

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Bakgrund och syfte</b>	<b>12</b>
1.1	Regeringens uppdrag	12
1.2	Avgränsningar	12
1.3	Rapportens disposition	13
<b>2</b>	<b>Konkurrens ur ett företags- och konsumentperspektiv</b>	<b>15</b>
2.1	Samhällsekonomisk effektivitet	15
2.1.1	Olika marknadsformer och konkurrens	17
2.1.2	Potentiell konkurrens	19
2.2	Konkurrensbegränsningar	20
2.2.1	Faktorer av betydelse för kartellbildning	20
2.2.2	Vertikala konkurrensbegränsningar	23
2.2.3	Företagsförvärv och koncentrationer	24
2.3	Spelregler för effektiv konkurrens	27
2.3.1	Konkurrenslagstiftningen	27
2.3.2	Särlagstiftning	33
2.3.3	Konsumentlagstiftning	34
2.3.4	Lagen om offentlig upphandling m.m.	36
2.3.5	Kommunallagen	38
<b>3</b>	<b>Tillämpningen av konkurrenslagen</b>	<b>41</b>
3.1	Effekter på konkurrensen	42
3.1.1	Prövningar enligt konkurrenslagens förbudsregler	45
3.1.2	Förvärvsprövningens effekter på konkurrensen	53
3.1.3	Konkurrenslagens indirekta effekter	56
3.2	Effekter på konkurrensen inom olika områden och branscher	58
<b>4</b>	<b>Faktorer av betydelse för konkurrensutvecklingen under 1990-talet</b>	<b>72</b>
4.1	Tidigare undersökningar	72
4.2	Internationaliseringen och den ökade utländska närvaron	81

4.3	EU-medlemskapets betydelse för företag och konsumenter	87
4.3.1	Prisnivåer inom EU	89
4.4	Offentliga regleringar och konkurrens – regelreformer av marknader	98
4.5	Nya konsumtionsmönster	102
4.5.1	Den privata konsumtionens utveckling	102
4.5.2	Effekter på konkurrensen	104
4.5.3	Dagligvaruhandelns struktur m.m.	106
4.5.4	Informationsteknik (IT) och Internet	108
4.5.5	Branschblandningar och “outsourcing”	112
4.6	Koncentration i svenskt näringsliv	114
4.7	Ny konkurrenslagstiftning	119
<b>5</b>	<b>Områdesspecifika konkurrensproblem</b>	<b>121</b>
5.1	Livsmedelsområdet - identifierade konkurrensproblem	121
5.1.1	Företagens ageranden	122
5.1.2	Konkurrensbegränsande regleringar	127
5.1.3	In- och utträdeskostnader	134
5.1.4	Övriga begränsningar	137
5.1.5	Sammanfattande slutsatser	138
5.2	Skogsområdet - identifierade konkurrensproblem	142
5.2.1	Företagens ageranden	142
5.2.2	Konkurrensbegränsande regleringar	143
5.2.3	Sammanfattande slutsatser	145
5.3	Energiområdet – identifierade konkurrensproblem	148
5.3.1	Företagens ageranden	149
5.3.2	Konkurrensbegränsande regleringar	150
5.3.3	In- och utträdeshinder	155
5.3.4	Övriga begränsningar	157
5.3.5	Sammanfattande slutsatser	160
5.4	Bygg- och boområdet – identifierade konkurrensproblem	164
5.4.1	Företagens ageranden	165
5.4.2	Konkurrensbegränsande regleringar	170

5.4.3	In- och utträdeskostnader	172
5.4.4	Sammanfattande slutsatser	173
5.5	Transportområdet - identifierade konkurrensproblem	177
5.5.1	Företagens ageranden	178
5.5.2	Konkurrensbegränsande regleringar	182
5.5.3	In- och utträdeskostnader	187
5.5.4	Övriga begränsningar	188
5.5.5	Sammanfattande slutsatser	189
5.6	Medieområdet – identifierade konkurrensproblem	197
5.6.1	Företagens ageranden	198
5.6.2	Konkurrensbegränsande regler	213
5.6.3	In- och utträdeskostnader	214
5.6.4	Övriga begränsningar	216
5.6.5	Sammanfattande slutsatser	219
5.7	Finans- och försäkringsområdet - identifierade konkurrensproblem	224
5.7.1	Företagens ageranden	224
5.7.2	Konkurrensbegränsande regleringar	225
5.7.3	In- och utträdeskostnader	225
5.7.4	Övriga begränsningar	227
5.7.5	Sammanfattande slutsatser	228
5.8	Hälso- och sjukvårdsområdet - identifierade konkurrensproblem	230
5.8.1	Företagens ageranden	230
5.8.2	Konkurrensbegränsande regleringar	232
5.8.3	In- och utträdeshinder	238
5.8.4	Övriga begränsningar	240
5.8.5	Sammanfattande slutsatser	243
<b>6</b>	<b>Förslag till åtgärder mot områdesspecifika konkurrenshinder</b>	<b>249</b>
6.1	Livsmedelsområdet	249
6.1.1	Kedjeundantaget	249
6.1.2	Plan- och bygglagen (PBL)	250
6.1.3	Salmonellakontrollen	250

6.1.4	Konsumentpreferenser	251
6.2	Skogsområdet	251
6.2.1	Skogsvårdsstyrelsens verksamhet	251
6.2.2	Legalundantaget	252
6.3	Energiområdet	255
6.3.1	Komplettera reglerna för nätverksamhet	255
6.3.2	Korssubventionering	256
6.3.3	Reglering av fjärrvärmeverksamhet	256
6.3.4	Ökad transparens	257
6.4	Bygg- och boområdet	257
6.4.1	Bruksvärdessystemet	258
6.4.2	Bostadssubventioner	258
6.4.3	Plan- och bygglagen (PBL)	259
6.4.4	Standarder, tekniska normer och miljökrav	259
6.4.5	EG:s byggproduktdirektiv	260
6.5	Transportområdet	260
6.5.1	SAS dominerande ställning och etablerings- hinder inom inrikesflyget	261
6.5.2	Start- och landningstider	262
6.5.3	Flygplatskapacitet	262
6.5.4	SAS - Skyways	263
6.5.5	Lojalitetsprogram på flygmarknaden	263
6.5.6	Internationella regelverk inom flygsektorn	264
6.5.7	Viss gemensam infrastruktur inom järnvägssektorn	264
6.5.8	Företrädesrätt – godstransporter på järnväg	264
6.5.9	Interregional persontrafik på järnväg	265
6.5.10	Konkurrens på järnvägsspåren	265
6.5.11	Sektorsansvariga myndigheters dubbla roller	265
6.6	Medieområdet	266
6.6.1	Konkurrenslagens tillämplighet på det grundlagsskyddade medieområdet	266
6.6.2	Reklamskatt	268
6.6.3	Mervärdesskatt	268
6.6.4	Separation av Telias verksamheter	268

6.6.5	Villkor för tele- och Internetabonnemang	269
6.6.6	Standardisering av digital-tv-boxar	269
6.7	Finans- och försäkringsområdet	270
6.7.1	Reavinstbeskattning vid försäljning av fondandelar	270
6.7.2	Inträdeshinder – tillgång till betalningssystem	270
6.7.3	Konsumenternas rörlighet på de finansiella marknaderna	271
6.7.4	En samlad finansiell lagstiftning	271
6.8	Hälsa- och sjukvårdsområdet	272
6.8.1	Läkemedel	272
6.8.2	Barn- och ungdomsvården	274
6.8.3	Kommunkontosystemet	274
7	<b>Generella konkurrensproblem och förslag till åtgärder</b>	<b>276</b>
7.1	Effektivare kartellbekämpning	276
7.1.1	Kartellers skadlighet	276
7.1.2	Förekomsten av karteller	280
7.1.3	Kriminalisering av vissa överträdelser av konkurrenslagen	283
7.1.4	Nedsättning av påföljder	294
7.1.5	Behov av stärkt sekretesskydd för den som lämnar upplysningar om förbjuden konkurrensbegränsning	297
7.1.6	Samarbete med utländska konkurrensmyndigheter	302
7.1.7	Styrelserepresentation i konkurrerande företag	306
7.2	Andra frågor som rör konkurrenslagen	319
7.2.1	Avdragsmöjligheten för konkurrensskadeavgift vid inkomsttaxering	319
7.2.2	Anmälan och prövning av företagskoncentrationer	322
7.2.3	Instansordning m.m.	330
7.2.4	Uppbrytning av skadliga företagskoncentrationer	334

7.3	Regelreformerade marknader	350
7.3.1	Konkurrenshinder	350
7.3.2	Staten som ägare och strukturell separation	354
7.3.3	Sammanfattande slutsatser	355
7.4	Offentlig upphandling	355
7.4.1	Undersökningar, småföretagens möjligheter m.m.	355
7.4.2	Inköpssamordning	357
7.4.3	Anbudsgivares möjlighet att få rättelse	360
7.4.4	Tillsynen av den offentliga upphandlingen	362
7.4.5	Avbruten anbudstävling	362
7.4.6	Kommunala företag och upphandlingsreglerna	363
7.5	Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer	364
7.5.1	Subventioner och underprissättning	364
7.5.2	Möjlighet att få rättelse	367
7.5.3	Rapporter om klagomål m.m.	371
7.5.4	Slutsatser och förslag	373
7.6	Offentlig stödgivning	377
7.6.1	Problem med offentlig stödgivning	377
7.6.2	Subventionering av arbetskraft	378
7.6.3	Åtgärder för bättre konkurrensneutralitet	381
7.7	Skatteregler	382
7.7.1	Skatterelaterade konkurrenshinder för små företag	383
7.7.2	Ideella föreningar	386
7.7.3	Fiskala avgifter	387
7.8	EMU 388	
7.8.1	Bakgrund	388
7.8.2	Fördelar med EMU	389
7.9	Prisnivån i Sverige	390
7.10	Förstärkt konsumentperspektiv	391
<b>8</b>	<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>396</b>
8.1	Konkurrensutveckling under 90-talet	396
8.2	Brister i konkurrensen - behov av åtgärder	402

<b>Referenser</b>	<b>411</b>
<b>Intervjuförteckning</b>	<b>414</b>
<b>Tabellbilaga</b>	<b>416</b>

De åtta områdesbeskrivningarna redovisas i separat bilaga.

# 1 Bakgrund och syfte

## 1.1 Regeringens uppdrag

Regeringen uppdrog den 23 juni 1999 åt Konkurrensverket att närmare kartlägga och analysera hur konkurrensförhållandena utvecklats på den svenska marknaden under 1990-talet. Av uppdraget framgår att utgångspunkten bör vara att beskriva viktigare utvecklingstendenser i olika sektorer av ekonomin. Kartläggningen bör bl.a. omfatta en bedömning av konkurrensförhållandena i olika branscher med utgångspunkt i tidigare genomförda undersökningar. I bedömningen bör bl.a. den ökade konkurrensutsättningen av offentlig sektor beaktas. Vidare uttalas att en kartläggning bör göras av Konkurrensverkets ärenden enligt konkurrenslagens förbudsregler resp. reglerna om prövning av företagskoncentrationer.

Med utgångspunkt från kartläggningen bör, enligt uppdraget, analyseras vilka effekter förändringarna medfört främst ur ett företags- och konsumentperspektiv. Effekter på konkurrensen av EU-medlemskapet, internationaliseringen, den ökade utländska närvaron liksom nya konsumtionsmönster är frågor som bör belysas. I analysen ingår också att undersöka om en ökad konkurrens har kommit konsumenterna till godo, t.ex. i form av lägre priser eller högre kvalitet på olika varor och tjänster. Därutöver bör, framhålls det, existerande konkurrenshinder identifieras. Om Konkurrensverket i sin analys skulle finna att särskilda åtgärder bör vidtas för att främja en effektiv konkurrens och konsumentnytta bör sådana förslag lämnas.

## 1.2 Avgränsningar

Utgångspunkten för verkets kartläggning – som bl.a. omfattar en bedömning av konkurrensförhållandena inom olika sektorer med utgångspunkt från tidigare genomförda undersökningar – har varit att ur ett företags- och konsumentperspektiv beskriva och analysera viktigare utvecklingstendenser i olika delar av ekonomin. Konkurrensverket har valt att närmare analysera utvecklingen under 1990-talet inom åtta betydelsefulla områden, nämligen livsmedel, skogsbruk, energi, bygg- och bo, transporter, medier, finans- och försäkring samt hälso- och sjukvård. Utvecklingen av marknads- och ägarförhållanden samt institutionella förhållanden redovisas för respektive område. Särskild uppmärksamhet riktas mot identifierade konkurrensproblem, bl.a. som ett resultat av företagets age-



randen, konkurrensbegränsande regleringar samt etableringshinder i form av inträdeskostnader.

Kartläggningen och analyserna har i allt väsentligt grundats på tidigare undersökningar samt bearbetningar och sammanställningar av officiell statistik och annan branschstatistik. Såväl Konkurrensverkets egna utredningar som externt material har använts som underlag. I flertalet fall har också Konkurrensverkets ärenden enligt konkurrenslagens förbudsregler resp. reglerna om prövning av företagskoncentrationer utgjort grund för analyserna. Därutöver har intervjuer och samtal genomförts med företrädare för företag, myndigheter och offentliga utredningar, fack och arbetsgivareorganisationer, samt andra intresseorganisationer i syfte att få synpunkter på hur konkurrensen utvecklats i Sverige under den senaste tioårsperioden, vilka konkurrensproblem som finns och vad som kan göras för att förbättra förhållandena för företag och konsumenter. För intervjuerna har konsulterna Åke Hallman och Lena Magnusson anlitats. En intervjuförteckning finns i slutet av denna rapport.

Inom Konkurrensverket har samtliga enheter på olika sätt engagerats i arbetet med regeringsuppdraget. Arbetet har letts av en projektgrupp bestående av Lennart Göranson, Peter Delden och Mikael Ingemarsson.

### 1.3 Rapportens disposition

Utredningen disponeras enligt följande. I kapitel 2 redogörs, ur ett företags- och konsumentperspektiv, för att en väl fungerande konkurrens är av avgörande betydelse för att resurserna i en ekonomi skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Särskild uppmärksamhet riktas på behovet av spelregler för att konkurrensen i praktiken skall fungera väl och att brister i marknadens funktionssätt kan motivera att statsmakterna genom olika styrmedel påverkar utfallet på marknader. Beskrivningen har koncentrerats till konkurrenslagstiftningen som är ett effektivt medel för att undanröja skadliga konkurrensbegränsningar. De specifika regler och institutionella förhållanden som gäller för de åtta områden som ingår i denna utredning beskrivs i bilagedelen till denna rapport.

I kapitel 3 redovisas en kartläggning av de ärenden som Konkurrensverket har prövat med stöd av konkurrenslagen (1993:20), KL. En fördjupad studie har gjorts av de ärenden där lagtillämpningen påverkat företagens beteenden, dvs. de ärenden i vilka verket har identifierat och undanröjt begränsningar av konkurrensen.

Det finns självfallet många faktorer som haft, och fortfarande har, betydelse för konkurrensutvecklingen. I kapitel 4 redogörs för hur olika faktorer, bl.a. EU-medlemskapet, regelreformer och nya konsumtionsmönster, kan tänkas ha påverkat konkurrensutvecklingen. Kapitlet innehåller också en redovisning av tidigare undersökningar om konkurrensen i den svenska ekonomin som genomförts under 1990-talet. Konsulterna Hallman och Magnusson har bidragit med underlag och analyser till detta kapitel.

I kapitel 5 redovisas de konkurrensproblem som identifierats med stöd av de åtta områdesbeskrivningar som återfinns i bilagedelen. De konkurrensproblem som presenteras baseras på den genomgång och analys av utvecklingen under 1990-talet som gjorts. Konkurrensproblemen har delats in i fyra olika kategorier, nämligen företagens ageranden, konkurrensbegränsande regleringar, in- och utträdeskostnader samt övriga begränsningar. Redogörelsen i kapitlet utgör en grund för de förslag till åtgärder mot områdes-specifika konkurrenshinder som följer i kapitel 6. För varje område föreslås åtgärder som syftar till att öka konkurrensen till nytta för konsumenterna.

Utöver områdes-specifika konkurrenshinder finns generella konkurrensproblem. I kapitel 7 lämnas förslag på olika åtgärder som syftar till att öka möjligheterna att komma till rätta med konkurrensproblem och öka marknadseffektiviteten inom privat och offentlig sektor. Särskild uppmärksamhet riktas på behovet av effektivare kartellbekämpning. I kapitlet slås fast att karteller är en form av ekonomisk brottslighet som är till stor skada för konsumenterna. Flera förslag lämnas för att effektivisera uppspårandet av karteller, bl.a. att straffrättsliga sanktioner införs mot vissa överträdelser av förbuden i konkurrenslagen samt minskning eller slopande av påföljden för den som lämnar upplysningar om kartellsamverkan. I kapitel 8, slutligen, görs en sammanfattande bedömning av hur konkurrensen utvecklats i den svenska ekonomin och vad som kan göras för att förbättra marknadens funktionssätt.

## 2 Konkurrens ur ett företags- och konsumentperspektiv

### 2.1 Samhällsekonomisk effektivitet

En väl fungerande konkurrens är av avgörande betydelse på såväl kort som lång sikt för att resurserna i en ekonomi skall utnyttjas så effektivt som möjligt. En väl fungerande konkurrens främjar effektiviteten i näringslivet och pressar priserna till nytta för konsumenterna. Konkurrens leder också till mångfald i utbudet som ger möjlighet för konsumenterna att välja mellan olika varor och tjänster.

Konkurrenskommittén pekade i betänkandet Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59) på fyra viktiga resultat som en väl fungerande konkurrens leder till. Konkurrensen innebär för det första en rationell produktion och en god resurshushållning. Produktions-effektiviteten 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 används på sådant sätt att nyttan för samhället blir så stor som möjligt.

Konkurrenskommittén betonade för det andra den dynamiska effektiviteten i form av att marknaderna måste vara öppna för nya företag och tillkomsten av nya produktionsresurser. Olika slag av samarbete och andra slag av konkurrensbegränsande åtgärder som svenska företag har tillskapat för att skydda sig mot t.ex. importkonkurrens måste således undanröjas<sup>1</sup>. Åtgärder som hämmar effektiviteten i ett företag kan också få effekter på tillväxten i ekonomin.

En tredje aspekt som kommittén riktade uppmärksamheten på var att effektiv produktion och god resurshushållning ger möjlighet att hålla låga priser. Sålunda pekade man på att förbättringarna i produktionen bör komma konsumenterna till godo så att de får del av effektivitetsförbättringen.

---

<sup>1</sup> Detta utvecklas närmare i avsnitt 2.2.

Den fjärde, men inte minst viktiga, aspekten som Konkurrenskommittén lyfte fram var att en väl fungerande konkurrens ger konsumenter och andra köpare valfrihet och möjligheter att påverka utbudet av varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrens leder således till en anpassning av utbudet till konsumenternas behov.

En väl fungerande konkurrens leder som regel till att de ovan nämnda målen blir uppfyllda, vilket i sin tur ger välfärdsvinster för medborgarna. För att konkurrensen i praktiken skall fungera väl krävs att statsmakterna sätter upp spelregler eller på andra sätt påverkar marknaden. Brister i marknadens funktionssätt, s.k. marknadsmisslyckanden, kan innebära att resursallokeringen inte blir den samhällsekonomiskt mest effektiva. I sådana fall kan statsmakterna genom olika styrmedel korrigera utfallet på marknaden. Styrmedel kan vara ekonomiska eller administrativa. Exempel på ekonomiska styrmedel är olika slag av skatter och avgifter medan administrativa styrmedel avser generell lagstiftning, särregleringar, normer och enhetliga standarder. Faktorer som kan motivera ingrepp i marknaden genom olika styrmedel är exempelvis förekomsten av bristande eller asymmetrisk information samt externa effekter<sup>2</sup>. Det bör samtidigt påpekas att det är en grannlaga uppgift att utforma en samhällsekonomiskt effektiv reglering.<sup>3</sup>

Om det råder bristande eller asymmetrisk information hos marknadens aktörer kan staten ge ut anvisningar eller genom olika slag av föreskrifter fastställa hur produktionen skall ske eller vilket slag av konsumentinformation som måste finnas. Om informationen inte är ändamålsenligt utformad kan denna form av reglering samtidigt leda till samhällsekonomiska kostnader.

Ett annat skäl till offentliga ingrepp är som nämnts förekomsten av externa effekter eller externaliteter. En externalitet av en eller flera aktörers agerande är, förenklat, en påverkan på "tredje mans" nytta eller produktion. Problemet från effektivitetssynpunkt är således att denna påverkan inte beaktas av den som konsumerar eller producerar. Externaliteter kan vara såväl gynnsamma som ogynnsamma. Ett exempel på de senare är miljöförstörelse. Sådana negativa externa effekter kan, i syfte att få till stånd en effektiv resursanvändning, justeras med t.ex. avgifter så att marknadspriserna avspeglar de

---

<sup>2</sup> Även begränsad konkurrens brukar anges som en form av marknadsmisslyckande. Detta tas upp under avsnitten 2.1.1 resp. 2.2.

<sup>3</sup> I avsnitt 2.2 redovisas olika kostnader som kan uppkomma vid särslagstiftning.

externa effekterna. Även administrativa regler kan användas för att korrigera utfallet på marknaden i riktning mot det samhällsekonomiskt önskvärda. Exempel härpå är ett införande av gränsvärden för utsläpp av ett visst ämne.

Sammantaget kan konstateras att offentliga ingrepp och styrmedel kan motiveras från samhällsekonomiska utgångspunkter. Det är dock långt ifrån alltid som regleringar av olika slag faller in väl under någon av de två kategorier som nämnts ovan. Utöver nämnda två kategorier kan regleringar införas för att uppnå andra samhällsreliga mål, exempelvis avseende fördelningen av samhällets resurser samt produktion av sådant som inte kan åstadkommas på marknadens villkor, t.ex. kultur av visst slag. Regleringar kan också i vissa fall vara resultatet av olika gruppers eller företags särintressen. Sådana regleringar verkar ofta till förmån för de företag som är etablerade på marknaden ifråga och utgör därmed hinder för en väl fungerande konkurrens. Ett klassiskt exempel är då inhemska producenter värnar om tullar och tekniska handelshinder vilket gör det svårt för utländska företag att komma in på den svenska marknaden med sina produkter.

### 2.1.1 Olika marknadsformer och konkurrens

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. Dessutom är de produkter som bjuds ut på en sådan marknad identiska och företagen kan individuellt inte påverka priset. Sannolikheten för att företagen måste acceptera prisbildningen på marknaden är normalt större ju fler företag som konkurrerar på marknaden. 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. Därvid gäller att marknadspriset är lika med marginalkostnaden<sup>4</sup>. Under marknadsformen monopol kommer däremot produktionen och konsumtionen att vara mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt, dvs. allokeringsförluster uppstår.

---

<sup>4</sup> 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.

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 samt produktförnyelse, dvs. det är monopolistens perspektiv och inte konsumenternas som är utgångspunkten. 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 på t.ex. intern kostnadseffektivitet och produktutveckling av en ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av att skalfördelarna inte kan utnyttjas fullt ut.

En marknadsform som är vanligt förekommande i Sverige är oligopolistisk konkurrens eller fåtalskonkurrens. Kännetecknande för fåtalskonkurrens är att det råder ett ömsesidigt beroende mellan företagen, ett beroende som de tar hänsyn till i sina beslut. Denna marknadsform rymmer många alternativ, eftersom den strategiska interaktionen mellan företagen kan bli mycket invecklad. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan utfallet på en oligopolmarknad variera kraftigt. Exempelvis kan två företag (duopol) konkurrera så intensivt, att utfallet på marknaden i det närmaste blir detsamma som under perfekt konkurrens. Detta kan vara fallet då företagens produkter är i det närmaste helt och hållet substituerbara samtidigt som företagens kostnadsfunktioner är identiska. Ett sådant utfall torde dock vara sällsynt. I stället finns det mycket som talar för att företagen under sådana förhållanden kan begränsa konkurrensen genom olika överenskommelser, uttalade eller outtalade, och därmed få större vinster än om de skulle konkurrera. Detta utvecklas närmare i avsnitt 2.2.1.

En annan marknadsform som förtjänar att nämnas är monopolistisk konkurrens. Vid monopolistisk konkurrens gäller att det finns ett stort antal säljare som tillverkar produkter som är nära, men inte

perfekta substitut. Varje företag maximerar vinsten givet övriga företags priser, vilket innebär att det tillverkar den kvantitet vid vilken marginalintäkten är lika med marginalkostnaden. Vid ett negativt samband mellan pris och efterfrågad kvantitet kommer marginalintäkten vid varje kvantitet att vara mindre än priset. Det enskilda företaget måste då sänka priset för att kunna öka den avsatta kvantiteten. Detta gäller under marknadsformerna monopol och monopolistisk konkurrens. Vid perfekt konkurrens är däremot marginalintäkten för det enskilda företaget lika med priset eftersom ytterligare enheter kan avsättas utan att priset sänks. Från en monopolistisk konkurrensmodell kan de båda marknadsformerna perfekt konkurrens och monopol härledas som specialfall. Däremot omfattar inte modellen marknadsformen oligopol.

### 2.1.2 Potentiell konkurrens

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 etablerar 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 enligt flertalet bedömare göra stora vinster även på lång sikt.

Inträdeskostnader finns i princip inom alla branscher, även om de kan vara mer eller mindre betydande. Då inträdeskostnaderna är stora eller då de etablerade företagen begränsat möjligheterna till tillträde, t.ex. genom kontroll av olika distributionskanaler<sup>5</sup>, har de etablerade företagen stora möjligheter att även på lång sikt göra vinster som är större än dem som skulle råda vid en väl fungerande konkurrens. Men även på marknader där inträdeskostnaderna inte är stora, har de etablerade företagen en fördel av att begränsa produktionen och sätta de priser som leder till så stora vinster som möjligt. Det är nämligen inte de etablerade företagens vinster före inträde utan situationen 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

---

<sup>5</sup> Detta är exempelvis fallet för dagligvaruhandeln där koncentrationen till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde av nya företag.

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 vid fåtalskonkurrens.

## 2.2 Konkurrensbegränsningar

Som framgått av avsnitt 2.1 ovan är en väl fungerande konkurrens av avgörande betydelse på såväl kort som lång sikt för att resurserna i en ekonomi skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Det ligger i företagens intresse att på olika sätt tillskansa sig "marknadsmakt" som minskar konkurrensen på marknaden, eftersom detta leder till större vinster. Horisontella konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag om uppdelning av olika marknader i syfte att uppnå högre priser och därmed större vinster minskar förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens och leder som regel till effektivitets- och välfärdsförluster i en ekonomi. Det finns en konflikt mellan producent- och konsumentintresset samt mellan företags- och samhällsekonomisk vinst. Välfärdsförlusten för samhället utgörs av att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är önskvärt.

Om företagen på en marknad gemensamt kan agera som ett monopol, så får de maximal gemensam vinst. Ju mera lika företagen är, både avseende efterfråge- och kostnadsförhållanden, desto lättare är det att komma överens om priser och produktion och därmed få så stor vinst som möjligt. Om inte alla företag är involverade i en överenskommelse, kan inte monopolpriset tas ut på marknaden. Ju mindre andel av marknaden som samarbetet omfattar, desto närmare ligger marknadspriset det pris som skulle råda under konkurrens.

### 2.2.1 Faktorer av betydelse för kartellbildning

Då företagen tillverkar likartade produkter och har identiska kostnadsförhållanden har de särskilda förutsättningar att kunna bilda en kartell och koordinera sig för monopolprissättning. Sådant konkurrensbegränsande samarbete kan baseras på skriftliga eller muntliga avtal och förutsätter då att direkt kommunikation har ägt rum mellan de olika aktörerna på marknaden. Direkt kommunikation är emellertid inte nödvändig för att konkurrensen skall kunna begränsas. Företagen kan nämligen i tyst samförstånd söka få till stånd ett



enhetligt agerande som leder till större vinster än om de skulle konkurrera med varandra.

Oberoende av om företagen har ett uttryckligt eller underförstått samarbete, är koordinationsproblemen inte lösta. Det återstår för företagen att få till stånd en överenskommelse om hur mycket var och en skall producera eller att bestämma en riktpunkt för prissättningen. Koordinationsproblemen kan lösas på olika sätt och beror bl.a. på efterfråge- och kostnadsförhållandena, inklusive antalet aktörer på marknaden. Då en överenskommelse väl kommit till stånd måste det, för att överenskommelsen skall kunna vara i kraft över tiden, vara förenat med sanktioner eller bestraffningar av något slag om överenskommelsen skulle brytas. I annat fall skulle ett företag kunna frångå överenskommelsen, t.ex. genom att sätta sitt pris lägre än det överenskomna, och därmed, genom en intäktsökning, få en större vinst. Ju mer företagen har att vinna på att avvika från en överenskommelse, desto hårdare måste sanktionen vara för att man skall kunna upprätthålla samarbetet. Det finns olika typer av sanktioner eller bestraffningar, t.ex. bojkotter och uteslutning ur organisationer. En annan verkningsfull bestraffningsmetod för att hålla samman ett prissamarbete är att alla involverade företag inleder ett priskrig om något företag skulle sänka sitt pris under det överenskomna, vilket skulle leda till mindre vinster i framtiden för företagen. Ett mycket verksamt sätt att gå till väga på för att eliminera priskonkurrens är att låta samtliga företag regelbundet insända prislister och rapportera priser och försäljningsvolymerna till en gemensam organisation eller motsvarande, som därefter sammanställer uppgifterna och låter dessa vara tillgängliga för alla involverade företag. På så sätt skulle bl.a. en prissänkning snabbt bli känd och leda till sanktioner. Företagen kan även ha en överenskommelse att i god tid meddela prisändringar, t.ex. i form av annonsblad, nya prislister etc. som är tillgängliga för alla på marknaden.

En hög marknadskoncentration underlättar horisontellt samarbete. Vid fåtalskonkurrens eller oligopolistisk konkurrens kan priskonkurrens leda till ett priskrig som inget företag skulle vinna på, varför viljan att undvika detta kan vara tillräcklig för att företagen skall ta ut ett högt pris, dvs. ett pris som ligger nära det som skulle råda under monopol. På en marknad där antalet företag inte är alltför stort och där företagens efterfråge- och kostnadsförhållanden uppvisar betydande likheter, finns det starka argument för uppfattningen att företagen genom olika prissignaler skulle kunna enas om ett pris som skulle leda till en vinst för varje företag som är mycket större än om man skulle konkurrera med varandra. På en sådan marknad

kan ett företag höja sitt pris och därmed tillkännage att det önskar ingå ett horisontellt samarbete med andra företag.<sup>6</sup>

Under asymmetriska förhållanden eller då antalet företag är stort kan företagen emellertid ställas inför många olika problem. Företagen kan exempelvis möta olika efterfrågan. Då företagens varor eller tjänster är heterogena, finns det inget självklart riktpolis att utgå från för en överenskommelse. Företagen kan då i stället försöka enas om en eller några enhetliga prissättningsprinciper som kan användas för olika produkter.

Olikheter i kostnadsförhållandena hos företagen komplicerar också förutsättningarna för horisontellt samarbete. Om företagen använder olika tekniker för att producera varorna och företagens marginalkostnader är olika, är det svårare att komma överens om ett pris. Höga marginalkostnader, t.ex. som ett resultat av en föråldrad kapitalstock, leder till höga priser. En kartellbildning som skall leda till så stor gemensam vinst som möjligt skulle kunna kräva att en del företag mot ersättning inte producerar någonting alls, vilket kan vara svårt att genomföra i praktiken.

Om företagen verkar i en instabil miljö, t.ex. på grund av en snabb teknisk utveckling eller kraftiga upp- och nedgångar av efterfrågan, utsätter detta en kartell för påfrestningar och kan innebära att företagen ständigt måste komma överens om nya priser eller kvantiteter. Detsamma gäller vid betydande kostnadsändringar.

Om företagen skulle ha betydande svårigheter att komma överens om priser eller kvantiteter, men ändå skulle vilja få större vinster jämfört med om de skulle konkurrera, kan de i stället dela upp marknaden. En sådan uppdelning kan ske på olika sätt, t.ex. geografiskt eller med avseende på kunderna. Horisontell marknadsdelning leder liksom horisontellt prissamarbete som regel till samhällsekonomiska förluster.

På lång sikt skulle man teoretiskt sett kunna förvänta sig att priserna blir sådana att alla monopolvinster elimineras vare sig det före-

---

<sup>6</sup> Gemensam styrelserepresentation kan också vara en grund för ett informationsutbyte mellan konkurrenter (jfr avsnitt 7.1.7). Ett medvetet utbyte av information som syftar till att samordna företags strategiska beslut har en direkt påverkan på konkurrensen, men konkurrensen kan även påverkas genom omedvetet läckage av information, som inte utgör ett led i en gemensam strategi mellan två eller flera företag.

kommer samverka eller ej om företagen inte kan begränsa möjligheterna till inträde på marknaden. Som nämnts i avsnitt 2.1.2 kan företagen inom vissa branscher emellertid ha skaffat sig fullständig kontroll över distributions- och försäljningskanalerna, vilket aktivt begränsar möjligheterna för nya företag att vara verksamma på marknaden. Hinder för nyetableringar behöver dock inte ha med de etablerade företagens ageranden att göra. Branscher kan nämligen karakteriseras av betydande in- eller utträdeskostnader. Under sådana förhållanden har de etablerade företagen stora möjligheter att genom överenskommelser göra monopolvinster eller vinster som är större än vad som skulle bli fallet vid en väl fungerande konkurrens.

### 2.2.2 Vertikala konkurrensbegränsningar

De ovan nämnda horisontella konkurrensbegränsningarna rör förhållandet mellan företag i samma led, exempelvis tillverkare på en viss marknad. Med vertikala konkurrensbegränsningar avses sådana avtal eller andra förfaranden som rör flera led i näringslivet, dvs. producenter eller importörer, grossister och detaljister. Olika former av vertikala styrmedel kan användas enskilt eller i kombination med andra medel i syfte att korrigera t.ex. monopolprissättning i ett efterföljande led ("dubbel marginalisering") eller externaliteter bland återförsäljare eller tillverkare.

Exempel på en situation då en externalitet uppstår är då en tillverkares produkter kräver information eller service för att kunna användas av konsumenterna, t.ex. avancerade tekniska apparater, kameror och bilar. En detaljist eller återförsäljare som ger konsumenterna sådan information och därmed har kostnader för detta, måste hålla högre priser än en detaljist som inte ger motsvarande information. Rationella konsumenter kan i en sådan situation välja att först besöka den detaljist som ger information om produkten och därefter köpa produkten av den som håller lägst pris men inte ger information och service. Följden av detta är att ingen återförsäljare kommer att ha intresse av att vilja svara för information eller service. Detta problem kan exempelvis lösas genom att tillverkaren inom varje område endast säljer genom en återförsäljare, dvs. genom exklusiva distributionsavtal. Sådana exklusivavtal har genom gruppundantag undantagits från konkurrenslagen. Den 22 december 1999 antog Europeiska kommissionen en övergripande gruppundantagsförordning som omfattar alla vertikala konkurrensbegränsningar.

Ett annat exempel på en situation då en externalitet kan uppkomma är då en återförsäljare söker öka efterfrågan på en produkt genom marknadsföring. Andra återförsäljare drar nytta av marknadsföringen utan att betala för den, dvs. en återförsäljares marknadsföring har positiva effekter för andra återförsäljare. Den återförsäljare som svarar för marknadsföringen kommer att få högre kostnader än sina konkurrenter och hamnar därmed i en ofördelaktigare situation. Så småningom kommer ingen att vilja satsa på marknadsföring och efterfrågan på tillverkarens produkter minskar därmed. Tillverkaren kan söka lösa detta problem genom att segmentera marknaden geografiskt, så att kunder i ett visst område tillfaller en viss återförsäljare. Detta kan i sin tur ge motivation för en återförsäljare att satsa på marknadsföring.

Enligt ekonomisk teoribildning kan vertikala styrmedel ha motverkande effekter på konkurrens, effektivitet och välfärd. Samtidigt som de kan leda till begränsningar i priskonkurrensen mellan återförsäljare som saluför varor av ett givet märke, kan de stimulera till ökade försäljningsansträngningar vilket kan öka mellanmärkeskonkurrensen. För att kunna bedöma de samhällsekonomiska effekterna krävs detaljkunskap om marknadsförhållandena och de ekonomiska effekterna av konkurrensbegränsningarna. Insikten om detta har präglat kommissionens nya gruppundantag på området.

### 2.2.3 Företagsförvärv och koncentrationer

En koncentration mellan företag på en marknad kan leda till negativa effekter för konsumenterna. Bristande konkurrens på en marknad (även benämnt marknadsmakt) innebär att företagen t.ex. kan sätta höga priser i förhållande till sina kostnader. De höga priserna medför att produktion och konsumtion undanträngs. Möjligheten att ta ut höga priser kan vidare minska pressen på företagen att producera och distribuera till lägsta kostnad, dvs. leda till s.k. X-ineffektivitet.

Företagens strävan att expandera kan vara ett utslag av en tävling om marknadsandelar. Den eftersträlvade tillväxten kan ske antingen internt eller externt genom förvärv. Intern expansion kan var ett resultat av utveckling och effektivitetsökning inom företagen som leder till ökad produktion och försäljning. Valet mellan egen expansion eller förvärv av andra företag beror i hög grad på företagets egna förutsättningar och marknadens utseende. I syfte att stärka sin egen konkurrenskraft och således reducera konkurrensen från konkurrenter kan företaget antingen vidta konkurrenshöjande åtgärder,

exempelvis en aktiv prispolitik, effektivare produktions- och distributionsformer etc. eller åtgärder av mera konkurrensbegränsande karaktär, t.ex. i form av konkurrensbegränsande avtal eller genom uppköp av konkurrerande företag. Olika typer av företagsförvärv kan också leda till olika effekter, vilket beskrivs närmare nedan.

*Horisontella företagsförvärv* minskar antalet självständigt konkurrerande företag på en viss marknad. Denna minskning kan, men behöver inte, ha skadliga effekter på konkurrensen. Om marknadsdominans uppkommer eller om en redan uppnådd dominans förstärks kan dock den strukturella förändringen av marknaden leda till negativa effekter på konkurrensen. Som nämnts i avsnitt 2.1.2 påverkas konkurrensen av vilka möjligheter som nya företag har att träda in på marknaden.

*Vertikala företagsförvärv* mellan företag kan, liksom horisontella, ha både positiva och negativa effekter på konkurrensen. Exempelvis kan en vertikal integration framåt leda till rationaliseringar och kostnadsminskningar. En minskad resursåtgång, för given produktion, är en välfärdsvinst för samhället. En kostnadsminskning kan även leda till en produktionsökning och därmed kan konsumtionen öka, vilket är en samhällsekonomisk vinst. Samtidigt kan ett samgående mellan en dominerande råvaruleverantör och ett företag i ett senare produktionsled leda till etableringssvårigheter eller risk för utestängning av konkurrenter.

Som argument för genomförandet av förvärv brukar företagen främst anföra behovet av att genomföra kostnadsminskningar genom uppnåendet av stordrifts- eller samproduktionsfördelar, krav på att ha en viss storlek för att kunna möta kundernas efterfrågan och för att möta utländsk konkurrens samt möjligheten att snabbt kunna etablera sig på en ny marknad.

Förvärv kan medverka till att uppnå dessa mål. Förvärv kan göra det möjligt att t.ex. uppnå stordriftsfördelar, att komplementära tillgångar utnyttjas på ett bättre sätt – att s.k. synergier uppnås. Förvärv kan också vara ett sätt att minska riskerna och osäkerheten i främst snabbt föränderliga kunskapsbranscher som t.ex. tele och IT. Genom förvärv kan höga forsknings- och utvecklingskostnader fördelas på en större intäktsmassa samtidigt som dessa kostnader utgör en barriär mot inträde av nya företag på marknaden. Förvärv kan också leda till att effektiviteten i företagsledandet förbättras och att möjligheter till förändring av företagsledningar skapas. Enbart själva hotet om uppköp kan leda till att företagsstyrningen blir

effektivare. Förvärv kan också vara ett sätt att undvika att själva bli uppköpta. Storlek kan i sig vara en barriär mot uppköp.

Effekterna för kunder och konsumenter beror på marknadsförhållandena i det enskilda fallet och är bl.a. beroende av förekomsten av konkurrens från andra företag, köparnas marknadsställning och vilka möjligheter som finns till nyetablering. Konkurrenslagstiftningen (se vidare nedan) skall skydda kundernas och konsumenternas intressen. Genom direkta förbud eller genom åtaganden från parternas sida, kan de negativa effekterna av företagsförvärv undvikas.

Företagsförvärv utgör ett naturligt inslag i en marknadsekonomisk strukturomvandling och inte minst de internationella förvärven har bidragit till att olika delar av näringslivet har effektiviserats. Som exempel på detta kan liberaliseringen av vissa delar av transportsektorn nämnas som dels har lett till att flera utländska förvärv har genomförts som har åstadkommit nytänkande inom olika delar av sektorn, dels till att en mer aktiv priskonkurrens har uppstått på marknaden till nytta för konsumenterna. Även regelreformeringsen av elmarknaden har inneburit flera förvärv, dock i huvudsak vertikala förvärv som inneburit att de stora råkraftproducenterna i Sverige har integrerat framåt.

Ur det uppköpta företags synvinkel kan förvärv leda till att företaget får tillgång till ny teknik och – om köparen är ett internationellt storföretag – kan utnyttja köparens internationella inköps- och marknadsföringskapacitet. Möjligheterna till en ökad export förbättras också. Förvärv kan på kort sikt leda till personalminskningar men på lång sikt ge en stabilare utveckling och expansion.

Företagssammanslutningar medför emellertid också ofta omfattande kostnader för att integrera olika företag, organisationsformer och företagskulturer. Sådana kostnader torde ofta underskattas vid planering av företagsförvärv. Horisontella företagsförvärv leder till att färre konkurrenter finns kvar på marknaden. Detta kan öka de kvarvarande företagens möjligheter till prissamarbete. När företagen är få kan det t.ex. vara lättare för dem att övervaka att kartellöverenskommelser följs. Empiriska jämförelser indikerar också att ju mer koncentrerad marknaden är, desto högre är priserna<sup>7</sup>. Ofta är därtill

---

<sup>7</sup> Se Stennek, Samhällsekonomisk analys av förvärvskontroll (SOU 1998:98, bilagedel).

hotet om nya företags inträde på marknaden en otillräcklig mekanism för att åstadkomma priskonkurrens.

## 2.3 Spelregler för effektiv konkurrens

Statsmakterna har bestämt de spelregler som måste gälla för att konkurrensen i praktiken skall kunna fungera väl. I det följande beskrivs olika regler som gäller för privata och offentliga aktörer som verkar på marknader. Särskild tonvikt har lagts på konkurrenslagstiftningen som beskrivs i avsnitt 2.3.1. Därefter redogörs för särslagstiftning i allmänhet och att sådan lagstiftning kan ses som ett komplement till konkurrenslagen. De specifika regler och institutionella förhållanden som gäller för de åtta områden som ingår i denna utredning beskrivs i bilagedelen. Konkurrens- och konsumentpolitik har många beröringspunkter. En beskrivning av valda delar av konsumentlagstiftningen ges i avsnitt 2.3.3. I det därpå följande avsnittet redogörs för lagen om offentlig upphandling samt lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Avsnittet avslutas med en redogörelse för kommunallagen.

### 2.3.1 Konkurrenslagstiftningen<sup>8</sup>

Den nuvarande konkurrenslagen (1993:20), KL, som infördes i Sverige den 1 juli 1993, syftar till att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter (1 §). Konkurrensverket är ansvarig myndighet för lagens efterlevnad och skall verka för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Lagen bygger huvudsakligen på samma principer som gäller inom EU.

En av Konkurrensverkets uppgifter är att tillämpa konkurrenslagen för att därigenom aktivt motverka skadliga konkurrensbegränsningar inom privat och offentlig sektor. Lagen innehåller två generella förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Begreppet företag skall tolkas vidsträckt och omfattar varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Även statliga och kommunala myndigheter omfattas så länge det inte är

---

<sup>8</sup> I kapitel 3 redogörs närmare för de fall där lagtillämpningen direkt påverkat berörda företags beteenden.

fråga om myndighetsutövning<sup>9</sup>. Lagen innehåller också regler om prövning av företagskoncentrationer. Konkurrensverket löser uppgiften att tillämpa KL genom att granska avtal, förfaranden och företagsförvärv utifrån de beskrivna bestämmelserna och bedöma hur de påverkar konkurrensen på den svenska marknaden.

## **Förbudsreglerna**

### *Konkurrensbegränsande samarbete*

I 6 § förbjuds konkurrensbegränsande samarbete mellan företag om det har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt eller som ger sådant resultat. Ett samarbete begränsar konkurrensen om det inskränker konkurrenters möjligheter att agera oberoende av varandra. För att ett samarbete skall vara förbjudet måste det påverka konkurrensen på ett märkbart sätt. Viktigt vid denna bedömning är framför allt vilken marknadsandel och storlek de samarbetande företagen har. Samverkan mellan små och medelstora företag som enbart omfattar en mindre del av marknaden faller t.ex. normalt utanför förbudet.

Exempel på förfaranden som anses särskilt konkurrensbegränsande räknas upp i lagen. Listan på exempel är inte uttömmande. Det finns även andra former av samarbete som är konkurrensbegränsande.

Lagen ser särskilt strängt på prissamarbete. I lagens förarbeten (prop. 1992/93:56) sägs t.ex. att prisöverenskommelser till sin natur innebär ett hämmande av konkurrensen, eftersom priset är det viktigaste medlet när det gäller att konkurrera. Det saknar betydelse om företagen samarbetar direkt med varandra eller indirekt i t.ex. en inköpsorganisation eller en branschförening.

Klassiska exempel på begränsning och kontroll av produktion och marknader är specialiseringsavtal, konkurrensklausuler eller kvotering avseende tillverkning eller försäljning.

Avtal om marknadsuppdelning är också konkurrensbegränsande till sin natur. En sådan uppdelning kan vara både horisontell och verti-

---

<sup>9</sup> Prop. 1992/93:56 s. 66.



kal och gälla t.ex. uppdelning av försäljningsområden eller kundkretsar.

Exempel på diskriminering är att en leverantör kommer överens med sina återförsäljare om att en viss kund inte skall få leveranser.

Så kallat kopplingsförbehåll föreligger exempelvis om en köpare för att få köpa en produkt tvingas köpa även en annan produkt eller prestation som köparen annars inte skulle vilja ha. Om det finns ett naturligt samband mellan tilläggsprestationen och avtalsprodukten kan kopplingen dock vara tillåten.

#### *Missbruk av dominerande ställning*

I 19 § förbjuds ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på marknaden. Enligt bestämmelserna är det inte i sig förbjudet att inneha eller försöka uppnå en dominerande ställning. Det är fullt godtagbart att ett företag av egen kraft skapar en dominerande ställning på marknaden om det sker på grund av företagets egen skicklighet eller på grund av att dess produkter är bättre än konkurrenternas. Däremot förbjuds missbruk av en sådan ställning i form av t.ex. diskriminering, trohetsskapande åtgärder, leveransvägran och underprissättning som syftar till att eliminera en konkurrent.

Även i detta förbud finns ett antal exempel på förfaranden som kan vara förbjudna. Begränsningar av produktion och marknader, diskriminering och kopplingsförbehåll finns med bland dessa exempel. Vidare framhålls oskäligen inköps- och försäljningspriser som en form av missbruk av dominerande ställning. Oskälig prisättning kan t.ex. vara då ett dominerande företag tillämpar priser som ligger under vad som normalt skulle behövas för att täcka kostnaderna och syftet är att slå ut konkurrenter eller försvåra för andra att komma in på marknaden.

#### *Icke-ingripandebesked och undantag*

Det kan i en del fall vara svårt för företagen att på förhand bedöma om deras agerande omfattas av förbuden. Därför finns det en möjlighet att efter ansökan få en förklaring av Konkurrensverket att ett avtal eller förfarande inte omfattas av förbuden, ett s.k. icke-ingripandebesked. Ett icke-ingripandebesked kan avse såväl förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete som förbud mot missbruk av dominerande ställning.

Även om ett samarbete har konkurrensbegränsande verkningar kan företagen få undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Förutsättningarna för detta är att samarbetet kan förväntas ha sådana positiva effekter att de överväger de negativa konkurrensbegränsande verkningarna. Företagen måste kunna visa att samarbetet bidrar till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande och att konsumenterna får en skälig andel av den vinst som uppkommer genom samarbetet. Därutöver gäller att samarbetet inte får innehålla konkurrensbegränsningar som går längre än vad som behövs för att uppnå de positiva effekterna. Konkurrensen får inte heller sättas ur spel på en väsentlig del av produktområdet.

För att undantag skall kunna beviljas måste samtliga dessa kriterier vara uppfyllda. Undantag är, till skillnad från icke-ingripandebesked, tidsbegränsade, dvs. de gäller under en viss tidsperiod och kan under vissa förutsättningar förnyas. Det är inte möjligt att erhålla undantag från förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Däremot är det generellt möjligt för ett företag som är osäkert på om vissa metoder eller avtal strider mot något av förbuden i konkurrenslagen att begära ett icke-ingripandebesked. För de berörda företagen innebär ett sådant besked att ett eller flera företags agerande kan fortsätta utan risk för ingripanden från Konkurrensverket.

#### *Klagomål och initiativ*

Konkurrensverket kan initiera prövning av huruvida ett avtal eller ett förfarande utgör en överträdelse av konkurrenslagens förbudsregler. Detta kan ske på eget initiativ eller som en följd av ett klagomål till verket. Vid såväl klagomål som initiativ bedömer verket om det finns anledning att ingripa med stöd av konkurrenslagen mot ett visst samarbete eller förfarande.

Utgångspunkten för ett initiativärende är ofta uppgifter om misstänkt överträdelse av konkurrenslagen som verket erhållit genom egna åtgärder eller på annat sätt fått del av. Viktiga informationskällor är därvid bl.a. massmedia, privatpersoner och konkurrerande företag. Ofta utgör den lämnade informationen en viktig del av beslutsunderlaget för ytterligare åtgärder som verket kan komma att vidta i ärendet.

När ett klagomål kommer in till Konkurrensverket bedöms ärendets vikt och i vilken utsträckning verket skall prioritera särskilda utredningsinsatser. För att verket skall göra en särskild utredning om förhållanden som begränsar konkurrensen krävs normalt att det från samhällsekonomisk utgångspunkt bedöms vara viktigt att problemet

får sin lösning. Det betyder bl.a. att frågans vikt i ett konsumentperspektiv är central.

De flesta klagomålsärenden har avslutats med skriftliga beslut. Konkurrensverkets beslut i ett klagomålsärende innebär antingen att verket inte vidtar någon åtgärd med stöd av konkurrenslagen eller att verket öppnar ett initiativ för att utreda den misstänkta överträdelsen.

#### *Påföljder – instrument för att ingripa mot konkurrensbegränsningar*

Om ett företag bryter mot något av förbuden i konkurrenslagen kan det drabbas av olika former av sanktioner. Konkurrensverket kan vid vite ålägga företag att upphöra med överträdelser av förbuden. För att effektivt avhålla företag från att överträda förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning finns även s.k. konkurrensskadeavgift som beslutas av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket och som kan uppgå till högst 5 miljoner kronor eller till ett högre belopp som dock inte överstiger 10 procent av företagets årsomsättning.

Konkurrenslagen innehåller också civilrättsliga bestämmelser. Avtal som omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete är ogiltiga. Ett företag kan dessutom under vissa förutsättningar få betala skadestånd till den som drabbas om företaget bryter mot något av förbuden.

I det fall Konkurrensverket avslår en ansökan om icke-ingripande-besked betyder det att verket anser att avtalet eller förfarandet strider mot något av förbuden. Om Konkurrensverket beslutar att inte bevilja ett undantag innebär det att verket anser att avtalet strider mot 6 § konkurrenslagen och att förutsättningar för att bevilja undantag inte finns. Den praktiska effekten av sådana beslut torde därför normalt bli att de konkurrensbegränsningar som verket identifierat i ansökan eller anmälan upphör att tillämpas.

Konkurrensbegränsningar kan också undanröjas utan att verket fattar ett beslut om avslag eller åläggande. Konkurrensverket har nämligen infört en ordning som innebär att sökanden eller motparten får ta del av beslutsförslaget i ärendet. Denna ordning har i vissa fall medfört att parterna ändrat det ifrågasatta avtalet eller förfarandet på ett sådant sätt att konkurrensbegränsningen undanröjs. Även i initiativ- och klagomålsärenden har det hänt att ifrågasatta avtal eller förfaranden har avvecklats eller upphört att tillämpas efter det

att motparten har delgivits verkets preliminära bedömning. Inom ramen för denna studie benämns dessa ändringar frivilliga förändringar. Även om så skett kan verket föra talan om konkurrensskadeavgift.

## **Förvävsreglerna**

### *Prövning av företagskoncentrationer*

Särskilda lagbestämmelser om kontroll av företagsförvärv infördes i den svenska konkurrenslagstiftningen genom 1982 års konkurrenslag. Huvudprincipen var att företagsförvärv skulle bedömas efter i stort sett samma kriterier som andra konkurrensbegränsningar. Genom 1993 års konkurrenslag skedde en anpassning till EU:s lagstiftning.

Enligt 34 § konkurrenslagen får vissa företagsförvärv förbjudas. Av 37 § samma lag följer att part i förvävsavtalet skall anmäla företagsförvärv till Konkurrensverket om de berörda företagens omsättning överstiger fyra miljarder kronor. Beträffande företagsförvärv där det förvärvade företaget omsättning understiger 100 miljoner kronor slopades den generella anmälningsskyldigheten den 1 juli 1997.

Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda ett företagsförvärv om det skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den svenska marknaden i dess helhet eller på en avsevärd del av den, och detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.

Sedan en komplett anmälan kommit in till Konkurrensverket skall verket inom 30 dagar besluta om en särskild undersökning behöver genomföras eller om koncentrationen kan lämnas utan ytterligare åtgärd. Om verket beslutar om särskild undersökning skall eventuell talan om förbud väckas hos Stockholms tingsrätt inom tre månader från beslutet om särskild undersökning.

### *Sanktioner*

Konkurrensverket kan föra talan hos Stockholms tingsrätt om förbud mot visst företagsförvärv som leder till att konkurrensen väsentligen hämmas. Negativa effekter av ett företagsförvärv skall dock när så är möjligt undanröjas genom mindre ingripande slag än

förbud mot förvärvet. Detta regleras i 36 § konkurrenslagen av vilken det framgår att domstolen på talan av Konkurrensverket kan meddela ålägganden. Ett åläggande kan bestå i att part avyttrar ett företag, en rörelse eller del av rörelse eller genomför någon annan konkurrensfrämjande åtgärd.

På motsvarande sätt kan förvärvsparterna göra frivilliga åtaganden till Konkurrensverket. Sådana åtaganden tillämpas vid förvärvsprövningar av konkurrensfrämjande myndigheter i flera länder och har fördelar för såväl parterna som för konkurrensmyndigheten. De kan leda till att väsentliga konkurrensbegränsande effekter av förvärvet elimineras utan att förvärvet i övrigt behöver förhindras. Vidare begränsas resursåtgången för såväl konkurrensmyndigheten som för berörda företag. Denna möjlighet har medfört att Konkurrensverket i flera ärenden kunnat avstå från mer ingripande åtgärder för att undanröja konkurrensproblem. Frivilliga åtaganden kan förenas med vite. Exempel på åtaganden redovisas i avsnitt 3.1.2.

#### *Proposition om nya förvävsregler*

Under år 1999 har regeringen lämnat förslag (prop. 1998/99:144) som innebär ett ytterligare närmande till EU-lagstiftningen på området, bl.a. genom att förvävsbegreppet ersätts med det något vidare koncentrationsbegreppet.

### 2.3.2 Särslagstiftning

Som framgått av ovanstående redogörelse för konkurrenslagen är lagen asymmetrisk i den meningen att den ställer hårdare krav på dominerande företag. Utöver generell konkurrenslagstiftning kan speciallagstiftning användas för att motverka bl.a. missbruk av marknadsakt och för att främja konkurrens på marknader där försättningsar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. Särskilt under en övergångsperiod kan en väl utformad särreglering tillämpad av en för ändamålet inrättad tillsynsmyndighet främja konkurrensen på regelreformerade marknader. Särreglering kan då ses som ett komplement till konkurrenslagen.<sup>10</sup>

Även om särslagstiftning kan användas för att främja konkurrens och effektivitet på nyligen avreglerade marknader där det råder stora

---

<sup>10</sup> Detta berörs även i avsnitt 7.3.

inträdesbarriärer<sup>11</sup>, finns det emellertid också ett antal skäl som talar emot särslagstiftning i allmänhet och mot prisreglerande särslagstiftning i synnerhet. Särslagstiftning medför transaktionskostnader i form av att lagstiftningen måste implementeras, marknaden måste övervakas och överträdelser måste beivras. Särslagstiftning kan också medföra att incitamenten på marknaden snedvrids. Det kan bli lönsamt för företagen att ägna sig åt icke önskvärda aktiviteter. Omvänt kan det hända att i och för sig önskvärda aktiviteter just genom särslagstiftningen inte blir lönsamma. Företagen kan också avsätta resurser för att kringgå en särslagstiftning. En prisreglering med ett "felaktigt" bestämt pris kan leda till att knappa resurser används på ett ineffektivt sätt.

En dåligt utformad särslagstiftning kan vidare medföra att företagen får felaktiga incitament att investera, dvs. leda till dynamiska effektivitetsförluster. En prisreglering kan leda till underinvesteringar, medan en s.k. avkastningsreglering kan leda till överinvesteringar. Vissa industrier kännetecknas av att det krävs betydande investeringar för att etablera sig på marknaden. Investeringarna är ofta irreversibla, dvs. det finns inte någon alternativ användning när investeringen väl är gjord. Därför är investeringar i sådana branscher förenade med stora risker, eftersom förändrade förutsättningar kan medföra att kapitalavkastningen blir alltför låg eller t.o.m. negativ.

Väl utformade och långsiktigt stabila spelregler skall fungera som underlag för de beslut som fattas av aktörerna på olika marknader. 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 EU:s konkurrensregler respektive den nationella konkurrenslagstiftningen.

---

<sup>11</sup> Höga inträdesbarriärer leder till att den potentiella konkurrensen får betraktas som svag eller obefintlig. Detta kan i sin tur medföra att det behövs ett större antal konkurrenter på marknaden än vad som normalt vore fallet för att generera en väl fungerande konkurrens.

### 2.3.3 Konsumentlagstiftning

Konsumentverket är central myndighet för konsumentfrågor. Övergripande mål för verksamheten är bl.a. att ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska resurser effektivt, att ge konsumenterna en stark ställning på marknaden och att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet. Konsumentverket övervakar efterlevnaden av marknadsföringslagen, prisinformationslagen, lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, konsumentkreditlagen etc. De tre förstnämnda lagarna beskrivs närmare nedan.

#### *Marknadsföringslagen*

Enligt 4 § marknadsföringslagen (1995:450) skall marknadsföring stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Vid marknadsföringen skall näringsidkaren lämna sådan information som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Enligt 13 § samma lag gäller att en näringsidkare som vid marknadsföringen erbjuder köparen att förvärva ytterligare produkter utan ersättning eller till ett särskilt lågt pris eller erbjuder köparen andra särskilda förmåner, skall lämna tydlig information om bl.a. villkoren för att utnyttja erbjudandet.

#### *Prisinformationslagen*

Enligt 4 § 1 st. skall prisinformation lämnas vid marknadsföring av bestämda varor och tjänster. Enligt 5 § skall priset för varor och tjänster anges korrekt och tydligt. Syftet med prisinformationslagen (1991:601) är att konsumenterna skall få en god prisinformation. För att detta syfte skall uppnås är det viktigt att marknadsföringen är rättvisande och innehåller uppgifter om de avgifter och kostnader som kan tillkomma. Enligt 9 § skall priset för en vara eller en tjänst anges så att det klart framgår för konsumenten vilken vara eller tjänst som informationen avser. En hänvisning till marknadsföringslagen ges i 14 §. Detta innebär att en näringsidkare, som underlåter att lämna prisinformation enligt föreskrifterna i prisinformationslagen eller information som annars är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan åläggas att lämna den informationen.

#### *Avtalsvillkorslagen*

Lagen (1194:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen) är tillämplig på villkor som en näringsidkare

använder vid erbjudande av vara, tjänst eller annan nyttinghet. Lagen syftar till att skydda konsumenterna mot avtalsvillkor som ensidigt gynnar näringsidkarna på konsumenternas bekostnad. Enligt 4 § tas en fråga om förbud av ett avtalsvillkor upp av Marknadsdomstolen efter ansökan av Konsumentombudsmannen (KO). Beslutar KO att för ett visst fall inte göra någon ansökan, får ansökan göras av en sammanslutning av näringsidkare, konsumenter eller löntagare. Enligt 3 § får Marknadsdomstolen förbjuda en näringsidkare att i framtiden i liknande fall använda ett villkor som är oskäligt mot konsumenten. Exempel på typiskt oskäliga villkor finns i den "grå lista" som ingår i EG-rådets direktiv 93/13/EEG, artikel 3.3 p. 1. Detta direktiv ingår i motiven till avtalsvillkorslagen och används som tolkningsgrund vid bedömningen av villkors skälighet.

### 2.3.4 Lagen om offentlig upphandling m.m.

Den tjänstproduktion som sker i det allmännas regi genererar ett betydande försörjningsbehov avseende varor och tjänster. Staten, kommunerna, landstingen och deras bolag kan tillsammans uppskattas årligen köpa varor och tjänster för omkring 400 miljarder kronor eller ca 20 procent av BNP. Dessa produkter finansieras främst med skatter. Det ligger i det allmännas intresse att dessa inköp sker på sådant sätt att upphandlande enheter kan tillgodogöra sig vad företagen har att erbjuda. Upphandlande enheter har därför skyldighet att iaktta vissa regler för hur inköpen skall göras.

Det centrala regelverket vid offentlig upphandling är lagen om offentlig upphandling (1992:1528), LOU, som trädde i kraft den 1 januari 1994<sup>12</sup>. För tillsyn av lagen svarar Nämnden för offentlig upphandling (NOU). LOU bygger på EG-direktiv för sådana upphandlingar som överstiger de s.k. tröskelvärdena. Dessa ändras ungefär vartannat år. Vid statlig upphandling av såväl varor som tjänster uppgår tröskelvärdet från den 1 januari 1998 till 1,157 miljoner kronor. Motsvarande belopp för kommunerna och landstingen är 1,728 miljoner kronor. Dessa belopp gäller med undantag för upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna (el, tele, vissa transporter, vatten) samt byggtreprenader. I dessa fall gäller högre tröskelvärden. Upphandling inom försörjningssektorerna har

---

<sup>12</sup> Konkurrenslagen kan också vara tillämplig vid upphandling, t.ex. vid anbudskarteller eller inköpssamarbete.



oftast anknytning till anläggningar som kan ses som samhällelig infrastruktur.

En utgångspunkt för EG-direktiv på upphandlingsområdet är att ge företagen lika förutsättningar att konkurrera om inköpen vilket ger den bästa garantin för att uppnå förmånliga inköpsvillkor, med avseende på pris och kvalitet, till nytta för skattebetalare och konsumenter. I Sverige har valts att betona att ett syfte med upphandlingsreglerna är att all upphandling skall göras affärsmässigt och utan ovidkommande hänsyn vilket får anses vara förenligt med EG-reglerna.

En upphandlande enhet får som regel inte vända sig till enbart en leverantör. Undantag från denna princip gäller endast ett fåtal speciella fall. Lagen styr hur en upphandling skall göras med hänsyn till former för anbuds konkurrens, tidsperioder och annonsering, val av anbudsgivare m.m. Upphandlingar över tröskelvärdena är mer formbundna än övriga upphandlingar. Ett syfte är att företagen skall behandlas lika och underlätta handeln mellan länderna vilket bl.a. ger bättre förutsättningar för ökad konkurrens och att det allmänna kan göra förmånliga inköp.

Enligt LOU är det enbart företaget/anbudsgivaren som har rätt att väcka talan i domstol mot en upphandlande enhet som anses ha agerat felaktigt utifrån LOU:s bestämmelser. Således får allmän förvaltningsdomstol (första instans länsrätt) under pågående upphandling och efter ansökan från en berörd anbudsgivare besluta att upphandlingen skall göras om ifall upphandlaren har gjort fel enligt LOU. Ett alternativt beslut är att upphandlingen får avslutas först när rättelse har gjorts. Om leverantören efter avslutad anbudstävling anser att denna inte gått korrekt till, t.ex. att fel leverantör skulle ha utsetts, finns möjlighet för leverantören att väcka talan i allmän domstol (första instans tingsrätt) och begära skadestånd.

Det är vanligt att offentliga myndigheter (främst kommuner och landsting) genom anbudstävlan konkurrensutsätter egen bedriven verksamhet. Det kan gälla t.ex. måltidsverksamhet, sophämtning, städning eller äldreomsorg. Syftet är, vilket ofta har uppfyllts, att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna. Myndighetens upphandling från den egna förvaltningen är en ekonomisk transaktion inom samma juridiska person, vilket inte är en upphandling i LOU:s mening. Det är också vanligt att offentliga upphandlare eller beställare avbryter en anbudstävlan. Ett skäl kan vara att den egna förvaltningen inte lämnat det förmånligaste budet. I praktiken innebär denna form av avbruten anbudstävlan att alla externa anbud

förkastas och att myndigheten även i fortsättningen driver verksamheten i egen regi. Ett företag som i ett sådant fall har förfördelats har hittills inte kunnat få rättelse, t.ex. skadestånd, med stöd av LOU.<sup>13</sup>

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (1994:615), LIU, kan sägas vara ett komplement till LOU och konkurrenslagen och är tillämplig om en kommunal eller statlig aktör beter sig otillbörligt vid upphandlingen. Enligt lagen är detta ett beteende som bl.a. påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till ett annat företag eller till den verksamhet som den offentliga aktören själv bedriver. Ett otillbörligt beteende enligt denna lag kan förbjudas för framtiden. LIU omfattar upphandlingar som regleras i LOU med undantag för företag med särskilt tillstånd att driva verksamhet inom försörjningssektorerna. I dessa fall har konkurrenslagens regler bedömts vara tillräckliga. Ansökan om att förbjuda ett upphandlingsbeteende enligt LIU görs hos Marknadsdomstolen (MD) av Konkurrensverket.

### 2.3.5 Kommunallagen

Till grund för hur kommunal verksamhet skall utformas och drivas ligger rättsprinciper som har utvecklats i praxis under årens lopp. De flesta av dessa är intagna i den reviderade kommunallag (1991:900) som trädde i kraft den 1 januari 1992. Lagen gäller för både kommun och landstingskommun (kommun). Den kommunala verksamheten styrs bl.a. av lokaliserings- och självkostnadsprincipen. Dessa rättsprinciper är viktiga i ett konkurrensperspektiv. Här bör också nämnas den grundläggande principen om förbud för kommunen att driva s.k. spekulativ verksamhet. I det följande redogörs närmare för berörda rättsprinciper och bestämmelser beträffande kommunal näringsverksamhet.

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får tillämpa en sådan avgifts- eller prissättning att kommunen gör ekonomisk vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Detta innebär att avgiften inte får överstiga vad som benämns nödvändiga kostnader för verksamheten. Med andra ord sätter principen ett tak för kommunens avgif-

---

<sup>13</sup> Under 1999 har Högsta domstolen (HD) givit prövningstillstånd i två fall som rör krav på skadestånd p.g.a. en kommuns och ett landstings avbrytande av en anbudstävlan som gällt viss utbildning resp. budbilstransporter. Det är oklart när HD kan komma att meddela domar i dessa fall.

ter/priser för att hindra att det uppstår monopol- eller övervinster på en marknad där det inte råder fungerande konkurrens. Principen innebär inget hinder för en kommun att sätta priser som är lägre än självkostnaden för verksamheten. Självkostnadsprincipen anses inte tillämplig när kommunen driver näringsverksamhet inom en sektor som har en speciell anknytning till en etablerad och kompetenslig kommunal verksamhet, t.ex. en kioskrörelse inom ett sjukhus, men som även bedrivs av privata företag. Eftersom självkostnadsprincipen i princip innefattar ett vinstförbud har den nära anknytning till en annan kommunalrättslig princip, nämligen förbudet mot att driva spekulativ verksamhet.

Lokaliseringsprincipen innebär som huvudregel att en kommunal verksamhet skall ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Avsteg från huvudregeln hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. En förutsättning för att kommunen skall få bedriva sedvanlig kommunal affärsverksamhet är att det sker utan vinstsyfte. Detta är ett uttryck för den kommunalrättsliga principen om att inte driva spekulativ verksamhet, dvs. syftet med verksamheten får inte vara att ge ekonomisk vinst. Kommunal verksamhet skall vara till för allmännyttan och skall primärt riktas till kommunmedlemmarna. Detta ger kommunen rätt att driva en rad verksamheter som även drivs av privata företag. Exempel på sådana verksamheter är renhållning, bostads-, el-, gas- och värmeförsörjning. Det bör samtidigt framhållas att det inte råder vinstförbud i kommunal verksamhet. I förarbetena till kommunallagen anges att man inom vissa kommunala områden, bl.a. hamnverksamhet, utgår från att verksamheten ger vinst. Detta får dock inte vara huvudsyftet med verksamheten.

Under 1990-talet har kommuner, landsting och deras företag samt statliga myndigheter i ökad utsträckning börjat ägna sig åt att producera varor och tjänster som redan tillhandahålls av andra företag på marknader som kännetecknas av fungerande konkurrens. I avsnitt 7.5 redogörs från konkurrenssynpunkt närmare för denna utveckling.

I kommunallagen behandlas även kommunens möjligheter att ge stöd till näringslivet. En kommun får enligt lagen som huvudregel inte ge individuellt riktat stöd, t.ex. ett penningbidrag, till en enskild näringsidkare. Inom detta område får kommunen endast genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet. Kommunallagen ger kommunerna möjlighet att tillhandahålla service och mark till företagen. Det finns heller inget som hindrar att kommunen tilläm-

par en allmän "lågprislinje" mot företagen. Däremot får kommunen, med ett undantag, inte ge förmåner eller stöd till ett speciellt företag. Undantaget gäller att stöd får ges om det finns s.k. synnerliga skäl. Därvid har lagstiftaren bl.a. haft i åtanke förhållanden i glesbygd där kommunen kan vilja förbättra eller uppnå en tillfredsställande försörjning av varor och tjänster åt kommuninvånarna genom att stödja exempelvis en livsmedelsbutik eller en bensinstation. Det kan även vara en bakgrund till att kommuner har givit stöd till hotell. Sådant stöd kan vara förenligt med kommunallagen om det står klart att enskilda företag eller personer inte är beredda att bistå med nödvändiga insatser.

Vid stödgivning till enskilda näringsidkare i en kommun berörs ofta inte enbart det lokala näringslivet utan även konkurrens- och näringslivsintressen i ett vidare perspektiv.

I förarbetena (prop. 1990/91:117) till kommunallagen anförts att de kommunala åtgärderna på näringslivets område bör koncentreras till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och att individuella stöd får förekomma endast i undantagsfall. Beträffande arbetslöshetsskäl som motiv för att tillåta kommunala åtgärder som rör det egentliga näringslivet hänvisas i förarbetena till kommunallagen till en proposition om näringspolitik och tillväxt där det framhålls att kommunerna inte skall ge den typ av uppehållande företagsstöd som tidigare har tillämpats. Av propositionen 1990/91:117 framgår således att det finns en restriktiv syn på kommunalt stöd till enskilda företag. Detta förhållande har även stöd i rättspraxis.

Konkurrensverket har under årens lopp fått ett stort antal klagomål som rör offentlig stödgivning till enskilda företag. I klagomålen pekas på stödets konkurrensnedvridande effekter. I avsnitt 7.6 behandlas denna fråga närmare samt redogörs för undersökningar om effekter på konkurrensen av offentlig stödgivning.

### 3 Tillämpningen av konkurrenslagen

Konkurrenslagen – som beskrivits i avsnitt 2.3.1 – har såväl direkta som indirekta effekter på konkurrensen. Detta utvecklas närmare nedan. Vid sidan av de direkta effekter på marknaden som följer av lagens tillämpning på enskilda konkurrensbegränsningar har lagen en viktig påverkan på marknadsaktörernas konkurrensmedvetenhet och agerande. De senare effekterna av lagstiftningen låter sig emellertid inte uppskattas med någon säkerhet. Detta kapitel syftar främst till att beskriva de klart gripbara effekter som följt av konkurrenslagen.

Konkurrensverket har kartlagt de ärenden som verket har prövat med stöd av konkurrenslagen sedan ikraftträdandet den 1 juli 1993 och fram till den 30 juni 1999. En fördjupad studie har gjorts av de ärenden där lagtillämpningen direkt påverkat företagets beteenden, dvs. de ärenden i vilka Konkurrensverket har identifierat och undanröjt begränsningar av konkurrensen. Utanför den fördjupade studien har således fallit ärenden i vilka verket inte har vidtagit någon åtgärd samt ärenden i vilka verket meddelat tidsbegränsade undantag.

I den fördjupade studien har de ärenden som identifierats kategoriserats utifrån bl.a. vilka konkurrensbegränsningar som varit aktuella samt vilka områden respektive branscher som berörts. Kategoriseringen ligger till grund för övergripande slutsatser om lagens effekter på vissa beteenden och branscher.

Det skall framhållas att avtal och förfaranden som granskas av verket kan uppvisa mångfacetterade konkurrensproblem och ha olika effekter inom en rad områden, branscher och affärsled. Det är därför knappast möjligt att åstadkomma en fullständigt entydig och strikt objektiv kategorisering. Den osäkerhet som förekommer i samband med enskilda uppgifter har bedömts ligga inom en acceptabel felmarginal. Vidare är redovisningen inte heller känslig för mindre brister i enskilda uppgifter eftersom kategoriseringen och sammanställningen främst syftar till att ge läsaren en klart gripbar uppfattning om hur konkurrenslagen tillämpats som helhet.

### 3.1 Effekter på konkurrensen

Det går, åtminstone i teorin, att skilja på direkta och indirekta effekter av konkurrenslagstiftningen. Typexemplet på direkta effekter av konkurrenslagen är när Konkurrensverket med stöd av lagen ålägger ett företag att upphöra med ett visst beteende. Även om det kan vara förenat med svårigheter att mäta sådana åtgärders effekter för de enskilda konsumenterna är uppgifterna tillräckligt konkreta och rättvisande för att ligga till grund för en bedömning av lagens betydelse. Det är betydligt svårare att göra en bedömning av lagstiftningens indirekta effekter.

Med indirekta effekter avses här alla åtgärder som företagen självmant vidtar för att anpassa sitt beteende till lagstiftningen. Självfallet innefattar detta även företags underlåtenhet att vidta åtgärder som kan stå i strid med lagstiftningen. Detsamma gäller även för de mindre modifieringar av avtal och förfaranden som företag självmant gör med hänsyn till lagstiftningen. Det går knappast att med någon säkerhet bedöma förekomsten och omfattningen av sådana anpassningar från företagets sida. Även om detta skulle vara möjligt vore det lika svårt att sedan bedöma den värdemässiga betydelse av de enskilda åtgärderna.

Det är också svårt att mer allmänt uppskatta lagstiftningens indirekta effekt eftersom den är beroende av ett antal faktorer. Man kan knappast bedöma en lagstiftnings preventiva effekter utan att först bedöma alla de faktorer som är ägnade att påverka företagets inställning till överträdelser av lagstiftningen. Förutom mer uppenbara frågor såsom hur stor risken är för upptäckt och hur ingripande sanktionerna uppfattas av rättssubjekten har också lagstiftningens förutsebarhet stor betydelse.

Som anförts i inledningen till detta kapitel är syftet med kapitlet att peka på de konkreta, direkta effekterna av Konkurrensverkets tillämpning av konkurrenslagen. Någon utförligare utredning om lagens preventiva effekter har därför inte gjorts även om dessa effekter med hänsyn till sin betydelse ändå kommer att kommenteras i slutet av detta avsnitt.

När man tar del av de uppgifter om direkta effekter av Konkurrensverkets tillämpning som presenteras i det följande måste man ha kännedom om de särskilda omständigheter som rådde vid lagens ikraftträdande. Eftersom konkurrenslagen innebar en väsentlig förändring av den nationella lagstiftningen ställdes det höga krav på att Konkurrensverkets beslut gav vägledning åt marknadsaktörerna. En

medveten strategi från verkets sida var därför att i möjligaste mån avge utförligt motiverade beslut i alla ärenden.

Alternativet till att utförligt motivera alla beslut är att i större utsträckning använda förenklade förfaranden. Sådana förfaranden kan med fördel användas när fråga är om mindre komplicerade ärenden och ärenden som inte tarvar någon åtgärd från verkets sida. Som exempel på förenklade förfaranden kan nämnas det automatiska tidsbegränsade undantag som stadgas om i konkurrenslagens 13 §. Förenklade förfaranden kan bespara Konkurrensverket betydande arbetsinsatser utan att i övrigt ha någon avgörande betydelse för det enskilda fallet. Eftersom förenklade förfaranden emellertid inte på samma sätt som motiverade beslut ger vägledning om konkurrenslagen valde verket att under lagens inledande år prioritera de senare. Denna prioritering kan också förmodas ha haft betydelse för lagens indirekta preventiva effekter.

Med konkurrenslagens ikraftträdande och de övergångsbestämmelser som gällde under de sex första månaderna följde inledningsvis en stor ärendetillströmning till verket. Detta i kombination med verkets ambition att avge motiverade beslut innebar en stor arbetsbörda för verket. En direkt effekt av arbetsbördan var att verket under de första åren hade ett begränsat utrymme för egeninitierade utredningar. Således har verkets insatser framför allt kommit att styras av karaktären på de ansökningar som inkommit till verket.

#### *Direkta effekter av konkurrenslagens tillämpning*

Från och med den tidpunkt när konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993, den 1 juli 1999 har verket handlagt drygt 4 000 ärenden med stöd av lagen. Ett betydande antal, drygt 900, av dessa ärenden kom in i form av ansökningar om icke-ingripandebesked/-anmälningar för undantag under hösten 1993, dvs. under den sex månader långa övergångsperioden som gällde innan lagen fullt ut trädde i kraft. Ärendena fördelar sig enligt följande.

#### Registrerade ärenden enligt konkurrenslagen

Ansökningar om undantag/icke-ingripandebesked	1516
Anmälningarna om företagsförvärv	1331
Klagomål och initiativ	1388
<b>Totalt</b>	<b>4235</b>

Som framgår av tabellen domineras bilden av de ärenden som följer formbundet anmälnings- eller ansökningsförfarande.

Av intresse är att belysa vilka direkt påvisbara effekter som går att härleda till lagtillämpningen. För detta syfte har ingripanden med stöd av de olika lagrummen i konkurrenslagen fördelats på följande sätt.

Ingripanden mot konkurrensbegränsningar fördelade på lagrum i konkurrenslagen

Konkurrensbegränsande samarbete (6 §)	311
Missbruk av dominerande ställning (19 §)	57
Förvärv (34 §)	20
Totalt	388

Av samtliga granskningar Konkurrensverket har gjort enligt konkurrenslagen har verket funnit anledning att agera med stöd av ovannämnda bestämmelser vid mer än 388 tillfällen. Det bör här framhållas att de metoder som valts vid kartläggningen inte medgett att samtliga ärenden där konkurrensbegränsningar avvärijts genom s.k. frivilliga förändringar kunnat identifierats. I redovisningen saknas sålunda ett okänt antal ärenden i vilka konkurrensproblem undanröjts genom att företagen via i första hand frivilliga anpassningar av sina avtal har gjort ingripanden från verket överflödiga.

Som framgår av tabellen ovan har Konkurrensverket funnit anledning att ingripa mot konkurrensbegränsande samarbeten i 311 fall och mot missbruk av dominerande ställning i 57 fall. I 20 fall har Konkurrensverket verkat för att undanröja konkurrensbegränsningar i samband med förvärv. Det kan här noteras att Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen hitintills inte i något fall bedömt att förvärv bort förbjudas.

I följande avsnitt (3.1.1) vidareutvecklas tillämpningen av förbudsreglerna (6 § och 19 §) vad gäller sätt att eliminera konkurrensbegränsningar samt de åtgärder som företag vidtagit i anslutning till förvärvsprövningen. Därefter följer ett avsnitt (3.2) som beskriver inom vilka områden och branscher olika typer av konkurrensbegränsningar, inklusive koncentrationer, förekommit under undersökningsperioden.



### 3.1.1 Prövningar enligt konkurrenslagens förbudsregler

Sedan konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993 har Konkurrensverket handlagt 2 904 ärenden enligt lagens förbudsregler. Av dessa har 1 516 ärenden aktualiserats genom ansökningar om icke-ingripandebesked/anmälningar för undantag. Det stora flertalet av de samarbeten och förfaranden som prövats av verket efter ansökningar/anmälningar har befunnits förenliga med konkurrenslagen. Många ansökningar, drygt 400, har återkallats. I var femte ansökan har Konkurrensverket dock uppmärksammat avtal och förfaranden som befunnits vara oförenliga med konkurrenslagen.

Vid sidan av ansökningar om icke-ingripandebesked och anmälningar för undantag har Konkurrensverket handlagt ytterligare 1 388 ärenden enligt konkurrenslagens förbudsregler. Merparten av dessa ärenden har varit skriftliga klagomål. I flertalet av dessa har verket inte ansett att klagomålet bör föranleda någon åtgärd från verkets sida. Sådana ärenden avslutas vanligen genom s.k. avskrivningsbeslut. Avskrivs ett ärende av prioriteringsskäl görs inte någon egentlig konkurrensrättslig prövning i ärendet.

Konkurrensverket har i ett femtiotal fall motverkat uppmärksammade konkurrensbegränsningar med stöd av konkurrenslagen efter att ha initierat egna ärenden. Vid sidan av ålägganden har verket efter egna initiativ undanröjt konkurrensproblem genom att parter frivilligt anpassat avtal och förfaranden. De tillämpade metoderna i denna kartläggning har inte medgett att samtliga dessa ärenden har kunnat identifieras. Inte heller har de medgett att skillnad kunnat göras mellan sådana frivilliga åtgärder som föranletts av ansökningar/anmälningar och sådana som föranletts av verkets eget initiativ. Eftersom merparten av dessa ärenden med säkerhet är hänförliga till den förra kategorin har samtliga ärenden tillgodoräknats ansökningar om icke-ingripandebesked och anmälningar för undantag. Detta alltså oaktat möjligheten att några av dem egentligen är hänförliga till verkets egna initiativ. Av denna anledning kommer redovisningen fortsättningsvis inte heller att göra skillnad mellan initiativ och ansöknings-/anmälningsärenden.

#### *Metoder som tillämpats för att avvärja konkurrensbegränsningar*

Som framgår av avsnitt 2.3.1 kan konkurrensbegränsningar motverkas på olika sätt med stöd av konkurrenslagen. I det följande ges en beskrivning av vilka metoder som rent praktiskt har kommit till användning för att påverka konkurrensförhållandena på den svenska marknaden. För en närmare redogörelse om åtaganden och talan om

förbud i samband med förvärv hänvisas till avsnittet om förvärvsprovningens effekter på konkurrensen (avsnitt 3.1.2).

Motverkade konkurrensbegränsningar sedan 1 juni 1993 (tabellen låter sig inte summeras)

---

Totalt antal ingripanden	388
Avslag på ansökan	184
Frivilliga förändringar	96
Ålägganden	45
Villkorade undantag	42
Åtaganden i samband med förvärv	15
Talan om förbud	3
Talan om konkurrensskadeavgift	13

#### *Avslag på ansökan om icke-ingripandebesked/undantag*

Konkurrensbegränsningar i strid med konkurrenslagen avvärjs vanligen genom att Konkurrensverket avslår en ansökan om icke-ingripandebesked eller beslutar att inte bevilja undantag enligt en anmälan. Sedan konkurrenslagens ikraftträdande har verket avslagit respektive inte beviljat undantag i 184 fall.

#### *Frivilliga förändringar*

Förutom avslag på ansökningar och beslut att inte bevilja undantag är den vanligaste metoden att komma till rätta med konkurrensbegränsningar att parterna gör frivilliga förändringar som innebär att konkurrensbegränsningar undanröjs. I åtminstone 96 fall har konkurrensbegränsningar i strid med konkurrenslagen undanröjts på detta sätt. Sådana frivilliga förändringar har företrädesvis förekommit i samband med ansökningar om icke-ingripandebesked/anmälningar för undantag. Det är dock inte ovanligt att parter gör frivilliga förändringar i samband med ärenden som initieras av verket.

#### *Villkorade undantag*

I några fall har Konkurrensverket ansett att undantag har kunnat meddelas under förutsättning att samarbetet modifieras så att vissa konkurrensbegränsningar undviks. I 42 fall har verket därför meddelat undantag som förenats med villkor.

### *Ålägganden*

Ett medel för att avvärja konkurrensbegränsningar är ålägganden. Konkurrensverket har meddelat sammanlagt 45 ålägganden, inkl. interimistiska ålägganden, för 31 olika överträdelser av konkurrenslagen. 28 ålägganden (21 överträdelser) har meddelats med stöd av förbudet mot missbruk av dominerande ställning medan övriga 17 (10 överträdelser) har meddelats med stöd av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Fyra femtedelar av de ärenden som slutat i ålägganden registrerades under åren 1994-1996.

#### Ålägganden enligt konkurrenslagen fördelade på branscher

Post	11
Tele	6
Bygg	3
Energi	3
Hälsa- och sjukvård	3
Livsmedel	3
Film	3
Transport	2
Transportmedel	2
Utbildning	2
Skog	1
Jordbruk	1
Övriga	5
<hr/> Totalt	<hr/> 45

Bland de konkurrensbegränsningar som Konkurrensverket ingripit mot med ålägganden har 21 meddelats för att motverka begränsningar i företags fria och oberoende prissättning. Åtta ålägganden har meddelats mot leveransvägran och sju mot kopplingsförbehåll. Konkurrensverket har i fem fall ålagt företag att upphöra med exklusiva inköps- eller försäljningsarrangemang och i två fall har leverantörer ålagts att upphöra med bruttoprissättning. I sammanlagt fem fall har verket meddelat ålägganden för att undanröja vertikala konkurrensbegränsningar.

### *Konkurrensskadeavgift*

Konkurrensverket har vid 13 tillfällen ansett att konkurrensskadeavgift bör utdömas. I 9 fall har verkets ansökan om sådan avgift

baserat sig på förbudet mot missbruk av dominerande ställning medan fem fall har rört konkurrensbegränsande samarbeten.

Verket har vid fem tillfällen ansökt om konkurrensskadeavgift för kopplingsförbehåll och vid ytterligare fem tillfällen på grund av leveransvägran. Sex av dessa tio ärenden rör området transporter varav två ärenden har haft anknytning till järnvägstransporter och två ärenden till trafikskolor.

### *Överklaganden*

Konkurrensverkets beslut att inte godta konkurrensbegränsningar har överklagats i 73 ärenden. Överklagandena har i 53 fall gällt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, i 17 fall förbudet mot missbruk av dominerande ställning och i två fall förvärv. Beslut om ålägganden har överklagats i 22 fall. Hittills har 28 överklaganden medfört att verkets beslut upphävts eller förändrats på något sätt, bland dessa 15 ålägganden.

Med undantag för några få specifika branscher fördelar sig överklagandena jämnt över olika områden och branscher. Överrepresenterade bland överklaganden är branscherna för taxitjänster, anläggningsarbeten, drivmedel, skog, post och tele.

### *Förbudsreglernas effekt på specifika samarbeten och förfaranden*

Ett antal konkurrensbegränsande avtal och förfaranden har upphört som en direkt konsekvens av konkurrenslagens förbudsregler. I det följande beskrivs de vanligaste typerna av samarbeten och förfaranden som har kunnat motverkats med stöd av konkurrenslagen.

### *Priser*

Ekonomisk teori talar för att en ökad konkurrens leder till lägre priser. Normalt har alla former av konkurrensbegränsningar effekter på varors och tjänsters priser. Priset är dessutom i de flesta fall företagets främsta konkurrensmedel. Därför är konkurrensbegränsningar som leder till att en fri och oberoende prissättning hos företag motverkas särskilt allvarliga från konkurrenssynpunkt.

Tabellen nedan beskriver antalet konkurrensbegränsande samarbeten och förfaranden som motverkats och som dessförinnan medförde inskränkningar i den fria prissättningen (tabellen låter sig inte summeras).

Begränsningar i den fria prissättningen	222
Renodlade prissamarbeten	166
Fastställande av försäljningspriser	100
Prislistor	41
Samarbeten om inköspriser	20

Bland de konkurrensbegränsningar som Konkurrensverket motverkat sedan ikraftträdandet av konkurrenslagen har 222 samarbeten och förfaranden haft en omedelbar påverkan på varors och tjänsters priser. Uppgiften innefattar såväl konkurrensbegränsningar där inflytandet på varornas och tjänsternas priser varit en sekundär effekt av ett mer omfattande samarbete eller förfarande, som samarbeten och förfaranden som varit specifikt inriktade mot just priserna. Av de 222 fallen var 166 av denna senare karaktär. I 100 fall var begränsningarna så långtgående att ett specifikt försäljningspris anvisades. I drygt 40 fall har Konkurrensverket funnit att en oberoende prissättning har hämmats genom begagnandet av prislistor.

Bland de 166 ärenden som angivits ovan har 20 fall rört samarbeten som inneburit att inköspriser samordnats.

Följande tabell visar hur de konkurrensbegränsningar som påverkat en fri och oberoende prissättning varit fördelade på olika områden och branscher.

<b>Transport</b>	
Taxi	21
Åkerier/lastbil	10
Buss och järnväg	5
<b>Medier</b>	
Post	13
Film och musik	9
Grafiska produkter och tjänster	6
Annonser	5
Tele	4
<b>Livsmedel</b>	
Mat	16
Foder	4
Lantbruksmaskiner	3
<b>Skog</b>	
Skog, timmer, virke	12
<b>Energi</b>	
Drivmedel	13
Övrig energi	3
<b>Bygg</b>	
Byggmaterial	15
Anläggning	10
El och elinstallation	4
Färg	4
Cement	4
<b>Finans och försäkring</b>	
Försäkringar	13
Finans	10
<b>Övriga branscher</b>	
	38
<b>Totalt</b>	<b>222</b>

### *Konsortier och joint ventures*

Vid en studie av de ärenden i vilka Konkurrensverket har undanröjt konkurrensbegränsningar sedan konkurrenslagen trädde i kraft framgår att ett antal ärenden har rört samarbeten i konsortier och joint ventures.

Konsortier och joint ventures kan ha övervägande positiva effekter från konkurrenssynpunkt. Inte sällan kan sådana samarbeten skapa förutsättningar för t.ex. forskning, utveckling och produktion som kan vara till nytta för konsumenterna. Sådana samarbeten kan därför medföra att produkter blir billigare, utbudet ökar osv. Nära samarbeten mellan mindre marknadsaktörer kan också ge företagen förutsättningen och styrkan att utmana de etablerade och dominerande aktörerna. Samarbeten i konsortier och joint ventures är emellertid ofta mycket långtgående och när mer inflytelserika konkurrenter går samman på detta sätt kan det få allvarliga konsekvenser för konkurrensen på marknaden. Även om samarbetet endast omfattar en begränsad del av konkurrenternas marknader kan samarbetet ändå fungera som en plattform för samordning även på övriga marknader där parterna konkurrerar.

Konkurrensverket har ingripit med konkurrenslagen mot 95 fall av samarbeten som närmast kan liknas vid konsortier eller joint ventures. Nedanstående tabell syftar till att beskriva inom vilka områden som konkurrensbegränsningar i samband med konsortiesamarbeten och joint ventures har kunnat undanröjas med konkurrenslagen.

Konkurrensbegränsande samarbeten i konsortier eller joint ventures fördelat på affärsområden

Transporter	33
Bygg och bo	14
Finans och försäkring	13
Energi	11
Livsmedel	10
Övriga	14
<b>Totalt</b>	<b>95</b>

Bland de branscher som förekommit särskilt ofta i samband med begränsningar av denna natur är branscherna för taxi och åkerier, drivmedel, anläggningsarbeten, mejeriprodukter samt försäkringar.

### *Branschorganisationer*

Det är och har varit vanligt att konkurrenter samarbetar inom ramen för branschorganisationer. Konkurrenslagen synes dock ha haft en ganska god effekt på sådana samarbeten inom branschorganisationer som medfört konkurrensbegränsningar. Samarbeten i branschorganisationer är naturligtvis inte i sig otillåtna enligt konkurrenslagen. Tvärt om kan de mycket väl medföra positiva effekter på konkurrensen på marknaden.

I och med ikraftträdandet av konkurrenslagen har branschorganisationer i 81 fall anpassat sina samarbetsformer till förmån för konkurrensen. Den vanligaste överträdelsen som branschorganisationer gjort sig skyldiga till ur konkurrensrättslig synvinkel är bidragandet till att branschens priser påverkats genom samarbetet i organisationen. Vid 65 tillfällen har Konkurrensverket ingripit mot sådana fall. Normalt har det varit fråga om att försäljningspriserna för branschen direkt har fastställts i organisationen. I 20 fall har branschorganisationer tvingats överge upprättandet och utgivandet av branschprislistor. Det har inte heller varit ovanligt att branschförbund agerat konkurrensbegränsande genom att tillhandahålla sådan statistik och information som har inverkat menligt på medlemmarnas självständiga prissättning och lett till prisstelheter i branschen.

Här följer en sammanställning som beskriver de vanligaste områdena för konkurrensbegränsningar inom ramen för branschorganisationer.

Bygg och bo	16
Transport	14
Media	13
Finans och försäkring	8
Energi	5
Skog	5
Övriga	20
<hr/>	
Totalt	81

### *Vertikala konkurrensbegränsningar*

Vertikala konkurrensbegränsningar kan närmast beskrivas som avtal mellan företag i olika produktions- och försäljningsled, exempelvis mellan tillverkare och återförsäljare. Merparten av de konkurrensbegränsningar som undanröjts med stöd i konkurrenslagen



har varit av horisontell karaktär, dvs. de har rört förhållandet i samma produktions- eller försäljningsled. I 54 fall har dock Konkurrensverket funnit att vertikala konkurrensbegränsningar har varit sådana att de inte kunnat godtas med hänsyn till konkurrenslagens bestämmelser.

En mer utförlig redogörelse för effekten av konkurrenslagens tillämpning på olika områden och branscher ges i avsnitt 3.2. Där ingår även ärenden som gäller prövningen av förvärv. En detaljerad beskrivning av de specifika effekterna av förvärvsprövningen sker i det närmast följande avsnittet.

### 3.1.2 Förvärvsprövningens effekter på konkurrensen

#### *Ärendefördelningen under 90-talet*

Antalet förvärv som anmäldes till Konkurrensverket under åren 1994 – 1996 uppgick till mellan 200 och 300 per år. Under 1997 och 1998 minskade antalet till ungefär 150 per år till följd av att reglerna för anmälningsskyldigheten begränsades så att de förvärv där förvärvsobjektets omsättning föregående räkenskapsår understeg 100 miljoner kronor inte behövde anmälas.

Det ökande internationella inslaget framgår av att under 1998 var förvärvaren i ungefär två tredjedelar av fallen ett utländskt företag. Emellertid var ett stort antal av dessa förvärv av typen ett utländskt företag köper ett annat utländskt företag med dotterbolag i Sverige. Om dessa förvärv, som inte primärt avser den svenska marknaden, exkluderas så var förvärvaren ett utländskt företag i ungefär hälften av förvärven detta år. De utländska företagen fördelade sig med ungefär en tredjedel vardera på antingen ett annat nordiskt företag eller ett annat europeiskt företag eller ett nordamerikanskt företag. Förvärvaren var i flertalet fall ett stort internationellt företag med en total omsättning i storleksordningen 10–100 miljarder kronor medan förvärvsobjektet vanligtvis var ett svenskt företag med en omsättning i storleksordningen 100–1 000 miljoner kronor.

De vanligaste typerna av förvärv avsåg horisontella förvärv eller marknadsutvidgande sådana. Den senare typen av förvärv kan t.ex. avse ett utländskt företag som är verksamt på samma produktområde som förvärvsobjektet och som utvidgar sin försäljning till att även omfatta den svenska marknaden.

De produktområden där flest förvärv ägde rum under 1998 var el- och teleprodukter, finmekaniska verkstadsprodukter, medicintek-

niska produkter, konsulttjänster samt elhandel. Vanligtvis var det frågan om produkter med en positiv marknadsutveckling.

Strukturförvärv i meningen förvärv som syftade till att eliminera ett kapacitetsöverskott i en bransch med sjunkande efterfrågan var sällsynta. Det relativt stora antalet förvärv inom elhandeln var en följd av avregleringen på detta område.

### *Förbud*

Mellan den 1 juli 1993 och den 31 december 1998 har ca 1 200 förvärv prövats av Konkurrensverket. Under den tiden har endast tre förvärv förts vidare till Stockholms tingsrätt med ansökan om att domstolen skulle förbjuda det aktuella förvärvet. I två fall ogillades verkets talan (Konkurrensverket mot Skandinaviska Filmlaboratorier Holding AB och Konkurrensverket mot Optiroc Group AB). Den senare domen överklagades av verket till Marknadsdomstolen, som emellertid lämnade verkets överklagande utan bifall. Beträffande det tredje fallet gjorde företaget ett åtagande sedan verket väckt talan i Stockholms tingsrätt (Konkurrensverket mot Selecta AB). Efter att verket justerat sin talan biföll tingsrätten verkets talan och ålade företaget vid vite att fullgöra sitt åtagande.

Som jämförelse kan noteras att Europeiska kommissionen tog beslut i 660 koncentrationsärenden under åren 1994–1998, nio ärenden slutade med att kommissionen beslöt om förbud mot koncentrationen.

### *Åtaganden*

Som tidigare nämnts kan förvärvsparterna göra frivilliga åtaganden som innebär att väsentliga konkurrensbegränsande effekter av förvärvet elimineras utan att förvärvet i övrigt behöver förhindras. Konkurrensverket strävar efter att uppnå främst så kallade strukturella åtaganden, dvs. åtaganden som innebär att förvärvaren eller det förvärvade företaget säljer ut bolag eller rörelser som reducerar eller eliminerar de konkurrensbegränsande effekterna av förvärvet.

Det förekommer också att verket accepterar åtaganden som innebär att förvärvsparterna skall bete sig på ett sätt som främjar konkurrensen. Sådana åtaganden kan innebära att leveranser till konkurrenter och andra företag utanför förvärvsparternas företagsgrupp skall ske på icke diskriminerande villkor i fråga om priser, leveransvillkor m.m. Även åtaganden som har att göra med att parterna skall lämna konkurrerande företags styrelser har förekommit.

Under åren 1994–1998 gjordes åtaganden i 17 förvärvsärenden. Nedan redovisas exempel på strukturella respektive icke-strukturella åtaganden.

Exempel på strukturella åtaganden:

*Securitas/Abloy.* (1994). Förvärvsparterna åtog sig att avyttra tillverkningsenhet i Finland till konkurrenskraftig köpare som skulle godkännas av Konkurrensverket. Fram till försäljningen skulle verksamheten drivas vidare i oförändrad omfattning.

*Orkla/Procordia.* (1995). Orkla åtog sig att sälja varumärket Kalas och att avstå från en avtalsbindning i form av en konkurrensklausul som hindrade ICA från att tillverka s.k. private brands.

*NCC/Siab.* (1997). Samtliga av Siab ägda aktier i Swerock AB, Clifton AB och Fabriksbetong AB skulle säljas till fristående köpare. Ett antal asfalts- och ballaströrelser skulle avyttras till fristående köpare. Det gemensamma ägandet som NCC hade med Skanska i ett antal asfalt- och ballastföretag skulle avvecklas. Köparna av de avyttrade bolagen och rörelserna skulle i samtliga fall godkännas av Konkurrensverket.

*Samfod/Goman.* (1997). Parterna förband sig att senast vid utgången av år 2001 börsintroducera Samfod/Goman och Slakteriförbundet skulle senast vid börsintroduktionen avyttra hela sitt aktieinnehav i Samfod/Goman. Lantbrukarnas riksförbund ek.för. (LRF) och Svenska Lantmännen, riksförbund ek.för. (SLR) skulle minska sitt sammanlagda aktieinnehav till högst 25 procent. Slakteriförbundet åtog sig också att upphöra med gemensam styrelserepresentation.

*Stena Metall/Gotthards.* (1998). Stena Metall åtog sig att se till att Gotthards avyttrade sina aktier i Gotthard RagnSells Elektronikåtervinning AB till en fristående köpare. Denna skulle godkännas av Konkurrensverket. Stena Metall åtog sig också att avstå från att utse styrelserepresentation i det av Gotthards delägda bolaget Svensk Freonåtervinning AB samt att inte ta del av eller använda uppgifter avseende verksamheten i detta företag.

Exempel på icke strukturella åtaganden:

*Farmek/Scan HB.* (1994). Parterna förband sig att inte tillämpa diskriminerande villkor gentemot fristående företag. Parterna

skulle fortlöpande redovisa till Konkurrensverket fördelningen av total slakt på intern respektive extern förädling. Detta åtagande har dock därefter slopats genom beslut av Konkurrensverket. Konkurrensbegränsande bestämmelser mellan parterna slopades.

*Pilkington/Combiglas*. (1996). Pilkington förband sig att utträda ur Svensk Planglasförenings styrelse och att upphöra med det statistiksamarbete som förekom i föreningens regi. Dessutom skulle en konkurrensklausul slopas.

*Swedish Meat/Skanek m.fl.* (1998). Slakteriförbundet förband sig att inte diskriminera externa köttförädlingsföretag i fråga om priser och affärsvillkor. Vid eventuell bristsituation på grund av störningar i importen skulle samma volymandel levereras till externa kunder som vid normala förhållanden. Förbundet åtog sig också att se till att personer som satt i förbundets eller i dess dotterbolags styrelser eller företagsledning inte hade motsvarande befattningar i konkurrerande företag i Sverige. Under ärendets handläggning sålde Slakteriförbundet alla sina aktier i konkurrentföretaget Samfod.

De ovan redovisade åtagandena förenades normalt med vite. Till följd av gjorda åtaganden fann Konkurrensverket att konkurrensen inte skulle komma att hämmas och förvärven kunde därför lämnas utan åtgärd.

### 3.1.3 Konkurrenslagens indirekta effekter

Konkurrenslagens indirekta effekter skall inte underskattas. En viktig effekt av konkurrenslagen och den förbudsprincip lagen vilar på är att den påverkar företagsledningarna redan vid deras diskussioner om olika möjliga framtidsprojekt. Vetskapen om att avtal, förfaranden och förvärv kan komma i strid med konkurrenslagen kan sålunda påverka företagen att finna alternativa lösningar som kan leda till önskade effekter utan att konkurrensen på marknaden påverkas så negativt att konkurrenslagens regler blir tillämpliga.

Redan på detta stadium har också olika rådgivare och konsulter betydelse för företagets agerande. Sålunda kan advokater som är specialiserade på konkurrensrätt ha en viktig roll vid rådgivning till sina klienter så att dessa undviker att söka genomföra åtgärder som kan leda till ingripande av konkurrensmyndigheter.

Det är Konkurrensverkets erfarenhet att företagen som regel anlitar juridisk expertis innan man genomför mer betydande åtgärder. Även vid handläggningen hos Konkurrensverket och i domstol har juridisk rådgivning stor betydelse för företagens agerande. Att tillgången på juridisk expertis är viktig i detta sammanhang har bl.a. framgått av yttranden från flera remissinstanser över konkurrenslagsutredningen (SOU 1998:98). Det ligger naturligtvis i företagets intresse att undvika sådana åtgärder som kan leda till att väsentliga förändringar i företagets uppläggning behöver ske eller att man riskerar att överhuvudtaget inte kunna genomföra åtgärderna.

Som redan antytts i inledningen till detta avsnitt är det naturligtvis mycket svårt att uppskatta konkurrenslagens effekter på detta tidiga stadium eftersom övervägda åtgärder normalt sett inte redovisas av parterna om man finner att de av konkurrensskäl inte bör genomföras. Likaså redovisas inte heller de förändringar i upplägg av åtgärder som genomförs av hänsyn till konkurrenslagens regler. Det är emellertid Konkurrensverkets uppfattning att reglerna har en styrande effekt på företags beteende redan på detta stadium.

Konkurrenslagens regler påverkar företags beteende på ett tidigt stadium även på andra sätt. Ett sådant är att företagen i förhållandevis stor omfattning presenterar tilltänkta åtgärder, inte minst företagsförvärv, för Konkurrensverket i syfte att utröna verkets preliminära uppfattning om åtgärdernas förenlighet med konkurrenslagen. Även här kan det gälla åtgärden som helhet eller hur åtgärderna kan avgränsas eller begränsas så att de inte kommer i strid med konkurrenslagen. Sådana diskussioner mellan företaget och Konkurrensverket har bidragit till att åtgärder inte genomförts eller till att omfattningen av åtgärden eller omständigheterna i övrigt kring åtgärderna har förändrats. Det är Konkurrensverkets uppfattning att sådana tidiga och preliminära kontakter är av stort värde för företagen.

Även från Konkurrensverkets utgångspunkt kan sådana tidiga kontakter vara en effektiv metod att på ett resurssnålt sätt föra ut intentionerna bakom konkurrenslagens regler. Att regelverket har stor betydelse inte minst preventivt för att motverka att konkurrensbegränsningar uppkommer framhålls också i regeringens proposition (1998/99:144) om förslag till regler om företagskoncentration.

Vikten av att företag på ett mycket tidigt stadium kan få en preliminär uppfattning om hur deras åtgärder kan komma att bedömas har lett till att EU:s konkurrensregler liksom flera enskilda länders konkurrenslagstiftning har en ordning som ger de berörda företagen

möjlighet till informella kontakter med konkurrensmyndigheten innan en anmälan eller en ansökan inges formellt. Erfarenheterna från sådana förhandskontakter visar att möjligheten till kontakter på ett inledande stadium ger konkurrensmyndigheten förutsättningar att i ett tidigt skede bl.a. bilda sig en närmare uppfattning om åtgärderna och redovisa sin uppfattning om t.ex. avgränsningen av relevant marknad samt när skäl därtill finns, begränsa omfattningen av de uppgifter som företagen behöver lämna för myndighetens prövning.

Sådana förhandskontakter förutsätter dock för att bli effektiva och konstruktiva att de, inte minst inför anmälan av förvärv, föregås av att parterna ger in information om åtgärden och den marknad på vilken åtgärden avses genomföras. Härvid erfordras uppgifter som ofta kan vara av hemlig karaktär. Dessutom kan det vara så att åtgärden inte offentliggjorts. Redan existensen av ett ärende med de involverade parterna hos Konkurrensverket kan om det nåt offentligheten störa genomförandet av åtgärderna och påverka de berörda företagens börskurser.

Med de ändringar som föreslagits i propositionen (1998/99:144) angående regler om företagskoncentration vad gäller förändrad lydelse i sekretesslagen 8 kap. 4 § varigenom absolut sekretess kan gälla hos Konkurrensverket för uppgift för bl.a. enskilda affärs- och driftsförhållanden som lämnas i anslutning till förhandskontakter inför en anmälan enligt 37 § konkurrenslagen, skapas väsentligt förbättrade förutsättningar för en sådan ordning liknande den som Europeiska kommissionen tillämpar.

### 3.2 Effekter på konkurrensen inom olika områden och branscher

I detta avsnitt följer en redogörelse för de slutsatser som kan dras om tillämpningen av konkurrenslagen utifrån specifika områden och branscher. Inledningsvis redogörs för mer övergripande slutsatser om förekomsten av otillåtna konkurrensbegränsningar inom olika områden och branscher. Därefter beskrivs de viktigare slutsatser som kan dras om konkurrenslagens effekter på de specifika områdena.

Det kan noteras att områdesbeskrivningarna omfattar begränsningar av konkurrensen som undanröjts med stöd av såväl konkurrenslagens förbudsregler som förvärvsregeln.

### Konkurrensbegränsningar fördelade på områden

Transporter (inkl. transportmedel)	71
Media (inkl. post och tele)	67
Bygg och bo	60
Livsmedel (inkl. jordbruk)	57
Finans och försäkring	30
Energi	28
Hälso- och sjukvård	19
Övriga (inkl. skog)	56
<b>Totalt</b>	<b>388</b>

Som framgår av tabellen har två tredjedelar av de konkurrensbegränsningar som identifierats och befunnits stå i strid med konkurrenslagen haft anknytning till något av områdena transporter, media, bygg och bo samt livsmedel.

Av tabellen framgår också att uppgiften om transporter innefattar transportmedel, media innefattar post- och teleområdena och livsmedel innefattar jordbruk. Flera av de ärenden som har anknytning till transportmedel, post och tele samt jordbruk har mycket ringa anknytning till de övergripande områdena i tabellen. Bortser man från sådana ärenden blir fördelningen av konkurrensbegränsningar i tabellen något jämnare, nämligen 54 ärenden med anknytning till transporter, 30 med anknytning till media och 43 ärenden med anknytning till livsmedel.

Andra intressanta nedbrytningar av tabellen ger vid handen att fyra femtedelar av ärendena inom transportområdet består av ärenden som berör landtransporter. På området för energi har tre fjärdedelar av ärendena anknytning till drivmedel. Inom bygg och bo kan man notera att mer än hälften av ärendena hör hemma i branscherna för byggmateriel och anläggningsarbeten. Enbart de branscher som här brutits ut svarar för 25 procent av alla ärenden.

Det finns i övrigt ett antal branscher som är överrepresenterade inom respektive områden. Inom transporter, eller inom landtransporter också för den delen, har ett flertal ärenden anknytning till taxi- och åkeriverksamhet. Totalt har var tionde konkurrensbegränsning som identifierats och motverkats med stöd av konkurrenslagen haft anknytning till taxi- eller åkeriverksamhet. Andra branscher som måste anses vara överrepresenterade är branscherna

anläggning och byggmateriel vilka även de motsvarar nära en tiondel av det totala antalet konkurrensbegränsningar.

I tabellen ovan har området skog presenterats bland övriga ärenden. Om man räknar samman de ärenden i vilka Konkurrensverket ingripit mot konkurrensbegränsningar som berört skog och virke utgör dessa närmare fem procent av det totala antalet ärenden.

Konkurrensbegränsningar som varit hänförliga till postområdet har motverkats i 25 enskilda fall vilket i sig motsvarar nära sju procent av alla ärenden.

#### *Livsmedel och jordbruk*

Konkurrensverket har med stöd av konkurrenslagen motverkat konkurrensbegränsningar med anknytning till livsmedelsområdet vid 57 olika tillfällen. Åtgärder mot konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet utgör därmed 15 procent av det totala antalet ingripanden enligt konkurrenslagen.

#### Identifierade konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet

Mejeri	12
Kött och chark	9
Bryggeri	8
Övrigt mat	11
Andra	2
<b>Totalt</b>	<b>42</b>

#### Identifierade konkurrensbegränsningar på jordbruksområdet

Odling	8
Jordbruksmaskiner	7
<b>Totalt</b>	<b>15</b>

På jordbruksområdet har konkurrenslagen utgjort ett medel för att avvärja konkurrensbegränsningar huvudsakligen inom branscherna för jordbruksmaskiner, foder, gödsel och utsäde. Endast tre av de ärenden som har kategoriserats till jordbruksområdet saknar egentlig anknytning till livsmedel eller livsmedelsproduktion. Bortser man från dessa tre ärenden har de kvarvarande 54 ärendena inom livsmedelsområdet, inklusive jordbruksområdet, en omedelbar anknytning till livsmedel och livsmedelsproduktion. Flertalet av



dessa ärenden har dessutom samband med produkter som konsumenten dagligen konsumerar.

I flertalet av de fall då konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet har befunnits stå i strid med konkurrenslagens bestämmelser har det gällt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Endast i två fall har verket ingripit mot missbruk av dominerande ställning. Vid sju tillfällen har Konkurrensverket funnit anledning att motsätta sig förhållanden i samband med förvärv. Ser man till det totala antalet förvärv som verket motsatt sig har således mer än vart tredje förvärv haft anknytning till livsmedelsområdet. Bland förvärven på livsmedelsområdet hade tre anknytning till charkuteribranschen. Övriga förvärv rörde marknaderna för automatservering, frukt och grönt, färdigmat och såser samt bryggerier.

Bortser man från förvärvsärendena har merparten av de konkurrensbegränsningar som motverkats med konkurrenslagen på livsmedelsområdet varit av vertikal karaktär. I samtliga fall utom nio har verkets ingripanden inneburit att vertikala konkurrensbegränsningar upphävts. Den stora andelen vertikala konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet är något anmärkningsvärt. Bland de totala antalet konkurrensbegränsningar som undanröjts är antalet horisontella konkurrensbegränsningar klart överrepresenterade. De nio ärenden på livsmedelsområdet som ansetts konkurrensbegränsande men som inte rört vertikala förhållanden har alla varit samarbeten i konsortier eller joint ventures.

Det man vidare särskilt kan notera om livsmedelsområdet är att Konkurrensverket endast vid två tillfällen funnit att avtal och förfaranden som registrerats efter år 1994 har stått i strid med konkurrenslagens förbudsregler. Övriga 48 avtal och förfaranden som innefattade otillåtna konkurrensbegränsningar registrerades under konkurrenslagens två första år.

### *Bygg och bo*

Konkurrensverket har i 60 ärenden motverkat konkurrensbegränsningar på bygg- och boområdet. Andelen undanröjda konkurrensbegränsningar med anknytning till detta område uppgår till drygt 15 procent. Mer än hälften av de ärenden som har anknytning till detta område återfinns inom branscherna byggmateriel och anläggningsarbeten.

Identifierade konkurrensbegränsningar på området  
för bygg och bo

Byggmateriel	20
Anläggningsarbeten	14
Cement	6
Entreprenad och byggnation	5
Elinstallation m.m.	5
Färg	4
VVS	3
Övrigt	3
<b>Totalt</b>	<b>60</b>

Merparten av de konkurrensbegränsningar som undanröjts på detta område har befunnits stå i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten. Endast i tre fall har verket funnit förfaranden som stått i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Två av dessa missbruk innefattade prisdiskriminering och kopplingsförbehåll medan det tredje fallet av missbruk rörde exklusivitet och leveransvägran. I sex fall har verket funnit anledning att motsätta sig omständigheter i samband med förvärv. Således har vart fjärde förvärv som verket inte utan vidare godtagit haft anknytning till bygg och bo.

På bygg- och boområdet har Konkurrensverket med stöd av konkurrenslagen i åtminstone 34 ärenden undanröjt begränsningar av konkurrensen som har haft en omedelbar effekt på varors och tjänsters priser. Av dessa har 21 fall varit mer renodlade horisontella prisöverenskommelser. I elva fall har Konkurrensverket funnit att begagnandet av specifika prislistor stått i strid med konkurrenslagen. Samtliga upphävda prissamordningar på bygg- och boområdet har haft anknytning till branscherna byggmateriel, färg och elinstallation.

De prislistor på området som befunnits stå i strid med konkurrenslagen har alla upprättats och tillämpats inom ramen för branschorganisationer. Vid sidan av prislistor har samarbeten inom branschorganisationer befunnits stå i strid med konkurrenslagen vid ytterligare fem tillfällen. Samtliga dessa 16 fall av konkurrensbegränsande samarbeten i branschorganisationer har haft anknytning till endera byggmaterielbranschen eller elinstallationsbranschen.

Anläggningsbranschen är en av de branscher som förekommit flitigt i samband med otillåtna konkurrensbegränsningar. I denna presentation inbegriper anläggningsbranschen ärenden som har anknytning till ballast, grus, bergskross, asfalt och vägbyggen. Samtliga 14 ärenden med anknytning till anläggningsbranschen har rört samarbeten mellan starka konkurrenter i konsortier och joint ventures.

På marknaden för cement och därtill relaterade varor och tjänster har Konkurrensverket avslagit fyra ansökningar om samarbeten. Tre av dessa ansökningar rörde konsortiesamarbeten medan en ansökning befanns innefatta bestämmelser om marknadsdelning och marknads kontroll.

Tre fjärdedelar av de ärenden som resulterat i att konkurrensbegränsningar har motverkats på bygg- och boområdet registrerades under de två första åren, 1993 och 1994. Därefter har i genomsnitt tre ärenden per år registrerats i vilka verket funnit otillåtna konkurrensbegränsningar.

### *Transporter*

Transportområdet tillhör de områden som förekommit flitigast i samband med otillåtna konkurrensbegränsningar. Inbegriper man området för transportmedel i transportområdet har nära en femtedel av de avvärdade konkurrensbegränsningarna haft anknytning till området. Bortser man i stället från transportmedel blir andelen 14 procent. I det följande kommer området för transportmedel att beskrivas för sig.

#### Identifierade konkurrensbegränsningar på transportområdet

Taxi	23
Åkeri/lastbil	10
Övriga landtransporter	9
Sjöfart	6
Flyg och luftfart	5
Övrigt	1
<b>Totalt</b>	<b>54</b>

På transportområdet har Konkurrensverket vid 45 tillfällen ingripit mot konkurrensbegränsande samarbeten och vid nio tillfällen mot missbruk av dominerande ställning. Verket har inte vid något tillfälle funnit anledning att påverka förvärv på transportområdet.

Merparten av de konkurrensbegränsningar som avvärjts med konkurrenslagens bestämmelser på transportområdet har haft en omedelbar inverkan på prissättningen på de aktuella tjänsterna.

Som redan anförts, tidigare i kapitlet, har fyra femtedelar av alla identifierade konkurrensbegränsningar på transportområdet anknytning till landtransporter. Bland landtransporter kan noteras att en lika stor andel av dessa ärenden, fyra femtedelar, har berört taxi- och åkeriverksamhet. Vart tionde fall av otillåtna konkurrensbegränsningar som verket har uppmärksammat och ingripit mot har haft anknytning till dessa två tjänsteselement.

Bortser man från järnvägstransporter har undanröjandet av konkurrensbegränsningar på området för landtransporter uteslutande skett med stöd av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Utmärkande för det anförda området är också att samtliga otillåtna samarbeten har rört beställningscentraler i någon form. Vanligen har sådana samarbeten medfört att konkurrenter uppträtt som en aktör gentemot leverantörer och kunder varför också anbud och priser samordnats. Verket har helt avslagit sådana ansökningar i 13 fall och meddelat villkorade undantag i lika många fall. Vid tio tillfällen har dessa konkurrensbegränsningar kunnat undanröjas genom att parterna gjort frivilliga åtaganden.

Inom de övriga branscherna på transportområdet, järnvägstransporter, sjötransporter samt flyg och luftfart, har verket ingripit mot konkurrensbegränsande samarbeten vid fem tillfällen och vid sju tillfällen mot missbruk av dominerande ställning. Missbruksärendena har i tre fall rört järnvägstransporter och lika många har haft anknytning till flyg och luftfart. Det sjunde ärendet rörde sjötransporter. De fem fallen av konkurrensbegränsande samarbeten berörde alla sjötransporter och gällde samordning av priser inom ramen för branschorganisationer.

Vid sidan av sjötransporter har branschorganisationer medverkat till ytterligare två otillåtna konkurrensbegränsningar på transportområdet. Båda begränsningarna hade anknytning till bärgningstjänster.

Bortser man från taxibranschen har det på transportområdet inte registrerats mer än nio ärenden sedan år 1994 i vilka verket har funnit begränsningar i strid med konkurrenslagen. Efter utgången av år 1996 har endast två sådana ärenden registrerats.

I åkeribranschen har verket funnit ett antal samarbeten som varit otillåtna enligt konkurrenslagen. Inte något av dessa ärenden har

dock registrerats efter år 1994. De flesta ärenden som befunnits innefatta otillåtna konkurrensbegränsningar i taxibranschen registrerades antingen år 1993 eller år 1996.

### *Transportmedel*

#### Identifierade konkurrensbegränsningar på området för transportmedel

Service och reservdelar	5
Personbilar	4
Cyklar	3
Truckar	2
Mc och moped	2
Övrigt	1
<b>Totalt</b>	<b>17</b>

På transportmedelsområdet har Konkurrensverkets tillämpning av konkurrenslagen generellt kunnat motverka avtal och förfaranden som varit ägnade att kontrollera och integrera leverantörer, köpare och konkurrenter. Mer konkret har verket undanröjt konkurrensbegränsningar i ensamåterförsäljaravtal, horisontella prisöverenskommelser, vertikala prisregleringar och markandsdelning. De nämnda konkurrensbegränsningarna har framför allt förekommit i personbilsbranschen.

På transportområdet har konkurrenslagen inneburit att tolv samarbeten och förfaranden som har haft en omedelbar inverkan på varor och tjänsters priser har kunnat undanröjts. I åtta av dessa fall har priserna fastställts i prislistor.

### *Energi*

Konkurrensverket har i 28 ärenden ingripit mot otillåtna konkurrensbegränsningar på energiområdet. Verket har funnit 26 fall av konkurrensbegränsande samarbeten och två fall av missbruk av dominerande ställning på området. Inte i något fall har verket ansett att det från konkurrenssynpunkt har funnits skäl att ingripa mot förvärv på området.

Identifierade konkurrensbegränsningar på energiområdet
 

---

Drivmedel	20
Energiproduktion	4
Gas	3
Övriga	1
<hr/>	
Totalt	28

70 procent av de konkurrensbegränsningar som avvärjts på energiområdet har haft anknytning till drivmedel. Samtliga ärenden i drivmedelbranschen har rört samarbeten och initierats genom ansökningar om icke-ingripandebesked/undantag. I nio fall ansåg Konkurrensverket att ansökningar om samarbeten i konsortium eller joint ventures innebar otillåtna konkurrensbegränsningar i lagens mening. Fem exklusivavtal om drivmedel har också befunnits medföra otillåtna konkurrensbegränsningar. Minst elva av de samarbeten som undanröjts med stöd av konkurrenslagen i drivmedelsbranschen skapade förutsättningar för informationsutbyte mellan konkurrenter.

Av de övriga åtta konkurrensbegränsningar som undanröjts på energiområdet har hälften haft anknytning till elektricitet och värme. Konkurrensverket ansåg att tre av dessa ärenden medförde otillåtna marknadscontrollerande effekter på produktion och etablering.

Ser man till energiområdet som en helhet har Konkurrensverket undanröjt otillåtna konkurrensbegränsningar i form av samarbeten i konsortier och joint ventures, exklusivavtal, etableringscontrollerande åtgärder och marknadsdelning. Summerar man de begränsningar som förekommit på energiområdet har den vanligaste begränsningen, förutom samarbeten i konsortier och joint ventures, varit trohetsskapande och marknadscontrollerande åtgärder. På energiområdet har branschorganisationer medverkat till fem fall av otillåtna begränsningar av konkurrensen.

Av de 28 ärenden på energiområdet som resulterat i undanröjanden av konkurrensbegränsningar registrerades 22 ärenden under konkurrenslagens första två år, dvs. åren 1993-1994. Endast i sex fall har Konkurrensverket funnit otillåtna begränsningar av konkurrensen i ärenden som registrerats efter år 1994. I fyra av dessa sex ärenden begränsades konkurrensen genom exklusiva vertikala arrangemang.

Vid tre tillfällen har verket meddelat ålägganden mot avtal och förfaranden på energiområdet. De ärenden som slutade i ålägganden registrerades under åren 1996, 1998 och 1999.

### *Skog*

Konkurrensverket har funnit otillåtna konkurrensbegränsningar på skogsområdet i 18 ärenden. Fyra av dessa ärenden har haft en sådan anknytning till byggmaterielbranschen att de i första hand bedömts ingå i bygg- och boområdet. Eftersom de likväl berör handeln med virke kommer de att ingå även vid redogörelsen för konkurrensbegränsningar i skogsområdet.

De konkurrensbegränsningar som motverkats på skogsområdet med stöd av konkurrenslagen har alla utom en befunnits vara i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Det återstående ärendet rörde reglerna om företagsförvärv.

I samtliga 17 fall som Konkurrensverket undanröjt konkurrensbegränsningar med stöd av konkurrenslagens förbudsregler har begränsningarna varit av sådan karaktär att de direkt motverkat en fri och oberoende prissättning. I tretton fall har samarbetena rört direkta prisöverenskommelser varav det i tio fall varit fråga om försäljningspriser.

De otillåtna samarbetena på skogsområdet har samtliga, med något undantag, skett inom ramen för konsortier, joint ventures eller branschorganisationer.

De begränsningar av konkurrensen på skogsområdet som motverkats med stöd av konkurrenslagen har alla utom tre registrerats före år 1995. Bland de ärenden som registrerats senare än år 1994 har två ärenden rört konkurrensbegränsande samarbeten medan det kvarvarande varit ett förvärv. Inte i något fall har Konkurrensverket på detta område ingripit mot missbruk av dominerande ställning.

### *Medier*

Sedan konkurrenslagen trädde ikraft har Konkurrensverket funnit 67 otillåtna konkurrensbegränsningar på medieområdet. I två fall har verket ansett förvärv medföra sådana konkurrensbegränsningar att de inte utan vidare kunnat godtas utifrån förvärvsreglerna.

Identifierade konkurrensbegränsningar på medieområdet
 

---

Post	25
Tele	9
Annonser och reklam	9
Förlagsrelaterat	6
Biograffilm	5
Fonogram	5
Video	4
Övrig musik	4
<hr/> Totalt	<hr/> 67

Av de 67 ärenden på medieområdet som verket ansett inbegripa otillåtna begränsningar av konkurrensen har 25 undanröjts genom att verket avslagit ansökningar om icke-ingripandebesked och undantag. I tolv ärenden har konkurrensbegränsningar undanröjts genom frivilliga åtgärder från parterna.

Konkurrensverket har meddelat 22 ålägganden på medieområdet. Det motsvarar nära hälften av alla ålägganden som verket meddelat med stöd av konkurrenslagen. Bland åläggandena på medieområdet har fyra meddelats för att komma tillrätta med konkurrensbegränsande samarbeten medan 18 har meddelats för att undanröja missbruk av dominerande ställning.

Bryter man ut de ärenden som har anknytning till post- och teleområdena från medieområdet återstår det 33 ärenden i vilka verket har funnit konkurrensbegränsningar. Av dessa 33 ärenden har 25 rört förbjudna samarbeten, sex missbruk av dominerande ställning och två förvärv.

Bland de 33 ärendena har Konkurrensverket avslagit 19 ansökningar om icke-ingripandebesked och undantag, meddelat villkorade undantag i tre ärenden och meddelat ålägganden i fem fall. I fem fall har de konkurrensproblem som verket identifierat undanröjts genom frivilliga åtaganden. Jämfört med övriga områden är det relativt få konkurrensbegränsningar på medieområdet som kunnat avvärjas genom frivilliga åtgärder. Det sagda gäller även vid beaktande av de ärenden som har anknytning till post- och teleområdet.

De konkurrensbegränsningar som avvärjts på medieområdet har varit av skiftande natur. Vid fyra tillfällen har verket ingripit mot



helt vertikala begränsningar av konkurrensen. Räknar man in alla ärenden som har haft effekter i flera affärsled är antalet vertikala konkurrensbegränsningar det dubbla. I 18 fall har Konkurrensverket avvärjt begränsningar som givit förutsättningar för konkurrenter att samordna priser. Bland dessa 18 ärenden har branschorganisationer varit inblandade i tio av ärendena. I fem fall har samordningen av priser skett genom användandet av gemensamma prislister.

I annonsbranschen och förlagsbranschen har de begränsningar av konkurrensen som motverkats i princip uteslutande gällt samarbeten som inneburit att försäljningspriser har fastställts. I ett par fall har verket konstaterat otillåtna samarbeten i annonsbranschen som haft etableringskontrollerande effekter. I båda branscherna, men framför allt i förlagsbranschen, har de otillåtna samarbetena skett inom ramen för branschorganisationer. På hela medieområdet har specifika samarbeten i branschorganisationer i 13 fall befunnits strida mot konkurrenslagen. Av dessa har, som redan anförts, tio fall rört prissamordningar.

Inom musikbranschen har verket ingripit mot tre konsortiesamarbeten och tre fall av informationsutbyte inom ramen för branschorganisationer. I samtliga ärenden utom ett i denna bransch har begränsningarna haft en direkt påverkan på priserna. I filmbranschen, närmare bestämt i samband med översättning av film, har Konkurrensverket avvärjt två prissamarbeten.

Tillämpningen av förbudet mot missbruk av dominerande ställning har på medieområdet lett till att tre leveransvägran, två bruttoprissättningar och två prisdiskrimineringar har kunnat motverkas.

Två tredjedelar av alla ärenden som slutat i att Konkurrensverket ingripit mot otillåtna konkurrensbegränsningar på medieområdet registrerades före år 1995. En större andel av annons- och musikrelaterade ärenden anmäldes under de första två åren.

### *Finans och försäkring*

På området för finans och försäkring har Konkurrensverket ingripit med konkurrenslagen i 30 ärenden. Samtliga ärenden inom detta område har aktualiserats genom ansökningar om icke-ingripandebesked och anmälan för undantag. Verket har inte funnit något missbruk av dominerande ställning på detta område. Inte heller har verket funnit anledning att påverka något förvärv på området.

Identifierade konkurrensbegränsningar på finans- och försäkringsområdet
 

---

Försäkring	17
Finans	12
Övrigt	1
<hr/>	
Totalt	30

Den enda form av konkurrensbegränsningar som hittills har avvärjts på finans- och försäkringsområdet har varit horisontella samarbeten. I 13 fall har det varit fråga om konsortiesamarbeten kring en vara eller tjänst. Vanligen har dessa samarbeten skett omkring specifika försäkringar. Samtliga ansökningar/anmälningar om konsortiesamarbeten utom en avslogs av Konkurrensverket. I det sista ärendet godtog verket samarbetet under särskilda förutsättningar varför man meddelade undantag som förenats med villkor.

Sammantaget på finans och försäkringsområdet har verket helt avslagit 18 ansökningar/anmälningar, meddelat sju villkorade undantag och i fem fall har de identifierade konkurrensbegränsningarna kunnat undanröjas genom frivilliga åtgärder från parterna.

Av de sammanlagt 30 ärenden genom vilka begränsningar av konkurrensen har motverkats med stöd av konkurrenslagen på finans och försäkringsområdet har 22 ärenden omfattat fastställandet av priser. Mer än hälften av de samarbeten som undanröjts på området har omfattat mer än 50 procent av marknadens totala omsättning.

I finans- och försäkringssektorn har åtta samarbeten inom ramen för branschorganisationer befunnits vara otillåtna med hänsyn till konkurrenslagen.

25 av de 30 ärenden som befunnits innehålla otillåtna begränsningar av konkurrensen på finans och försäkringsmarknaden registrerades i samband med lagens ikraftträdande, år 1993. Av de övriga fem ärendena var det endast två som registrerades efter år 1994.

#### *Hälso- och sjukvård*

Konkurrensverket har med stöd av konkurrenslagen kunnat avvärja 19 otillåtna begränsningar av konkurrensen på hälso- och sjukvårdsområdet. Med anledning av konkurrenslagens förbudsbestämmelser har verket avslagit åtta ansökningar om icke-ingripandebesked/undantag som har haft anknytning till hälso- och sjukvård. Fem ansökningar har godtagits efter det att verket förenat undantagen med specifika villkor. Tre konkurrensbegränsningar som

verket fann oförenliga med konkurrenslagen kunde avvärjas på frivillig väg av parterna själva. Ett av de tre konkurrensproblem som kunde avvärjas på frivillig väg hade uppkommit i samband med ett anmälningspliktigt förvärv. Fyra av de fem villkorade undantag som meddelats på området gällde samarbeten kring läkemedel. Det femte gällde företagshälsovård.

#### Identifierade konkurrensbegränsningar på hälso- och sjukvårdsområdet

Läkemedel	9
Naturmedel och hälsokost	3
Företagshälsovård	2
Tandvård	2
Djursjukvård	2
Övrigt	1
<hr/>	
Totalt	19

Endast i fyra fall har konkurrensbegränsningarna på detta område varit av en sådan natur att de inneburit ett direkt fastställande av priser. Inom området har konkurrenslagen företrädesvis verkat genom att undanröja konkurrensbegränsande vertikala exklusivavtal. I elva fall har selektiva distributionsnät ansetts begränsa konkurrensen på ett sådant sätt att de inte kunnat godtas enligt konkurrenslagen. De anförda distributionsnäten har rört branscherna för läkemedel och hälsokost/naturmedel.

Inom tandvården har Konkurrensverket ingripit mot två fall av missbruk av dominerande ställning. De missbruk inom tandvården som Konkurrensverket undanröjt med konkurrenslagen hade formen av kopplingsförbehåll och leveransvägran.

Registreringar av ärenden som innehållit otillåtna begränsningar av konkurrensen på hälso- och sjukvårdsområdet är tämligen jämnt fördelade över åren. Mindre än en tredjedel av de avvärjda konkurrensbegränsningarna på området registrerades år 1993. Genom dessa båda fakta uppvisar området en avvikelse från övriga områden. Bortser man från ärenden som berört läkemedelsbranschen kan man dock konstatera att det endast är tre ärenden på hälso- och sjukvårdsområdet som registrerats efter år 1994. Mer än hälften av läkemedelsärendena har registrerats de två senaste åren, dvs. år 1998 och år 1999.

## 4 Faktorer av betydelse för konkurrensutvecklingen under 1990-talet

Det går att peka på många olika faktorer som haft, och fortfarande har, betydelse för konkurrensutvecklingen. Regelreformer, teknisk utveckling, EU-medlemskapet och en ökad internationalisering bör särskilt framhållas som viktiga orsaker till hur konkurrensen utvecklats under 1990-talet. Regelreformer av olika marknader har i flertalet fall avspeglats i ett större, och många gånger mer varierat, utbud som påverkat hushållens konsumtionsmönster och därmed också konkurrensen. Inte minst viktigt var att Sverige införde en ny konkurrenslag 1993 som huvudsakligen bygger på samma principer som gäller inom EU. Införandet av en skarp konkurrenslagstiftning var föranledd bl.a. av att olika utredningar hade identifierat konkurrenshämmande inslag i den svenska ekonomin och pekat på behovet av en konkurrensfrämjande politik. Den tekniska utvecklingen är av fundamental betydelse för konkurrensen. Teknikutvecklingen samverkar också med flera andra faktorer, och kan vara en förutsättning för exempelvis avregleringar och liberaliseringar av marknader. Detta beskrivs närmare i de områdesanalyser som ingår i bilagedelen. I det följande redovisas några tidigare mer övergripande undersökningar under 1990-talet som behandlat konkurrensförhållanden i Sverige<sup>14</sup>. Därefter följer en redogörelse för hur olika faktorer, bl.a. regelreformer och nya konsumtionsmönster, kan tänkas påverka konkurrensutvecklingen.

### 4.1 Tidigare undersökningar

Den bild som tecknades av konkurrensen i början av 1990-talet var entydigt dystert. Konkurrenskommitténs utredningsresultat – baserat på en systematisk genomgång av ett 60-tal olika branscher – pekade på en rad konkurrenshämmande inslag för majoriteten av de studerade områdena<sup>15</sup>. Kommittén redovisade tre olika problemområden, nämligen offentliga regleringar, samarbete mellan företag samt

---

<sup>14</sup> Undersökningar om konkurrens- och marknadsförhållanden m.m. inom de åtta olika områden som närmare studerats redovisas i bilagedelen till denna rapport.

<sup>15</sup> Se vidare betänkandet Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59).

dominerande ställning för vissa företag. Utan att göra anspråk på fullständighet pekade kommittén inom det första problemområdet – offentliga regleringar – på bl.a. jordbruksprisregleringen, hyresregleringen, bostadssubventionerna, typgodkännande av byggmaterial, regler som styr bostädernas utförande vid byggandet, olika slag av tekniska handelshinder, skatte- och avdragsregler samt subventioner som begränsar konsumenternas priskänslighet och det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen. Vad gäller det andra problemområdet – samarbete mellan företag – konstaterade kommittén att många olika former av samarbete fanns, vanligen motiverade av rationaliseringsskäl. Enligt kommitténs uppfattning varierade omfattningen liksom graden av skadlig verkan och var ofta svår att bedöma. Kommittén betonade dock bl.a. följande samarbeten där risken för skadlig verkan kunde bedömas vara hög: horisontella cirkaprislistor i dagligvaruhandeln och byggvaruhandeln, skogsbolagens inköpsarbete på virkesmarknaden, samarbetet i industri- och handelsleden inom lantbrukskooperationen, vertikala bindningar mellan leverantörer och återförsäljare av byggmaterial. För det tredje problemområdet – dominerande ställning hos vissa företag – konstaterade kommittén att en långt driven företagskoncentration för landet som helhet som inte balanserades av någon betydande importkonkurrens, rådde inom bl.a. livsmedelsindustrin, i synnerhet för mejerier, köttvaru-, kvarn- och bageriindustrin samt byggmaterialindustrin, särskilt för cement, armeringsstål, mineralull och byggskivor.

Produktivitetsdelegationen konstaterade år 1991 att Sverige hade produktivetsproblem men att dessa kunde övervinnas om omvandlingstrycket i den svenska ekonomin skärptes<sup>16</sup>. Delegationen lämnade förslag på flera olika åtgärder som bl.a. staten borde göra för att öka tillväxten. Delegationen betonade betydelsen av skärpt konkurrens och konstaterade att konkurrensen var satt ur spel inom flera områden på ett sätt som hämmade produktiviteten. Exempel härpå var jordbruket och livsmedelssektorn samt byggsektorn. Delegationen ansåg att koncentrationen inom livsmedelsindustrin borde brytas upp och att regleringar som ökade kostnaderna inom byggsektorn borde minska eller avskaffas helt.

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) gjorde 1992 en genomgång av i stort sett samtliga branscher i Sverige för att få en uppfattning om förekomsten av horisontell prissamverkan och mark-

---

<sup>16</sup> Se vidare betänkandet Drivkrafter för produktivitet och välförhållanden (SOU 1991:82).

nadsdelning<sup>17</sup>. SPK:s beräkning av omfattningen av horisontell prissamverkan och marknadsdelning i svenskt näringsliv visade att den utgjorde så mycket som omkring 15 procent av det totala värdet av all försäljning av varor och tjänster år 1989. Detta motsvarade ca 388 miljarder kronor av det totala värdet av alla varor och tjänster som bjöds ut på någon marknad i Sverige år 1989. Inom en del områden konstaterades att samverkan var en följd av statliga eller kommunala regleringar. Enligt 1991 års förhållanden berörde sådan samverkan endast en mindre del av det totala värdet av all försäljning av varor och tjänster år 1989. Samtidigt konstaterades att offentliga regleringar i hög grad indirekt hade ökat förutsättningarna för horisontell samverkan inom vissa branscher, främst till följd av jordbrukspolitiken. I ca 35 av de drygt 90 branscher där konkurrensbegränsningar av något slag hade kunnat konstateras, var branschorganisationer inblandade genom utgivning av prisrekommendationer i form av prislister eller kalkylnormer.

Ekonomikommisionen, även kallad Lindbeck-kommisionen, gjorde 1993 bedömningen att den svenska krisen var djup och komplicerad samt full av målkonflikter<sup>18</sup>. Enligt kommissionens uppfattning var låg effektivitet i produktionen och bristande valfrihet i konsumtionen svårare att dokumentera än makroekonomisk instabilitet, men konstaterade att det var uppenbart att ett antal viktiga marknader i den svenska ekonomin fungerade dåligt och att detta ledde till betydande slöseri med resurser och stora kostnader för folkhushållet. Grundorsaken var enligt kommissionens bedömning den bristande konkurrensen i svenskt näringsliv. En indikator på den bristande konkurrensen var att priserna på ett stort antal varor i Sverige var betydligt högre än i andra länder. En annan indikator var de många offentliga marknadsregleringarna, de konkurrensbegränsande överenskommelserna mellan företag och den monopolliknande marknadsstrukturen i många branscher. Kommissionen pekade samtidigt på att det fanns ljuspunkter och att huvudbudskapet på lång sikt var att fullfölja avregleringar av marknader och att återställa konkurrens och valfrihet. Kommissionen ansåg att en av de mest angelägna uppgifterna för den ekonomiska politiken var att återställa en fungerande marknadsekonomi på de svenska varu- och tjänstemarknaderna, vilket skulle leda till betydande välfärdsvinster. Kommissionen konstaterade vidare att den europeiska

---

<sup>17</sup> Horisontell prissamverkan och marknadsdelning, SPK:s rapportserie 1992:3.

<sup>18</sup> Se betänkandet Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16).

integrationen skulle komma att leda till en ökad konkurrens, men det mesta kunde och måste åstadkommas på egen hand genom avreglering och skärpt konkurrenspolitik. Kommissionen konstaterade att en viss avreglering av flera marknader hade inletts – exempelvis för jordbruk, byggnadsverksamhet, inrikesflyg och järnväg – dock knappast alls på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden. Den nya konkurrenslagen var enligt kommissionens uppfattning ett potentiellt verkningsfullt instrument mot konkurrensbegränsningar.

I 1995 års långtidsutredning<sup>19</sup> riktades uppmärksamheten på att konkurrensen hade förändrats på en rad områden. Erfarenheterna var dock blandade. Bland annat konstaterades att koncentrationen inom livsmedelsindustrin var hög och därtill ökande. Bristande importkonkurrens i kombination med en hög inhemsk koncentration på marknaden innebar en omfattande begränsning av konkurrensen, vilket riskerade att leda till effektivitetsförluster.

Utifrån ett konsumentperspektiv granskade Konjunkturrådet i sin rapport för 1999<sup>20</sup> olika slag av regleringar och den bristande konkurrensen i den svenska ekonomin. I rapporten framförs att de reformer som har genomförts under 1990-talet, bl.a. i form av konkurrensfrämjande omregleringar inom flera starkt reglerade branscher såsom flyg och elförsörjning, varit betydelsefulla och lett till ökad konkurrens men varit otillräckliga. Reformerna är, framförs det, inte ett uttryck för en grundläggande omorientering av den svenska konkurrenspolitiken, utan mer en anpassning till yttre krav i form av EU-direktiv, ny teknik m.m. Rådet konstaterade att en betydande andel av den offentliga konsumtionen avser s.k. "privata" nyttigheter, dvs. varor och tjänster för vilka produktion av privata företag som konkurrerar på reguljära marknader är både möjlig och effektiv. Till denna kategori hör enligt Konjunkturrådet delar av utbildningen liksom delar av hälso- och sjukvården. Rådets förslag till åtgärder för att öka konkurrensen i den svenska ekonomin delades in i tre kategorier. Den första kategorin rör förhållandena på de marknader för olika tjänster där privata företag konkurrerar eller skulle kunna konkurrera med statliga eller kommunala företag. På dessa marknader var det, enligt rådet, i praktiken svårt att undvika att kommunala verksamheter ges särskilt gynnsamma villkor och därmed konkurrensfördelar gentemot privata företag. Rådet fram-

---

<sup>19</sup> SOU 1995:4.

<sup>20</sup> Rapporten Vägen till välstånd, SNS Förlag, 1999.

höll att starka begränsningar i kommunernas möjligheter att äga och driva företag borde införas. Den andra kategorin anknyter till förhållandena på nyligen regelreformerade marknader såsom el, tele m.m. Rådet betonade vikten av att avveckla alla de regleringar som försvårar nyetableringar samt det önskvärda i att minska och på sikt avveckla det statliga ägandet i företag som Telia, Vattenfall och SAS. Den tredje kategorin förslag rör den övergripande konkurrenspolitiken. Rådet framhöll att det inte är någon ny syn på betydelsen av konkurrens som drivit utvecklingen mot om- och avregleringar av olika marknader utan i stället faktiska och förväntade krav inom EU samt den tekniska utvecklingen. En grundläggande omorientering av konkurrenspolitiken, inte minst i form av en avveckling av prisregleringen och andra konkurrenshinder på bostadsmarknaden liksom det kommunala planmonopolet, var önskvärd.

I OECD:s länderrapport för Sverige för 1999<sup>21</sup> framförs att den svenska ekonomin f.n. befinner sig i en mera balanserad situation än vad som varit fallet någon gång under det senaste decenniet. Arbetsproduktiviteten har ökat samtidigt som inflationen har minskat påtagligt under senare delen av 1990-talet och Sverige har numera knappast någon inflation alls.<sup>22</sup>

Även om arbetsproduktiviteten har ökat har utvecklingen av olika faktorer, sett över en längre tidsperiod, inte varit gynnsam i Sverige. Exempelvis kan konstateras att BNP per capita uppgick till 100 procent av genomsnittet för OECD år 1985. År 1997 hade denna kvot fallit till 93 procent. Detta framgår av tabell 4.1.1 nedan.

---

<sup>21</sup> OECD Economic Surveys 1999, Sweden, OECD 1999.

<sup>22</sup> Den genomsnittliga inflationstakten för tidsperioden december 1998 - november 1999 uppgick enligt SCB till 0,2 procent.



**Tabell 4.1.1 BNP per capita uttryckt som procent av genomsnittet för OECD för olika länder och grupper av länder, 1997**

	BNP per capita i % av genomsnittet för OECD
Australien	100
Belgien	106
Österrike	105
Canada	108
Danmark	116
Finland	93
Frankrike	97
Italien	97
Japan	112
Nederländerna	101
Sverige	93
Schweiz	118
Storbritannien	93
Tyskland	101
USA	134
OECD	100
EU	94
Sverige (1985)	100
EU (1985)	88

*Källa: OECD Economic Surveys, 1999*

Av tabellen kan också konstateras att BNP per capita, uttryckt i procent av genomsnittet för OECD, var ungefär lika hög för Sverige som för EU år 1997. Utvecklingen inom EU har däremot varit positiv såtillvida att denna kvot ökat från 88 till 94 procent från

1985 till 1997 medan den fallit från 100 till 93 procent för Sveriges del under motsvarande tidsperiod. I tabellerna 4.1.2 och 4.1.3 nedan redovisas produktivetsnivåer för olika länder och år och utvecklingen av arbetsproduktiviteten inom näringslivet för olika länder och tidsperioder.

**Tabell 4.1.2 Produktivetsnivåer för olika OECD-länder. BNP per arbetad timme i olika länder relativt USA**

	1950	1960	1973	1987	1992	1997
USA	100	100	100	100	100	100
Belgien	43	46	65	88	99	108
Italien	34	41	66	86	93	103
Nederländerna	50	59	84	100	97	102
Frankrike	40	49	70	94	102	101
Österrike	30	42	66	82	88	93
Tyskland	31	47	66	82	82	92
Danmark	45	48	66	71	72	86
Canada	66	70	73	81	81	85
Storbritannien	57	56	67	80	81	84
Australien	66	68	69	77	75	82
Schweiz	69	73	69	84	81	82
Finland	30	34	55	64	66	81
Sverige	45	50	70	75	73	79
Japan	14	18	42	56	65	72

*Källa: OECD Economic Surveys, 1999*

Av tabellen ovan kan konstateras att BNP per arbetad timme relativt USA var påfallande låg för Sverige år 1997 i jämförelse med de flesta andra länder. Tillväxten i arbetsproduktiviteten har dock varit högre under 1990-talet än under perioden mellan 1973 och 1989, vilket redovisas i tabell 4.1.3 nedan.

**Tabell 4.1.3 Utveckling av arbetsproduktiviteten inom näringslivet i termer av produktion per anställd. Genomsnittlig årlig förändring. Procent**

	1960-73	1973-79	1979-89	1989-97
Australien	2,8	2,4	1,3	1,9
Belgien	5,2	2,9	2,3	1,4
Canada	2,6	0,5	1,1	1,0
Danmark	3,9	2,3	1,5	3,0
Finland	5,3	3,0	3,4	3,6
Frankrike	5,3	2,9	2,5	1,8
Italien	6,4	2,8	2,0	2,0
Japan	8,4	2,7	2,7	1,6
Nederländerna	4,8	2,6	1,5	1,4
Schweiz	-	1,5	1,2	0,8
Sverige	3,7	1,4	1,6	2,6
Storbritannien	4,0	1,6	2,3	1,5
Tyskland	4,5	3,1	2,1	1,1
USA	2,5	0,3	1,0	0,9
Österrike	6,2	3,1	2,5	1,9

*Källa: OECD Economic Surveys, 1999*

Som framgår av tabellen ovan har utvecklingen av arbetsproduktiviteten, mätt som den relativa förändringen av produktionen per anställd, varit svag för Sverige i förhållande till flera länder under 1970- och 1980-talet. Under 1990-talet kan däremot konstateras att en återhämtning har skett relativt de flesta andra länderna. (För vissa länder finns inte uppgifter för alla år).

OECD framför vidare i sin länderrapport för Sverige att förutsättningarna för konkurrensen på produktmarknaderna har genomgått betydande förändringar under 1990-talet, bl.a. till följd av att den internationella integrationen har stärkts genom EU-medlemskapet.

OECD konstaterar samtidigt att flera marknader domineras av f.d. monopolister. OECD pekar vidare på den stora betydelse som olika regleringar inbegripet olika slag av subventioner har för marknads-effektiviteten inom olika områden, inte minst vad gäller dagligvaruhandeln samt bygg- och boområdet. Att kostnadsmotståndet varit litet inom det senare området framhålls särskilt.

I en rapport från Finansdepartementet<sup>23</sup> som utgjort underlag till de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik, pekas på att reformer på produkt- och kapitalmarknader i syfte att stärka konkurrensen utgör en viktig del av den svenska regeringens ekonomiska politik för tillväxt och sysselsättning. Bättre fungerande marknader gynnar konsumenterna genom bl.a. lägre priser. Reformerna bidrar därmed också till att minska inflationstrycket i ekonomin. Rapporten är en uppföljning av föregående års nationella rapport samt de allmänna riktlinjernas rekommendationer. Beträffande Sverige gavs fyra specifika rekommendationer: att öka konkurrensen inom detalj- och grossisthandeln och i byggsektorn, att förbättra effektiviteten i offentlig sektor, att fortsätta arbetet med reformer av samhällsnyttiga tjänster och att reducera verkan av konkurrensbegränsande regleringar inom livsmedelssektorn. Av rapporten framgår att Sverige vidtagit åtgärder inom dessa och en rad andra områden, men ännu återstår arbete med att genomföra förändringarna fullt ut och att utvärdera om de får avsedd verkan. I rapporten pekas också på att det svenska deltagandet på den inre marknaden har medfört positiva konsekvenser för såväl näringsliv som konsumenter. Sålunda framhålls att de svenska prisnivåerna har konvergerat mot EU-genomsnittet sedan medlemskapet 1995, även om den svenska prisnivån fortfarande är högre.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader - Sverige, december 1999.

<sup>24</sup> I avsnitt 4.3 redogörs närmare för olika prisjämförelser mellan EU-länder.

## 4.2 Internationaliseringen och den ökade utländska närvaron

Internationaliseringen av företagandet och av företagen är ett utmärkande drag för utvecklingen under 1990-talet. Drivkrafterna bakom utvecklingen är flera och av olika betydelse, för ekonomin som helhet och i olika branscher. Den tekniska utvecklingen och liberaliseringen av världshandeln är faktorer som medverkat till att konkurrensförutsättningarna för företagen har förändrats i många branscher.

Världshandeln har vuxit kraftigt i omfattning under de senaste femtio åren. Den positiva utvecklingen har varit nära förknippad med den avveckling av handelshinder som överenskommits inom GATT och dess efterträdare, WTO. Under senare hälften av 1900-talet har industriländernas genomsnittliga tullnivåer för industrivaror sänkts från omkring 40 till fyra procent. Under 1990-talet har förutsättningarna för handel mellan länder ytterligare förbättrats. De avtal som slöts inom ramen för Uruguay-rundan 1986-1994 har betecknats som den mest genomgripande reformen för världshandels-systemet sedan det Allmänna Tull- och Handelsavtalet (GATT) ingicks 1947. Uruguay-rundan bröt ny mark genom att handeln med jordbruksprodukter för första gången på allvar införlivades i det internationella regelverket. Nya avtal slöts för bl.a. handel med tjänster och immaterialrätter och multilaterala handelsregler gäller nu också för områden som jordbruk och textil. Avskaffande eller sänkningar av handelshinder har bidragit till ökade varuströmmar mellan länder. Även om stora framsteg gjorts mot ökad frihandel hämmas handeln fortfarande av protektionism inom flera områden.

Sverige har ett förhållandevis stort handelsutbyte med omvärlden vilket har varit betydelsefullt för den svenska ekonomins utveckling. Som ett relativt litet land med en öppen ekonomi har det varit naturligt för Sverige att sträva efter så öppna gränser och så fria varurörelser som möjligt. I olika utredningar och rapporter har konstaterats att Sverige har kunnat tillgodogöra sig den internationella specialiseringens vinster genom att exportera de varor som produceras till låga kostnader inom landet och importera de varor som produceras till lägre kostnader utomlands<sup>25</sup>. Vidare kan konstateras

---

<sup>25</sup> Se bl.a. Långtidsutredningen 1995 (kap. 4).

att de sektorer som varit utsatta för internationell konkurrens haft en högre produktivitetstillväxt än genomsnittet.<sup>26</sup>

Internationalisering är definitivt inget nytt begrepp inom svenskt näringsliv. Sedan lång tid tillbaks har de svenska basindustrierna, som malm, järn och stål samt massa och papper, haft i stort sett hela världen som sin marknad. På samma sätt har den tidigare svenskbaserade läkemedelsindustrin haft huvuddelen av sin verksamhet förlagd till utlandet, både genom tillverkning och genom export. Anledningarna härtill har varit flera men kan i första hand relateras till att den svenska marknaden varit för liten för att kunna ta emot de volymer som krävs i produktionen för att nå hög effektivitet i resursutnyttjandet. Vidare måste nedlagda forskningskostnader slås ut på ett betydligt större befolkningsunderlag än det svenska för att ge en rimlig avkastning. Över huvud taget har det svenska näringslivet genom kombinationen av den svenska marknadens relativa litenhet och strävan att nå stordriftsfördelar genom internationalisering utvecklats till ett av världens mest storföretagstata.

Tabellen nedan visar varuhandelsvärdet (export plus import) för ett urval av länder samt förhållandet mellan export och import. Även exportens och importens andel av BNP redovisas.

---

<sup>26</sup> Se expertrapport nr. 8 till Produktivitsdelegationen. Rapporten Internationalisering och produktivitet av Pär Hansson m.fl., Stockholm 1991.

**Tabell 4.2.1 Varuhandelsvärde, varuhandelskvot (export/import) samt export och import av varor och tjänster relativt BNP för olika länder. Värdena avser år 1997 och uppges i miljarder dollar. Export och import relativt BNP avser år 1996**

	Export plus import	Export relativt import	Export/BNP	Import/BNP
USA	1588	0,77	0,11	0,13
Tyskland	953	1,16	0,24	0,23
Japan	760	1,24	0,09	0,08
Storbritannien	590	0,91	0,28	0,29
Frankrike	558	1,08	0,23	0,21
Italien	446	1,14	0,28	0,23
Nederländerna	371	1,09	0,53	0,47
Belgien och Luxemburg	324	1,08	0,73	0,68
Spanien	227	0,85	0,24	0,23
Sverige	148	1,26	0,40	0,33

*Källa: WTO och Världsbanken*

Av tabellen ovan kan konstateras att Sverige har höga export- och importandelar, vilket till stor del förklaras av att Sverige är en liten ekonomi relativt flertalet länder i tabellen. Av statistik från SCB framgår att Sverige år 1997 var en av de mer betydande exportörerna i förhållande till folkmängden och hamnar med detta mått på plats nr 8 i världen<sup>27</sup>. Av de nordiska länderna hade Norge högst värde. Räknat i import per capita var Sverige, i likhet med vad som gäller för exporten, en av de mer betydande importörerna och hamnar då på plats nr 9, inte långt efter Danmark och Österrike.

År 1996 var Sverige den åttonde största exportnationen i EU med en andel av den totala världsexporten från EU på ca 4 procent. Sverige är den största exportören av massa och trävaror i Väst-

<sup>27</sup> Källa: Export/Importåret 1997-1998, SCB, 1999.

europa. Sveriges andel av EU:s samlade export av pappersmassa och sågade trävaror uppgick år 1996 till omkring en tredjedel. Samtidigt kan konstateras att dessa områden svarade för en förhållandevis liten andel av EU:s samlade varuexport samma år, nämligen 0,2 resp. 0,4 procent. Ett annat område som är betydelsefullt för Sverige är mineralvaruområdet där andelen för stål uppgick till drygt 6 procent av EU:s samlade varuexport år 1996. Sverige har också en förhållandevis stor andel av den totala läkemedelsexporten från EU. År 1996 uppgick den för Sveriges del till ca 6 procent.

### *Direktinvesteringar*

Olika faktorer talar för att Sverige går mot en ökad internationalisering. En betydelsefull indikator är Sveriges ökade attraktivitet hos utländska investerare under 1990-talet. De utländska investeringarna i Sverige ökade kraftigt under detta decennium. Under 1980-talet investerade svenska företag betydligt mer utomlands än vad utländska företag investerade i Sverige. Det sammanlagda utflödet av kapital för direktinvesteringar var under denna tidsperiod mer än fem gånger så stort som inflödet av kapital för direktinvesteringar<sup>28</sup>. Sedan början av 1990-talet har balansen mellan inflödet och utflödet av kapital för direktinvesteringar emellertid utjämnats samtidigt som volymen har ökat kraftigt.

Under år 1998 uppgick inflödet av utländska direktinvesteringar i Sverige till ca 155 miljarder kronor medan utflödet av svenska företags direktinvesteringar utomlands uppgick till ca 180 miljarder kronor. Under åren 1993-1998 uppgick både in- och utflödet av kapital för direktinvesteringar till vardera omkring 450 miljarder kronor<sup>29</sup>. Även om det inte finns någon exakt statistik som visar hur stor andel av direktinvesteringarna som består av företagsförvärv, så finns mycket som talar för att förvärven utgör den mest betydande andelen. Antalet utlandsägda bolag med verksamhet i Sverige ökade från ca 2 600 år 1990 till knappt 4 000 år 1998 eller med mer än 50 procent. Intressant i sammanhanget är att antalet USA-ägda bolag, som över huvud taget knappast investerade något

---

<sup>28</sup> Enligt vedertagen internationell definition avses med en direktinvestering en investering där någon äger 10 procent eller mer av aktierna eller röstvärdet i en verksamhet belägen i ett annat land. En direktinvestering kan ske genom nybildande eller förvärv av företag och följdinvesteringar. En direktinvestering är ett finansiellt begrepp som avser kapitalinsatser till företag i annat land i motsats till reala investeringar i anläggningar eller maskiner.

<sup>29</sup> Källa: UNCTAD, World Investment Report 1999.



alls i Sverige under 1980-talet, nästan fördubblades mellan 1990 och 1998 från 350 till 670.<sup>30</sup>

Antalet förvärv som anmäldes till Konkurrensverket under åren 1994 - 1996 uppgick till mellan 200 och 300 per år. Under 1997 och 1998 minskade antalet till ungefär 150 per år till följd av att reglerna för anmälningsskyldigheten ändrades.

Under 1998 var förvärvaren ett utländskt företag i ungefär hälften av alla de förvärv som anmäldes till Konkurrensverket. Därtill kommer ett antal betydelsefulla koncentrationer som prövades av EU-kommissionen och som berörde den svenska marknaden.

Orsakerna till den kraftiga ökningen i direktinvesteringar som redovisas ovan för Sveriges del är flera. Faktorer som förtjänar att nämnas är utvecklad kunskap och teknik i Sverige inom nya produktområden, medlemskapet i EU, avskaffandet av valutaregleringen, ändrade skattevillkor, borttagandet av restriktioner för utländskt ägande och regelreformer inom olika sektorer. Även den politiska förändringen i Central- och Östeuropa har gynnat utländska etableringar i Sverige. Vidare har utländska storföretag etablerat sig i Sverige som bas för en framtida expansion österut<sup>31</sup>. Inte minst växelkursförändringar är viktiga. Ett uttryck för att Sverige aktivt satsar på att främja utländska investeringar var bildandet av en särskild myndighet för detta, Invest in Sweden Agency.

NUTEK konstaterar i en rapport från 1999 att direktinvesteringarna har ökat kraftigt i hela världen, vilket främst beror på en ökande frekvens av förvärv och fusioner i USA och Västeuropa<sup>32</sup>. Sverige skiljer sig därvid inte från andra industrialiserade länder. Således konstateras i rapporten att såväl utländska finansiella placeringar, s.k. portföljinvesteringar, som direktinvesteringar som förknippas med ett långsiktigt inflytande har ökat kraftigt i Sverige under 1990-talet. I rapporten konstateras vidare att de industrialiserade länderna (OECD-länderna) dominerar både ut- och inflöden av direktinvesteringar, men att utvecklingsländerna har ökat sin andel av direktinvesteringarna under 1990-talet.

---

<sup>30</sup> Källa: Fredriksson, 1999.

<sup>31</sup> Källa: Fredriksson, 1999.

<sup>32</sup> Rapporten Vad betyder direktinvesteringarna för Sverige? (B 1999:1).

I ovan nämnda rapport konstateras också att nyttan av utländska investeringar inte bara är en fråga om kapitaltillskott utan också om nya kunskaper och konkurrens som genererar innovationer och leder till högre produktivitet. Sålunda konstateras att produktiviteten är högst i de företag som är utsatta för internationell konkurrens genom import, export och utländska direktinvesteringar. Det framhålls vidare i rapporten att utlandsägda företag ofta är mer effektiva än svenskägda och att produktiviteten som regel ökar snabbare än i nationellt förvärvade företag.

#### *Det utländska ägandet*

Det stora inflödet av direktinvesteringar i Sverige har fått till följd att det utländska ägandet har ökat. Av statistik från NUTEK och SCB framgår att utlandsägda företag år 1998 sysselsatte drygt 330 000 personer i knappt 4 000 företag i Sverige. Av dessa företag var drygt 70 procent tjänsteföretag. Andelen var densamma föregående år. Partihandeln svarade för ca 30 procent av det totala antalet sysselsatta inom tjänstesektorn. Tre fjärdedelar av de utlandsägda företagen hade mindre än 50 personer anställda 1998. Endast 7 procent av de utlandsägda företagen hade mer än 250 anställda. Dessa företag svarade dock för drygt 60 procent av sysselsättningen i alla utlandsägda företag. Av den totala sysselsättningen i svenskt näringsliv var ca 15 procent anställda i utlandsägda företag år 1998. År 1990 uppgick motsvarande andel till ca 9 procent, dvs. den har ökat med drygt 50 procent.<sup>33</sup>

Av ovan nämnda undersökning framkommer vidare att det utländska ägandet domineras av företag från ett fåtal länder. Således kan konstateras att de nio största ägarländerna svarade för ca 95 procent av det totala antalet anställda i utlandsägda företag år 1998. USA var fortfarande det enskilt största ägarlandet med drygt 60 000 anställda. På andra plats följer Finland med ca 45 000 anställda som dessutom svarade för en ökning av antalet anställda med drygt 10 000 sedan 1997. EU-länderna fortsätter att dominera det utländska ägandet och år 1998 svarade EU-länderna för närmare 60 procent av sysselsättningen i utlandsägda företag. Finland och Danmark svarade för drygt 20 procent och de utomnordiska EU-länderna för ca 35 procent av det totala antalet anställda i utlandsägda företag detta år.

---

<sup>33</sup> Källa: Utlandsägda företag 1998, Nutek och SCB, 1998.

Stefan Fölster (1999) har framhållit betydelsen av att man i en analys av huruvida ett ökat utlandsägande är positivt eller oväsentligt måste skilja mellan två frågeställningar. Fölster anser sålunda att det på teoretiska grunder sannolikt är så att Sverige vinner på ett ökat utlandsägande som beror på att internationella ägarmarknader öppnas, men förlorar på ett ökat utlandsägande som beror på minskande komparativa fördelar i utövandet av ägarfunktionen. Både ägandets och huvudkontorets lokalisering kan i sin tur, enligt Fölster, leda till externa effekter. Fölster framhåller att en av de viktigaste externa effekterna är att en minskning av antalet aktiva företagsägare i Sverige ger en sämre grogrund för nya företagare. Det är också ett välkänt faktum att många svenska företag har flyttat stora delar av verksamheten utomlands genom ägarförändringar under 1990-talet, t.ex. AGA, Volvo PV, AstraZeneca, Pharmacia Upjohn, Linjebuss, Swebus, SCA Hygiene, StoraEnso, Nordbanken, PLM, m.fl.

#### 4.3 EU-medlemskapets betydelse för företag och konsumenter

EU:s inre marknad syftar till säkerställa fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer inom ett område som rymmer ca 370 miljoner invånare och 16 miljoner företag. En fungerande inre marknad är en förutsättning för ökad ekonomisk integration och långsiktig tillväxt. Utvärderingar av hur den inre marknaden fungerat sedan den trädde i kraft år 1993 har visat på positiva effekter på konkurrensen och näringslivets förnyelse. Utbudet av varor och tjänster har ökat vilket kommit konsumenter till del i form av lägre priser och större valmöjligheter. Denna utveckling förstärks också genom tillskapandet av den gemensamma valutan som underlättar prisjämförelser och därmed leder till ökad priskonkurrens.

Många marknader som tidigare kännetecknades av legala eller de facto-monopol har öppnats för konkurrens genom direktiv och andra EU-regler. Det gäller framför allt infrastrukturområden såsom transporter, telekommunikationer och energi. Regler för offentlig upphandling leder till att konkurrens mellan företag i olika medlemsstater tas tillvara när offentliga aktörer gör större inköp på marknaden. På andra områden har tekniska handelshinder avskaffats. Denna utveckling har underlättats genom att använda andra metoder för varors rörlighet än harmonisering genom detaljerade bindande regler. En metod som kommit till ökad användning är ”ömsesidigt erkännande” som innebär att en vara som är lagligen tillverkad och marknadsförd i ett medlemsland även skall godtas i övriga medlemsländer, utan krav på särskilt nationellt godkän-

nande. Undantag från regeln finns dock för skydd för bl.a. hälsa och miljö. Den andra metoden är den s.k. nya metoden som innebär att endast de mest väsentliga säkerhetsbestämmelserna finns i de bindande reglerna medan de tekniska detaljerna omhändertas i gemensamma standarder som utarbetas av de europeiska standardiseringsorganen.

Emellertid finns flera faktorer som hämmar den inre marknads effektivitet. Framtagandet av gemensamma standarder, t.ex. inom byggsektorn, är i många fall en mycket långsam process. Avsaknaden av gemensamma standarder får till följd att importkonkurrensen i medlemsstaterna begränsas. Inom Europeiska unionen finns ännu branscher i vilka nationella regleringar och andra handelshinder hämmar det fria flödet av varor och tjänster. I kapitel 5 redovisas konkurrensproblemen inom de åtta områden som behandlas i denna rapport. Flera av dessa konkurrenshinder kan hänföras till nationella ordningar eller regleringar som begränsar importen till Sverige och därmed leder till minskat konkurrenstryck.

Konkurrens från varor och tjänster från länder utanför EU är likaså betydelsefull för den inre marknads effektivitet. De goda föresatserna om gemensamma förutsättningar för företagen inom EU får inte leda till att den inre marknaden samtidigt avskärmas från importkonkurrens från tredje land. En för konsumenterna viktig sektor inom vilken importen och priskonkurrensen är reglerad är jordbrukssektorn inom EU som omgärdas av högt gränsskydd och höga stödnivåer. Andra konsumtionsvaror som kläder och skor skyddas av kvantitativa restriktioner eller tullar från import från lågprisländer. En OECD-studie från 1998 visade att konsumenterna i Storbritannien hade betalat 500 miljoner pund extra per år för sina kläder till följd av EU:s importrestriktionerna mot yttervärlden. Konsumenterna får också genom högre priser betala det skydd i form av antidumpingstullar som ges till vissa producenter inom EU. I det sammanhanget är den begränsning av handeln som följer av EG-domstolens avgörande i det så kallade Silhouette-målet särskilt bekymmersam. Parallelimport är viktig för priskonkurrensen, inte bara när det gäller produkter från medlemsstaterna utan även från länder utanför EU.

Europeiska kommissionen har i skilda sammanhang pekat på betydelsen av strukturella reformer som ett viktigt led i att skapa för-

utsättningar för en uthållig långsiktig tillväxt<sup>34</sup>. Den i jämförelse med USA höga prisnivån ger enligt kommissionen stöd för ett fortsatt reformeringsarbete. Sålunda kan konstateras att konsumentpriserna i genomsnitt var ca 24 procent högre inom EU än i USA år 1996. En orsak till denna skillnad står att finna i skillnader i

indirekta skatter. En annan orsak sammanhänger enligt kommissionen med en mindre effektiv parti- och detaljhandel.

Även inom EU har uppmätts betydande skillnader i prisnivåer mellan medlemsländerna. Detta framgår närmare av redogörelsen i avsnittet nedan.

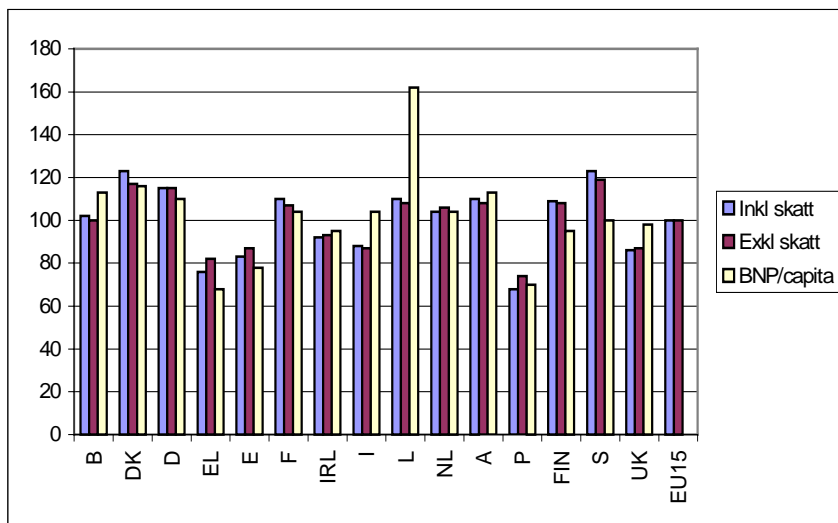
#### 4.3.1 Prisnivåer inom EU

Bilden nedan visar den aggregerade prisnivån inkl. och exkl. indirekta skatter samt BNP per capita år 1996 för länderna inom EU. Vid jämförelser av prisnivåer mellan olika länder förtjänar det att nämnas att skillnader i konsumtionens sammansättning, skillnader i butiksstruktur, subventioner och dylikt inom bostads-, läkemedels- och sjukvårdssektorerna m.m. kan ge missvisande resultat. Även avsaknaden av ett ordentligt regelverk för hur länderna skall genomföra undersökningarna kan leda till variation i prisinsamlingen. BNP har korrigerats med köpkraftspariteter (PPP). Därmed görs jämförelsen mellan länderna inte utifrån rådande nominell växelkurs utan utifrån, enkelt uttryckt, hur mycket som kan köpas för en summa motsvarande BNP per capita till den i respektive land rådande prisnivån.

---

<sup>34</sup> Se t.ex. European Economy, Supplement A Economic trends, No 1 January 1999.

**Bild 4.3.1.1 Aggregerad prisnivå inkl. resp. exkl. indirekta skatter samt köpkraftskorrigerad BNP per capita för länderna inom EU. EU15=100. SNA-klassificering. År 1996**



Källa: Eurostat

Av bilden ovan kan bl.a. konstateras att prisnivån år 1996 var förhållandevis hög i Danmark, Sverige och Tyskland medan den var låg i Portugal, Grekland och Spanien. Till viss del sammanhänger prisskillnaderna med skillnader i indirekta skatter och BNP per capita. I jämförelse med genomsnittet för hela EU finns det dock betydande skillnader i prisnivåer för Sveriges del för olika varugrupper inom privat konsumtion. Detta framgår närmare av tabellen nedan som visar prisnivåer för vissa varugrupper för Sverige och de nordiska länderna.

**Tabell 4.3.1.2 Prisnivåer för vissa varugrupper för Sverige och övriga nordiska länder. EU 15 = 100. SNA-klassificering. År 1996**

	S	DK	NO	FIN
Mat, drycker och tobak	130	139	156	125
Kläder och skor	111	109	107	121
Bruttohyra	140	104	115	115
Bränsle och el	100	149	75	86
Möbler, golvbeläggning och reparationer	108	94	92	88
Hushållstextilier och reparationer	91	111	95	93
Medicin och hälsovård	140	132	125	120
Köpta transporttjänster	149	124	140	113
Kommunikation (post och tele)	92	82	99	85
Böcker, tidningar och tidskrifter	149	143	136	146
Rekreation och kultur	118	115	121	110
Privat konsumtion	127	126	126	117

*Källa: Eurostat*

Som framgår av tabellen ovan var prisnivån för gruppen mat, drycker och tobak relativt hög för samtliga nordiska länder. Med undantag för Finland var prisnivån för kläder och skor ca 10 procent högre i Sverige, Danmark och Norge än inom hela EU. I fråga om hyra (brutto) intog Sverige en särställning vilket också var fallet för köpta transporttjänster. Prisnivån för bränsle och el låg på samma nivå i Sverige som för genomsnittet för hela EU. För denna varugrupp intog däremot Danmark en särställning. För medicin och hälsovård framgår av tabellen att prisnivån var förhållandevis hög i samtliga nordiska länder. För hushållstextilier och reparationer var prisnivåerna, med undantag för Danmark, låga i de nordiska länderna jämfört med genomsnittet för EU. Prisnivån för kommunikation (post och tele) var, med undantag för Norge, förhållandevis låg för samtliga nordiska länder. Av tabellen framgår också att konsumentprisnivåerna i stort sett var lika för Sverige, Danmark och Norge. Även om, som nämnts ovan, nivåjämförelserna kan vara missvisande indikerar mätningarna att prisnivåerna för den privata

konsumtionen i de nordiska länderna var högre än genomsnittet för EU.

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av regeringen aktualiserat de uppgifter om prisnivåer som Eurostat publicerat avseende 1996<sup>35</sup>. Enligt SCB:s framskrivning har prisnivåindex för den privata konsumtionen (inkl. indirekta skatter) i Sverige sänkts med i genomsnitt ca 5 procent från 1996 till 1998 medan utvecklingen för exempelvis Storbritannien varit den rakt motsatta där priserna i stället har ökat med i genomsnitt hela 22 procent. I huvudsak kan dessa förändringar tillskrivas växelkursrörelser. I jämförelse med Danmark framkommer att prisnivån i konsumentledet i Sverige i genomsnitt var ca 4 procent lägre och drygt 3 procent högre än vad som gällde för Finland. I jämförelse med genomsnittet för samtliga EU-länder var prisnivån i konsumentledet (inkl. indirekta skatter) i Sverige under 1998 dock fortfarande genomsnittligt sett betydligt högre, ca 21 procent. Om en justering görs för skillnader i mervärdesskatter mellan länderna var prisnivån för den privata konsumtionen i Sverige ca 18 procent över EU-genomsnittet. I tabell 4.3.1.3 nedan redovisas prisnivån för den privata konsumtionen (inkl. indirekta skatter) för länderna inom EU för åren 1995–1998.

---

<sup>35</sup> Rapport från SCB 1999-12-08 (Dnr 81 37 89-5).



**Tabell 4.3.1.3 Prisnivåer för privat konsumtion för länderna inom EU. EU15 = 100. SNA-klassificering. År 1995-1998**

	1995	1996	1997	1998
Belgien	109	103	99	98
Danmark	133	126	126	126
Tyskland	115	112	106	106
Grekland	78	81	83	80
Spanien	83	83	82	81
Frankrike	111	113	106	105
Irland	86	94	97	93
Italien	80	87	89	89
Luxemburg	106	101	100	100
Nederländerna	107	103	96	97
Österrike	115	109	106	105
Portugal	73	74	73	72
Finland	123	117	119	117
Sverige	118	127	126	121
Storbritannien	88	88	104	107

*Källa: Eurostat och SCB*

Av tabellen ovan kan konstateras att prisnivån för den privata konsumtionen varierar betydligt mellan länderna inom EU. Vidare kan konstateras att relationen mellan största och minsta värde varit i stort sett oförändrad under den studerade tidsperioden. Av SCB:s undersökning från 1999 kan konstateras att det finns ett positivt samband mellan prisnivån i ett land och storleken på skatter och sociala avgifter som andel av BNP. Detta framgår närmare av tabell 4.3.1.4 nedan som visar prisnivån för privat konsumtion samt olika skatters andel av BNP för länderna inom EU.

**Tabell 4.3.1.4 Prisnivån för privat konsumtion samt olika skatters andel av BNP. Direkt skatt avser skatt på inkomst och förmögenhet. Skattetryck (1) = summan av (2), (3) och (4). År 1998**

	Prisnivå	Skatte- tryck (1)	Sociala avgifter (2)	Direkt skatt (3)	Indirekt skatt (4)
Belgien	98	48,3	17,1	18,4	12,9
Danmark	126	52,4	2,7	30,7	18,9
Tyskland	106	42,2	19,6	10,0	12,6
Grekland	80	34,8	12,6	8,0	14,2
Spanien	81	36,9	13,9	11,5	11,4
Frankrike	105	47,6	19,3	12,6	15,7
Irland	93	32,3	4,0	14,0	14,3
Italien	89	42,9	12,7	14,6	15,5
Luxemburg	100	42,5	11,5	14,0	17,0
Nederländerna	97	44,2	18,1	12,6	13,6
Österrike	105	46,5	17,0	13,7	15,8
Portugal	72	36,5	11,8	10,5	14,2
Finland	117	46,5	13,4	18,7	14,5
Sverige	121	54,3	15,3	22,7	16,3
Storbritannien	107	38,6	7,7	16,7	14,2
EU15	100	43,0	15,1	13,7	14,2

Källor: SCB resp. Europeiska kommissionen; *European Economy* No. 1 January 1999

Av tabellen kan konstateras att länder där de ovan redovisade skatternas andel av BNP ligger i intervallet 30 till 40 procent har en uppmätt konsumentprisinivå som är påtagligt lägre än genomsnittet för EU. Enda undantaget är Storbritannien. Länder med ett förhållandevis högt skattetryck, vilket är fallet för Danmark och Sverige, har också en relativt hög prisnivå. Ett land som har ett relativt högt skattetryck men samtidigt en förhållandevis låg prisnivå är Belgien.

Utöver prisnivåer för den privata konsumtionen och andra faktorer kan det vara av intresse att studera prisnivåer för offentlig konsumtion mellan olika länder.

**Tabell 4.3.1.5 Prisnivåer för offentlig konsumtion för länderna inom EU. EU15 = 100. SNA-klassificering. År 1995-1997**

	1995	1996	1997
Belgien	100	104	101
Danmark	119	119	119
Tyskland	138	135	125
Grekland	57	59	72
Spanien	78	80	76
Frankrike	113	113	103
Irland	83	84	91
Italien	81	89	99
Luxemburg	147	154	148
Nederländerna	105	104	98
Österrike	120	116	104
Portugal	44	45	43
Finland	105	104	107
Sverige	115	122	120
Storbritannien	86	82	94

*Källa: Eurostat*

Prisnivån för den offentliga konsumtionen för EU-länderna visar på större skillnader än vad som gäller för den privata konsumtionen, vilket kan vara en indikation på att marknader som i olika fall berörs av offentlig upphandling är sämre integrerade än de marknader som i första hand tillgodoser konsumenternas efterfrågan.

I den ovan nämnda nationella rapporten från Finansdepartementet framhålls att en stor del av ekonomin inte omfattas av den inre marknaden och därför inte utsätts för konkurrens. Exempelvis kan, för Sveriges del, konstateras att ett tecken på att gränsöverskridande offentlig upphandling ännu inte fungerar tillfredställande är att endast ca 3 procent av kontrakten i Sverige omfattar utländska entreprenörer. Vidare framgår att det finns indikationer på att större delen av marknaden för offentlig upphandling består av förhållandevis små upphandlingsvolymmer.

En bransch som uppvisar betydande skillnader i priser är byggnadsindustrin, vilket framgår av tabell 4.3.1.6 nedan.

**Tabell 4.3.1.6 Prisnivåer för byggnadsindustrin för länderna inom EU. EU15 = 100. SNA-klassificering. År 1995–1997**

	1995	1996	1997
Belgien	106	106	96
Danmark	125	130	123
Tyskland	131	125	110
Grekland	73	69	71
Spanien	82	88	83
Frankrike	97	99	145
Irland	72	83	91
Italien	73	85	81
Luxemburg	112	120	116
Nederländerna	120	120	115
Österrike	114	113	103
Portugal	57	65	56
Finland	85	81	79
Sverige	117	127	123
Storbritannien	76	74	84

*Källa: Eurostat*

Av redovisningen ovan kan konstateras att Sverige ingår i den grupp av länder i Västeuropa som har den högsta prisnivån för byggnadsproduktion. Vidare kan konstateras att prisnivån bland de nordiska länderna är påtagligt lägre i Finland än vad som uppmätts för Sverige och Danmark.

För att den inre marknaden med fri rörlighet för bl.a. varor och tjänster skall förverkligas måste tekniska handelshinder avskaffas. En av de viktigaste regleringarna inom byggområdet är byggproduktdirektivet som syftar till att eliminera handelshinder och få igång frihandeln med byggprodukter. Produkter som uppfyller ställda krav kan CE-märkas och får därefter säljas fritt inom EU. Samordningen och harmoniseringen har dock inte kommit långt. Byggandet har i många länder betraktats som en skyddad sektor

med egna system. De första CE-märkta byggprodukterna kom ut på marknaden under 1998. Avsaknaden av enhetliga och gemensamma standarder och specifikationer begränsar förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens för olika slag av byggmaterial mellan olika länder. Det förtjänar i detta sammanhang att nämnas att i den ovan nämnda rapporten från Finansdepartementet pekas på att ett viktigt kvarvarande hinder för ökad konkurrens avseende byggmaterial är att den inre marknaden inte fungerar effektivt.

En marknad som uppvisar betydligt mindre skillnader i prisnivåer mellan länderna inom EU är marknaden för maskiner och utrustning, vilket framgår av tabell 4.3.1.7 nedan.

**Tabell 4.3.1.7 Prisnivåer för maskiner och utrustning för länderna inom EU. EU15 = 100. SNA-klassificering. År 1995–1997**

	1995	1996	1997
Belgien	91	91	94
Danmark	117	114	107
Tyskland	110	106	107
Grekland	95	102	99
Spanien	90	88	86
Frankrike	105	102	101
Irland	95	102	102
Italien	87	95	94
Luxemburg	102	99	100
Nederländerna	97	95	90
Österrike	104	99	102
Portugal	114	101	94
Finland	116	116	103
Sverige	99	109	97
Storbritannien	93	95	106

*Källa: Eurostat*

Som kan konstateras av tabellen ovan uppvisar marknaden för maskiner och utrustning inga betydande skillnader i prisnivåer mellan länderna. Med undantag för år 1996 var prisnivån för denna produktgrupp förhållandevis låg i Sverige.

Även om de förhållandevis höga prisnivåerna för olika varor och tjänster i Sverige till stor del kan förklaras av skillnader i direkta och indirekta skatter, finns det mycket som talar för att de höga prisnivåerna som konstaterats för Sverige också har sin orsak i bristande konkurrens och marknadseffektivitet, bl.a. som ett resultat av regleringar och inträdeshinder som begränsar tillträdet till olika marknader. Detta framgår närmare av redogörelsen i kapitel 5 om identifierade konkurrensproblem inom olika områden i den svenska ekonomin. I de ovan redovisade utredningarna har också pekats på konkurrenshämmande inslag i den svenska ekonomin. Betydelsen av regelreformer som ett sätt att öka effektiviteten på olika marknader har också framhållits. I det följande avsnittet redogörs övergripande för denna process.

#### 4.4 Offentliga regleringar och konkurrens – regelreformer av marknader

Regelreformer och liberalisering av olika marknader har fått allt större betydelse för olika länder i Europa under senare år. Som nämnts ovan har EU sökt främja konkurrens bl.a. genom skapandet av en inre marknad vars syfte är att undanröja nationsgränsernas kvarstående administrativa och fiskala hinder för de deltagande staternas utbyte av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Marknader som tele, el, flyg och järnvägstransporter har genomgått stora förändringar. Inom telemarknaden har antalet företag ökat påtagligt.

En omfattande avregleringsprocess inleddes 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 sektorer öppnats för konkurrens under den senaste tioårsperioden<sup>36</sup>. En del av avregleringarna har sitt ursprung längre tillbaka i tiden än i den senaste tioårsperioden, men har fortfarande stor betydelse för tillväxt och dynamik. Det gäller t.ex. sloandet av affärstidsregleringen och avvecklingen av kapitalmarknads- och valutaregleringarna. Betydelsefulla reformeringar på

---

<sup>36</sup> I bilagedelen redogörs närmare för utvecklingen under 1990-talet inom olika områden, bl.a. sådana som öppnats för konkurrens samtidigt som betydande regelreformer har ägt rum.

den svenska marknaden under 1990-talet är avregleringen av taxi-marknaden, avregleringen av inrikesflyget, avskaffandet av Postverkets brevmonopol, regelreformerings av telemarknaden samt regelreformerings av elmarknaden.

Prisregleringen på taximarknaden upphörde den 1 juli 1990 samtidigt som behovsprövningen avskaffades. Därmed upphörde begränsningen av antalet taxifordon på marknaden. Liberaliseringen av taximarknaden i Sverige har ingen motsvarighet i andra västeuropeiska länder.

En annan marknad inom transportområdet, marknaden för inrikesflyg, öppnades för konkurrens den 1 juli 1992. Dessförinnan hade SAS och Linjeflyg ensamrätt till de s.k. primärlinjerna, dvs. de linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät. Den förändring som ägde rum 1992 innebar bl.a. att flygbolagen själva fick fastställa sina priser, men kravet på tillstånd för varje enskild linje kvarstod. En annan marknad inom transportområdet, marknaden för järnvägstrafik, har också förändrats under 1990-talet, dock inte alls i samma omfattning som de nyss nämnda. Sedan den 1 juli 1996 gäller att det statliga bannätet är öppet för konkurrens inom godstrafiken, samtidigt som redan etablerad godstrafik på ett avgränsat bannät har företrädesrätt (grandfathers rights). Det statliga bolaget SJ behöll dock, och har fortfarande kvar, sin särställning i fråga om interregional persontrafik som kan drivas på kommersiella grunder.

För flertalet marknader som öppnats för konkurrens har inte nödvändigtvis antalet regler minskat utan snarare har de regler som hindrat konkurrens avskaffats samtidigt som nya regler har införts i syfte att 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 marknad som öppnas för konkurrens 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 tidigare ingen lagstiftning som specifikt reglerade olika frågor på telemarknaden.

När telemarknaden öppnades för konkurrens 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.

Marknaden för distribution av brevfrakter öppnades för konkurrens 1993. Vid denna tidpunkt upphörde formellt Postverkets brevmonopol. Det fanns då 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.

Den 1 januari 1996 trädde ett nytt regelverk för elmarknaden i kraft. Regelreformen av elmarknaden, även benämnd elmarknadsreformen, innebar att produktionen av och handeln med el blev konkurrensutsatta verksamheter.

Skälen till de ovan nämnda regelreformerarna av olika marknader 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 monopol eller regleringar blivit föråldrade samtidigt som förutsättningar skapats för ökad konkurrens. Fortfarande kännetecknas dock flera betydelsefulla sektorer av en rad svåröverskådliga statliga och kommunala regleringar. Ett exempel härpå är bygg- och boomerådet med ett omfattande regelsystem vad gäller byggnormer, bostadsfinansiering och hyresreglering.

### *Regional etablering och anbudskonkurrens*

I sektorer som är monopoliserade, antingen som de facto-monopol eller genom att ett företag erhållit speciella rättigheter finns möjligheter att överföra ekonomiska överskott från områden med god efterfrågan och hög lönsamhet till glesbefolkade områden med låg eller negativ lönsamhet. Statsmakterna kan t.ex. genom avtal med det marknadsdominerande företaget komma överens om en service-nivå 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 regelreformerings 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, dvs. 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 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.

### *Sammanfattande slutsatser*

De främsta vinsterna med regelreformerings avspeglas i ett större, och många gånger mer varierat, utbud samt i lägre priser. Exempelvis kan konstateras att avregleringarna på de svenska el- och telemarknaderna sänkte konsumentpriserna ordentligt i november månad år 1999. Totalt föll priserna på teletjänster inkl. telefoner med 3,8 procent, vilket dämpade inflationstakten med 0,1 procentenhet<sup>37</sup>. Sänkta elkostnader för bostäder dämpade priserna med 0,2

---

<sup>37</sup> Källa: SCB.

procentenheter jämfört med året före. Utöver sänkta priser kan konstateras att mångfalden i utbudet ökat och att servicen förbättrats, om än efter i vissa fall inledande turbulens och onödigt lång tidsutdräkt.

Konkurrensverkets erfarenheter från regelreformerade marknader är att det är nödvändigt att noggrant analysera vilka åtgärder som kan behöva vidtas i syfte att så långt möjligt begränsa de konkurrenshinder som kan finnas. Att i efterhand korrigera olika problem har ofta visat sig vara svårt samtidigt som förväntningarna kan vara högt ställda hos olika kundgrupper. I avsnitt 7.3 redogörs närmare för olika slag av konkurrenshinder som kan uppkomma och hur dessa kan begränsas. Bland annat framhålls betydelsen av information om vad regelreformen innebär och vilka möjligheter den ger enskilda konsumenter om de ändrar sitt agerande.

## 4.5 Nya konsumtionsmönster

### 4.5.1 Den privata konsumtionens utveckling

Den privata konsumtionen utgjorde år 1998 ca 50 procent av BNP. Andelen har varit i stort sett oförändrad under större delen av 1990-talet. Den privata konsumtionen kan delas upp på olika huvudgrupper. I konsumentprisindex (KPI) görs en uppdelning på åtta grupper, nämligen livsmedel (1), alkoholhaltiga drycker och tobak (2), kläder och skor (3), bostad, värme och hushållsel (4), inventarier och husgeråd (5), transport och samfärdsel (6), fritid, nöjen och kultur (7) samt diverse (8). I tabell 4.5.1.1 nedan visas hur vikterna för respektive grupp förändrats under 1990-talet.

**Tabell 4.5.1.1 Vikter i promille för huvudgrupper i KPI**

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Livsmedel	175	172	163	153	147	151	152	139	140	140
Alkohol & tobak	53	53	48	53	49	51	48	45	46	39
Kläder & skor	76	75	72	68	64	58	57	56	55	58
Bostad <sup>38</sup>	258	270	306	318	339	340	334	346	336	331
Invent. <sup>39</sup>	66	65	63	55	52	49	51	48	48	51
Transport	181	175	167	171	160	167	175	178	183	185
Fritid <sup>40</sup>	99	98	94	90	94	92	90	88	90	93
Diverse	92	92	87	92	95	92	93	100	102	103

Källa: SCB

Vikten för respektive grupp motsvarar gruppens andel av den privata konsumtionen. Exempelvis svarade livsmedel i slutet av 1990-talet för cirka 14 procent av den privata konsumtionen, medan andelen som lades på bostad, värme och hushållsel uppgick till ungefär en tredjedel.

<sup>38</sup> Inkl. värme och hushållsel.

<sup>39</sup> Inventarier och husgeråd.

<sup>40</sup> Fritid, nöjen och kultur.

**Tabell 4.5.1.2 Förändring i konsumentprisindex, totalt och för huvudgrupper, 1990-1998, procent**

	Nominell pristföränd- ring	Prisför- ändring relativt KPI	Viktför- ändring	Volymföränd- ring relativt totalt privat konsumtion
KPI totalt	23,8	0,0	-	-
Livs-medel	-2,7	-21,4	-20,0	1,8
Alkohol & tobak	-2,6	-21,3	-13,2	10,3
Kläder & skor	5,7	-14,6	-27,6	-15,2
Bostad <sup>41</sup>	39,6	12,8	30,2	15,4
Invent. <sup>42</sup>	15,9	-6,4	-27,3	-22,3
Transport	33,8	8,1	1,1	-6,5
Fritid <sup>43</sup>	11,9	-9,6	-9,1	0,6
Diverse	35,0	9,0	10,9	1,7

Källa: SCB

Av tabell 4.5.1.2 framgår exempelvis att livsmedelspriserna nominellt föll med 2,7 procent mellan 1990 och 1998, medan KPI totalt ökade med 23,8 procent. Relativt KPI minskade således livsmedelspriserna med 21,4 procent under perioden. Minskningen förklaras delvis av att moms på livsmedel sänktes under perioden. Samtidigt minskade livsmedlens vikt i KPI med 20 procent, varför livsmedelskonsumtionen i volym (eller i fasta priser) förändrades ungefär lika mycket som den totala privata konsumtionen. Det framgår också att de största prisökningarna har skett för bostad, värme och hushållsel, för transport och samfärdsel samt för gruppen diverse, vilket till stor del sammanhänger med att moms införts framför allt för ett stort antal tjänster inom dessa grupper. Förutom livsmedel är det framför allt grupperna alkoholhaltiga drycker och tobak samt kläder och skor för vilka priserna fallit relativt KPI.

<sup>41</sup> Inkl. värme och hushållsel.

<sup>42</sup> Inventarier och husgeråd.

<sup>43</sup> Fritid, nöjen och kultur.

Av tabellens sista kolumn framgår att konsumtionen relativt sett ökat mest för bostäder m.m. samt för alkoholhaltiga drycker och tobak under 1990-talet, och minskat mest för inventarier och husgeråd, kläder och skor samt transport och samfärdsl. För livsmedel, fritid, nöjen och kultur samt för gruppen diverse har volymen förändrats ungefär i takt med den totala konsumtionen.

#### 4.5.2 Effekter på konkurrensen

På en aggregerad nivå kan konstateras att förändringar av relativa priser orsakade av bl.a. vidgad momsbas och lägre livsmedelspriser haft stor påverkan på konsumtionens sammansättning, vilken i sin tur kan påverka såväl ekonomins funktionssätt i stort som utfallet på olika marknader. De stigande kostnaderna för boende bör exempelvis ses som en viktig orsak till det kraftiga produktionsfallet inom byggsektorn<sup>44</sup>. Sett ur ett ännu längre perspektiv kan nämnas den trendmässiga förskjutning som skett från 1800-talets jordbrukssamhälle till ett industri- och tjänstesamhälle. Tillverkningsindustrins andel av BNP ökade fram till början av 1960-talet för att därefter falla tillbaka, medan tjänstesektorn framför allt vuxit under andra halvan av 1900-talet. En liknande utveckling har noterats i de flesta industrialiserade länder. Under 1990-talet har däremot industrins andel av BNP åter ökat i Sverige, från drygt 25 procent 1990 till knappt 29 procent 1996<sup>45</sup>.

Många av de betydelsefulla förändringarna sker dock på en lägre nivå, dvs. inom de olika huvudgrupperna. Som exempel på sådana efterfrågedrivna förändringar kan nämnas att hushållens sparande i allt större utsträckning sker i fonder och i allt mindre utsträckning i bankkonton, att de nya bilar som registreras i mindre utsträckning är ”stora bilar” och i större utsträckning tillhör mellanklass- eller småbilssegmenten<sup>46</sup> eller att det dricks allt mindre sprit och allt mer vin.

Om konsumenterna i ökad utsträckning efterfrågar varor och tjänster som produceras på marknader med flera aktörer – eller på marknader där nyetablering är relativt enkelt – och i mindre utsträckning efterfrågar sådana produkter som enbart produceras av ett eller ett

<sup>44</sup> Se Perbo, Ekonomisk Debatt nr 6 1999.

<sup>45</sup> Källa: Statistisk årsbok, SCB, 1999 och 2000.

<sup>46</sup> DN, 29/12 1999.

fåtal företag så kan detta väntas leda till en totalt sett ökad konkurrens. Detsamma gäller om konsumenternas smak ändras i riktning mot mer ovanliga varumärken – exempelvis öl bryggt i små bryggerier eller importerat öl.

På det stora hela kan man dock konstatera att konsumtionsmönstren är tämligen stabila över tiden. Avgörande för hur konkurrensen utvecklas i stort är snarare utvecklingen på de enskilda marknaderna än hur konsumenterna fördelar sina köp mellan olika varu- och tjänstegrupper. Under 1990-talet har regelreformerings av olika marknader lett till ett större, och många gånger mer varierat, utbud av varor och tjänster som förändrat konsumtionsmöjligheterna. Stora detaljhandelskedjor kan själva bidra till ökad konkurrens inom vissa varuområden genom att tillverka eller låta tillverka varor under eget varumärke, s.k. private labels. Exempel på sådana är KF:s ”Blåvitt” och ”Signum” samt ICA:s ”Icahandlarns”.

Förutom *vad* som köps har det också betydelse *hur* köpen går till. Här förtjänar tre särskilt viktiga förändringar att framhållas. För det första den förändrade butiksstrukturen, för det andra den avreglering av affärstiderna som skett och för det tredje den snabba tekniska utvecklingen inbegripet den framväxande Internethandeln.

#### 4.5.3 Dagligvaruhandelns struktur m.m.

Under de två senaste decennierna har dagligvaruhandeln koncentrerats till allt större butiker, främst till stormarknader och till den kategori som betecknas ”övriga supermarkets”. Antalet dagligvarubutiker samt stormarknader och varuhus med livsmedelsavdelning uppgick år 1976 enligt statistik från Handels Utredningsinstitut (HUI) till ca 10 000 och 1998 till ca 6 800, dvs. antalet butiksenheter har minskat totalt med drygt 3 000 stycken eller med nästan 2 procent per år. Mellan 1976 och 1998 kan konstateras att stormarknadernas andel av omsättningen fördubblades, till knappt tio procent, medan ”övriga supermarkets” ökade sin andel av omsättningen från drygt en tredjedel till nästan två tredjedelar. De klassiska varuhusens andel av den totala omsättningen av dagligvaror har minskat från 17 till cirka 7 procent under samma period, medan kategorin ”övriga dagligvarubutiker” (dvs. mindre dagligvarubutiker exkl. servicebutiker) minskat sin andel av omsättningen av dagligvaror från en tredjedel till en sjättedel. Servicebutikernas andel av dagligvaruomsättningen ökade snabbt mellan mitten av 1970-talet och början av 1980-talet, från drygt tre till cirka tio procent. Andelen har därefter minskat något.

Om även utvecklingen av antalet butiker av olika kategorier studeras kan, på basis av statistik från HUI, konstateras att stormarknaderna ökat från 36 år 1976 till 82 år 1998, dvs. räknat i procent har antalet stormmarknader ökat något mer än stormmarknadernas andel av den totala omsättningen av dagligvaror. För de klassiska varuhusen har minskningen varit drastisk, från 321 år 1976 till 19 år 1998. Gruppen övriga supermarkets har under samma tidsperiod ökat från 1 132 till 1 840. Servicebutikerna har också ökat betydligt mellan 1976 och 1998. År 1976 uppgick antalet servicebutiker, enligt HUI:s statistik, till 787. År 1998 var butiksantalet i denna kategori 2 350. Samtidigt kan konstateras att antalet servicebutiker varit i stort sett oförändrat sedan mitten av 1980-talet. En butikskategori som, i likhet med varuhusen minskat betydligt i antal, är gruppen övriga dagligvarubutiker. År 1976 fanns 7 754 butiker i denna kategori som inkluderar lanthandelsbutiker. Antalet har minskat till 2 509 år 1998, dvs. antalet är ungefär detsamma som det som uppmätts för servicebutiker.

Den genomsnittliga omsättningen i de olika butikskategorierna framgår av tabell 4.5.3.1 nedan.

**Tabell 4.5.3.1 Omsättning i miljoner kronor per butik i dagligvaruhandeln. År 1998**

Butikstyp	Genomsnittlig omsättning i miljoner kronor	Minsta (största) försäljningsyta i kategorin, m <sup>2</sup>
Stormmarknad	173	2 500
Varuhus	69	1 500
Övriga supermarkets	52	400
Övriga dagligvarubutiker	8,4	(399)
Servicebutiker	4,9	(250)

*Källa: HUI*

Utvecklingen mot större butiker fortgår inte bara inom dagligvaruhandeln, utan också på många andra områden inom detaljhandeln. Inom en rad branscher har s.k. ”category killers” etablerats eller vuxit sig starkare under 1990-talet. Detta är företag vars viktigaste eller enda affärsidé är att sälja till låga priser. Kännetecknande för

dessa företag är, förutom den låga prisnivån, att de ofta är externt lokaliserade, har stora ytor, stort sortiment och låg servicenivå. Exempel på sådana företag är IKEA (möbler), Hennes & Mauritz (kläder), Elgiganten (elutrustning), OnOff (hemelektronik och vitvaror), Toys-R-Us (leksaker) och Bauhaus (bygg- och trädgårdsvaror). I detta sammanhang kan också nämnas att de första "outletområdena" etablerats i Sverige. Med detta menas butiksområden där märkesvaror, ofta andrasortering, säljs till avsevärt lägre priser än normalt.

Som framgått av redogörelsen ovan har såväl antalet stormarknader och övriga supermarkets som antalet servicebutiker ökat betydligt sedan mitten av 1970-talet. Servicebutikerna och trafikbutikerna kan betraktas som en "innovation" som inte hade varit möjlig utan avregleringen av affärstiderna. De utökade valmöjligheterna som de fria affärstiderna<sup>47</sup> givit konsumenterna har utan tvivel inneburit en välfärdsvinst. De svenska erfarenheterna är värdefulla även för andra europeiska länder där regleringarna, framför allt vad beträffar öppethållande på söndagar, fortfarande finns kvar. Inom flera andra EU-länder, t.ex. Österrike och Finland, är butikernas öppethållande starkt reglerat.

#### 4.5.4 Informationsteknik (IT) och Internet

Den snabba utvecklingen av informationstekniken (IT) och Internet som skett under det senaste decenniet kan påtagligt förväntas förändra förutsättningarna för företagets och hushållens möjligheter att bjuda ut resp. köpa produkter, dvs. att mötas på olika marknader, och därmed konsumtionsmönstren. Tekniken har inneburit en informations- och kommunikationsrevolution, som rivit åtskilliga barriärer. En helt ny affärsutveckling har möjliggjorts, där konsumenternas ställning onekligen har stärkts genom direkt tillgång till information på olika marknader för varor och tjänster. Inom vissa områden är påverkan av den nya tekniken redan påtaglig. Inom detaljhandeln svarade Internethandeln vid ingången av år 1999 för cirka 0,2 procent av den totala omsättningen, för att vid ingången av år 2000 stå för cirka 0,7 procent.<sup>48</sup>

---

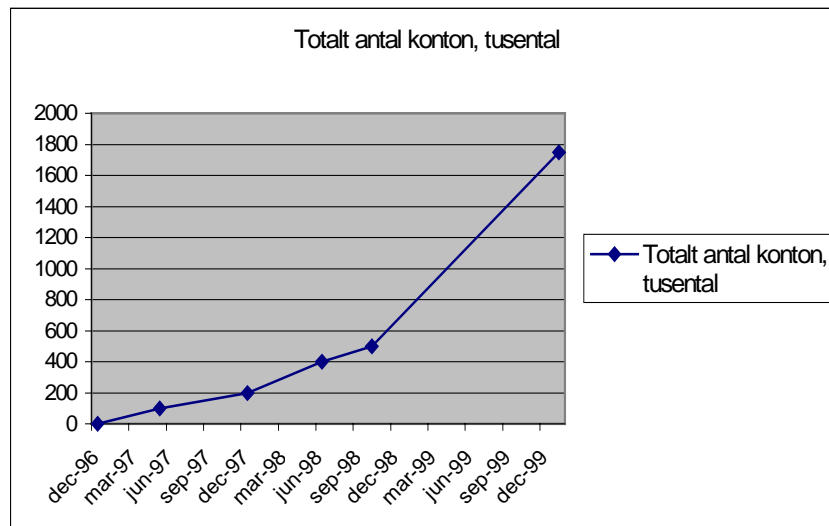
<sup>47</sup> Sverige var bland de första länderna att avreglera på bred front år 1972. Därefter har vid olika tillfällen utvärderingar skett, senast 1991 i samband med 1989 års affärstidsutredning. De svenska erfarenheterna har rönt stor uppmärksamhet utomlands (1991).

<sup>48</sup> Internethandel ur ett detaljhandelsperspektiv, Handels Utredningsinstitut 1999.



Det område där Internet kanske kommit att utnyttjas mest för affärer i Sverige är finansområdet. Detta visas i bild 4.5.4.1 nedan.

**Bild 4.5.4.1 Bankaffärer över Internet. Antal tusen konton. December 1996–2000**



Källa: Teldok Rapport 123 Nätet som marknadsplats

Som framgår av bilden har kundernas villighet att utnyttja Internet ökat påtagligt, i synnerhet från senare delen av år 1998.

En viktig dimension hos Internet är att överbrygga distans, dvs. Internet skapar ökade möjligheter för boende i glesbygd att komma i åtnjutande av varor och tjänster. Genom Internet kan individer och företag när som helst under dygnet och utan tidsfördröjning få tillgång till information av olika slag. Internet skapar exempelvis ökade möjligheter till prisjämförelser hos såväl företag som enskilda konsumenter och kan därmed bidra till en ökad konkurrens på olika marknader. Därmed kan också priserna komma att sänkas.

All form av genomlysning och uppmärksamhet kring företaget i olika företag och branscher kan som regel sägas vara till gagn för konkurrensen. Genom bättre information kan rörligheten på marknaden förväntas öka. Därmed kan också priserna komma att sänkas. Mer upplysta, informerade och intresserade konsumenter kan också väntas ställa ökade krav vilket driver utvecklingen i riktning mot ökad konsumentnytta. Den nya informationstekniken ger också, konsumenterna möjlighet att på olika sätt öka sitt kunnande.

För företagen kan kostnaderna för butikshållning, lagerhållning och marknadsföring minska, vilket i sin tur kan verka prissänkande. Särskilt för små och medelstora företag med begränsade resurser i jämförelse med stora företag ökar därmed förutsättningarna att träda in på olika marknadsplatser och erbjuda konsumenter sina varor och tjänster, vilket leder till ökad mångfald och ett större utbud och därmed även till en prispress. Enligt en amerikansk undersökning har användningen av IT bidragit till att minska inflationen med i genomsnitt en halv procentenhet per år mellan 1991 och 1997.<sup>49</sup>

I tabellen nedan visas antalet som är anslutna till Internet och omfattningen av elektronisk handel inom de olika nordiska länderna.

**Tabell 4.5.4.2 Internet och e-handel i nordiska länder**

Land	Antal anslutna	Använder Internet minst 1 gång/månad	Har handlat via Internet
<b>Sverige</b>	3 600 000	3 100 000	950 000
<b>Danmark</b>	1 700 000	1 500 000	250 000
<b>Norge</b>	1 600 000	1 400 000	250 000
<b>Finland</b>	1 600 000	1 100 000	200 000

*Källa: Sifo, IT-monitor 1999*

Som framgår av tabellen handlas det i Sverige mer och oftare via Internet än i de övriga nordiska länderna. Andelen för Sverige är ungefär dubbelt så stor som för andra nordiska länder. Däremot är andelen Internetanvändare i bemärkelsen antalet som är anslutna till Internet i förhållande till det totala antalet invånare i landet ungefär densamma för länderna ovan. Det kan också, enligt undersökningen, nämnas att köp som ligger betydligt över 1 000 SEK dominerar – t.ex. datorer och resor – medan köp under 100 SEK knappast förekommer alls.

De nya mönster som tekniken skapar bryter igenom alla näringsverksamheter. Konkurrens präglar denna framväxt. Internetbolag

<sup>49</sup> Källa: Margherio, US Department of Commerce, 1998.

skapas med utgångspunkt i helt ny produktion och distribution av ”varor” och tjänster över nätet. IT-konsultbolag av olika karaktär utvecklas och växer för att traditionella storföretag investerar i ny teknik. Nya affärsområden växer fram utifrån nya tekniska lösningar. Traditionella postorderföretag konkurrerar med nystartade Internetbutiker och Internetportaler. Nystartade företag med finansiella tjänster och service lanseras via Internet och konkurrerar om kunderna med banker och försäkringsbolag.

Det kan finnas en risk för att de existerande företagen på marknaden kan känna sig hotade av de framsteg som nya företag kan göra genom en ökad användning av elektronisk handel. De existerande företagen kan då på olika sätt söka begränsa möjligheterna för konkurrenterna att bedriva elektronisk handel. En sådan utveckling bör självfallet motverkas, t.ex. genom konkurrenslagstiftningen.

#### 4.5.5 Branschblandningar och “outsourcing”

Den nya tekniken skär igenom alla gamla mönster inom olika branscher och sektorer av ekonomin och skapar därmed helt nya konkurrensvillkor. Numera möter vi fenomen som innebär att själva begreppet bransch kan ifrågasättas. Via utbudet på Internet nås vi som konsument av helt nya kombinationer av tjänster. Också ute i samhället kan vi på ett och samma ställe få service, handla olika varor och på ett annat sätt ”konsumera” varor eller tjänster på nya sätt. Konsumenterna har möjlighet att ge uttryck för alltmer individanpassade konsumtionsmönster. Kombinationen vara – tjänst – servicepaket etc. kan väntas innebära att antalet nischföretag, dvs. företag som anpassat sitt utbud till enskilda eller grupper av konsumenter med specifika intresseområden, ökar allt mer. Detta öppnar fältet för varu- och tjänstekonsumtion i helt nya kombinationer. Härav följer också en helt ny konkurrenssituation med en hårdare konkurrens, men också en konkurrens som är svårare att utsätta för direkta prisjämförelser.

De traditionella företagen på oljemarknaden ser sig mer och mer som energiföretag och kompletterar sitt tidigare produktutbud med elförsörjning, där elen införskaffas över den nordiska elbörsen. Marknaden utvidgas vidare till försäljning av klimattjänster varvid företagen drar nytta av den tekniska utvecklingen. För de traditionella elföretagen kan en utveckling skönjas där samverkan sker med t.ex. teleoperatörer, men där också olika typer av säkerhetstjänster, baserat på elektronisk övervakning, ingår produktutbudet. Samverkan mellan dagligvaruhandel och traditionella bensinstationer har

också ökat – t.ex. utformad som i samarbetet mellan ICA och Statoil. Andra exempel på branschblandning är t.ex. dagligvaruhandelns och oljebolagens utformning av egna konto- och betalkort där man tagit steget in i tidigare bankrelaterad verksamhet, tidningar på Internet och bruk av mobiltelefoner för Internettrafik. Vissa stora företags finansavdelningar har också utvecklat mer traditionell bankverksamhet, t.ex. inom fondhandel och bankverksamhet inriktad på detaljhandelns behov, vilket skärpt konkurrensen på aktuella marknader. Ett amerikanskt exempel är GE Capital, som numera är verksamt i Sverige. Förutom att tidningar nu finns att tillgå via Internet har mediamarknaden även i övrigt ändrat utseende. Gratistidningar av dagstidningskaraktär – främst Metro – har introducerats på marknaden, tidigare kvällstidningar finns numera att tillgå redan på morgonen och TV sänder nyheter dygnet runt.

Förutom att kombinationer av ny teknisk utveckling och mer traditionell verksamhet kommer att skapa nya affärsmöjligheter är en av drivkrafterna bakom branschblandningen att företagen önskar dra nytta av varandras kundbaser. Kundbaserna är ofta mycket detaljerade i sin uppbyggnad vilket möjliggör segmenterad marknadsföring. Detta minskar företagens marknadsföringskostnader. Genom gemensam fakturering gentemot kunderna kan dessutom de administrativa kostnaderna hållas nere. I många fall har regelreformer – eller avregleringar – varit en förutsättning för branschglidningar. Detta gäller t.ex. de finansiella marknaderna samt el- och telemarknaderna.

En trend som gjort sig tydlig under 1990-talet är företagens strävan att hålla sig till, och utveckla, sin kärnverksamhet. Denna trend är på sätt och vis motsatsen till branschglidningen, som ju innebär att företagets verksamhetsområde utvidgas. Verksamheter som inte direkt kunnat hänföras till kärnverksamheten eller ansetts nödvändiga för kärnverksamhetens utveckling har sålts ut till andra, befintliga företag eller till tidigare medarbetare. Ett led i denna företags-interna koncentrationsprocess har också varit att genom s.k. outsourcing helt eller delvis lägga ut vissa verksamheter till specialföretag, med vilka ingåtts särskilda samarbetsavtal, strategiska allianser eller rent formella bolagsbindningar.

Fenomenet ”outsourcing”, började med data- och allmän kontors-serviceverksamhet, men har spritt sig till en stor mängd olika verksamhetsområden, t.ex. utbildnings-, personal-, försäljnings- och ekonomifunktioner. Genom outsourcing har företagen kunnat dra nytta av den spetskompetens som kan vara svår att behålla och utveckla på alla områden i den interna verksamheten, men som är

specialistföretagens signum. Samtidigt har – beroende på samarbetsform – från tid till annan de olika specialistföretagen kunnat ställas mot varandra för jämförelser av pris och kvalitet. Bland företagen i branschen kan nämnas exempelvis Proffice, Manpower, Poolia och Olstens. Vissa personaluthyrningsföretags senaste affärsinriktning, nämligen att ta hand om all övertalig personal vid företagsfusioner och andra strukturrationaliseringar för att senare placera ut dem i andra företag och verksamheter, kan också underlätta omställningar som av tradition visat sig svårlösta.

”Outsourcingverksamheten” har allmänt sett lett till ett ökat utbud av specialistkompetens samtidigt som de uppdragsgivande företagen kunnat koncentrera sig på sina kärnverksamheter. Sammantaget har detta, precis som branschglidningen, lett till ett skärpt konkurrenstryck.

#### 4.6 Koncentration i svenskt näringsliv

Genom horisontella förvärv kan koncentrationsgraden i en bransch öka. Nyinträde och ökad import kan i stället sänka koncentrationsgraden. På en rad marknader har regelreformer gjort nyetableringar möjliga, vilket bl.a. framgår av avsnitt 4.4. och områdesbeskrivningarna i bilagedelen. EU-medlemskapet (avsnitt 4.3) och internationaliseringen i övrigt (avsnitt 4.2) har bidragit till ökad importkonkurrens i ett stort antal branscher.

Även om konkurrensen har ökat inom olika branscher under 1990-talet, bl.a. som ett resultat av Sveriges medlemskap i EU, kan göras gällande att flertalet branscher i den svenska ekonomin fortfarande karakteriseras av begränsad konkurrens och tillika hög koncentration. Exempelvis kan konstateras att för flera branscher gäller att de fyra största företagen svarar för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen. Inom flera branscher finns dessutom endast en säljare, dvs. det råder monopol. I vissa av dessa fall har detta sin grund i en offentlig reglering. I andra fall har den tidigare monopolisten genom liberalisering av marknaden visserligen utsatts för konkurrens, men har ännu så länge en stark ställning på marknaden.

Nedan redovisas för ett urval av branscher i tabell 4.6.2 koncentrationen år 1997. Två koncentrationsmått redovisas, dels de fyra största företagens andel av den inhemska omsättningen (CR4), dels Hirschman-Herfindahl-index (HHI). Importen har inte beaktats i beräkningarna, vilket innebär en överskattning av koncentrationen. Det sistnämnda måttet, HHI, beräknas som summan av företagens

kvadrerade marknadsandelar. Talet antar sitt största värde då det råder monopol, dvs. då ett företag svarar för 100 procent av marknaden. I detta fall blir HHI lika med 10 000. Även ett rörlighetsmått eller ett mobilitetsindex (MI) redovisas. Måttet avser att mellan två tidsperioder mäta skillnaden i marknadsandel för varje företag inom samma bransch. Talet kan variera mellan 0 och 100, där ett värde lika med 0 indikerar att inga förändringar skett medan ett värde lika med 100 innebär att inget företag som var aktivt i den första tidsperioden är aktivt i den andra tidsperioden<sup>50</sup>. Den studerade tidsperioden omfattar åren 1993-1997. I tabell 4.6.2 nedan redovisas dock endast genomsnittet av MI för de fyra åren. Därefter redovisas i tabellen förändringen av CR4 i procentenheter resp. HHI i antal enheter mellan 1993 och 1997. För att få en uppfattning av hur MI inom en specifik bransch förhåller sig till MI inom andra slag av branscher, redovisas i tabell 4.6.1 nedan MI för hela ekonomin, tillverkningsindustrin samt servicesektorn. I tabellbilagan till denna rapport redovisas närmare hur koncentration och rörlighet för olika branscher har utvecklats mellan 1993 och 1997. MI redovisas följaktligen med början fr.o.m. 1994.

Det förtjänar i detta sammanhang att nämnas, vad gäller definitionen av relevant marknad, att det kan förhålla sig så att företag som tillhör en viss bransch kan konkurrera med företag som i den officiella statistiken hör till en annan bransch. Omvänt kan företag höra hemma i samma bransch utan att vara konkurrenter. Koncentrationsmått som bygger på industristatistik är konstruerade från utbudssidan. Det är således möjligt att produkter, som från efterfrågesidan uppfattas som utbytbara inte är inkluderade, t.ex. om de är gjorda i olika material. I detta fall överskattas graden av marknads-makt av koncentrationsmålet. Det bör också nämnas att antalet företag och även rörligheten kan ha ökat utan att detta får någon effekt på konkurrensen, exempelvis om olika divisioner inom företag ombildas till bolag. I sådana fall blir resultaten missvisande.

Datamaterialet till de nedan redovisade tabellerna härrör från uppgifter från momsdeklarationer (Mervärdesskatten) för åren 1993–1997. Omsättningen avser skattefri omsättning plus omräknad skattepliktig omsättning. Den skattepliktiga omsättningen har räknats fram med hjälp av redovisad utgående skatt. Exporten ingår

---

<sup>50</sup> Rörlighetsmålet har definierats som absolutbeloppet av skillnaden i marknadsandel mellan år t-1 och år t för företaget. Därefter har en summering skett över antalet företag och talet har dividerats med 2. För företag som har tillkommit eller försvunnit har deras marknadsandel inkluderats i summan.

inte i omsättningstalen. Uppgifter om företagets namn, bransch, kommun och antal anställda har hämtats från Centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR) hos SCB.

**Tabell 4.6.1 Rörligheten (mobilitetsindex MI) för olika aggregat av branscher. Åren 1993–1997**

	93-94	94-95	95-96	96-97	Genom- snitt
Hela ekonomin	29,9	25,7	22,5	22,7	25,2
Tillverkningsind.	30,7	26,0	22,5	24,2	25,8
Servicesektorn	29,0	25,3	22,3	21,0	24,4

**Tabell 4.6.2 CR4 och HHI för 1997, genomsnitt av MI för den studerade tidsperioden samt förändring av CR4 i procentenheter och HHI i antal enheter mellan 1993 och 1997 för olika branscher**

Bransch	CR4	HHI	MI	Ändring av CR4	Ändring av HHI
Raffinerade oljor och fetter	100,0	10000	25,0	0	0
Socketindustri	100,0	10000	0	0	0
Cementindustri	98,7	9390	0,6	0,3	-20
Järnvägsbolag	99,0	8975	5,3	-0,8	641
Postbefordran	99,9	8577	27,1	-0,1	-1423
Matfetsindustri	100,0	4506	9,0	0	-1810
Annan mejeri-varuindustri	89,3	4052	1,0	-1,1	-167
Kreatursslakterier	83,0	2271	14,3	12,8	732
Mineralvatten o läskedrycker	98,7	7819	3,4	5,3	316
Ölbryggerier	91,5	2857	8,4	-7,1	-894
Ind f gödselmedel o kväveprodukter	99,4	8769	1,1	-0,1	26
Ind f mekanisk el halvkemisk massa	98,4	5839	26,1	-0,5	277
Tidnings- och journalpappersind.	99,8	2853	10,6	0	71
Petroleumraffinerier	86,5	2086	20,5	5,1	-40
Nätdriftsstationer	76,0	1734	22,6	-18,2	-3841
Sten- o mineralull	99,1	5580	6,7	1,4	846
Husbyggnads-entreprenörer	37,6	512	22,6	1,2	75
Ind för vitvaror	100,0	9512	24,8	2,6	4509
Läkemedelsind.	86,5	4856	27,8	1,2	179

*Kommentarer till tabellen*

En stor del av de ovan redovisade branscherna kännetecknas av att ett enda eller ett fåtal företag dominerar branschen samtidigt som antalet företag är litet (se vidare tabellbilagan). För merparten av de redovisade branscherna kan också konstateras att rörligheten (MI) är låg i jämförelse med genomsnittet för hela ekonomin. Den



bristande rörligheten kan i sin tur bero på betydande in- och utträdeskostnader. Därmed är en av förutsättningarna uppfyllda för att företagen kan göra stora vinster även på lång sikt.

För de ovan redovisade branscherna inkl. dem i bilagan kan konstateras att förändringen av måttet CR4 mellan 1993 och 1997 är mycket liten och i genomsnitt uppgår till -0,36 procentenheter. I tretton branscher har CR4 ökat medan det minskat i nästan lika många. För fyra branscher kan konstateras att CR4 är oförändrat. Tre av dessa branscher finns i livsmedelsindustrin.

Även koncentrationsmålet HHI har i genomsnitt förändrats marginellt under den studerade tidsperioden och har endast minskat med 45 enheter. För 17 branscher har HHI ökat medan det har minskat i 10 branscher. För två branscher i livsmedelsindustrin är HHI oförändrat. Två branscher som uppvisar betydande minskningar av HHI är de regelreformerade branscherna post och tele (nätdriftsstationer). Detta sammanhänger med att antalet konkurrenter till den tidigare monopolisten ökat sedan marknaderna öppnades för konkurrens.

Av redovisningen från tabellerna ovan samt dem i bilaga 1 kan vidare konstateras bl.a. följande.

Inom flera av branscherna svarar de fyra största företagen under den studerade tidsperioden för en helt dominerande andel av den inhemska omsättningen, utan att detta balanseras av någon betydande importkonkurrens. Detta är bl.a. fallet för branscher inom livsmedelsområdet samt inom området för byggmaterial.

För vissa av de ovan redovisade branscherna skulle det kunna göras gällande att antalet företag inte kan betraktas som alltför litet. Exempelvis fanns år 1997 30 verksamma företag inom branschen för framställning av *mineralvatten och läskedrycker*. Drygt 20 av dessa företag hade dock en omsättning som var mindre än 9,9 miljoner kronor. Eftersom de fyra största företagen hade en marknadsandel om nästan 99 procent måste branschen betecknas som mycket koncentrerad. Det höga HHI-talet antyder också att ett enda företag hade en marknadsandel väsentligt över 50 procent. Några större förändringar har inte skett mellan 1993 och 1997.

Inom branschen *ölbryggerier* hade ca 70 procent av företagen en omsättning som inte översteg 9,9 miljoner kronor under den studerade tidsperioden. Koncentrationsmåten visar att ölbranschen är mindre koncentrerad än mineralvatten- och läskedrycksindustrin

och att koncentrationen minskar, även om koncentrationen fortfarande är relativt hög.

Inom branschen  *kreatursslakt*  fanns ett förhållandevis stort antal företag. Dock hade ca 70 procent av företagen på denna marknad en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor under vart och ett av de redovisade åren. Till detta kommer att slakterierna inom lantbrukskooperationen har sin verksamhet på geografiskt åtskilda delar av marknaden. Samma förhållande gäller *mejerivarunindustrin*<sup>51</sup>, som dock på nationell nivå är betydligt mer koncentrerad än slakteribranschen.

Branscherna för *partihandel* och *livsmedelshandel* uppvisar relativt låga koncentrationstal, men talen tar inte hänsyn till den samverkan som sker inom kedjorna mellan formellt fristående företag, dvs. graden av marknadsmakt underskattas.

Branschen för *nät drift*, som ingår i branschen telekommunikationsföretag, är en bransch där antalet företag ökat betydligt mellan 1993 och 1997, vilket bl.a. sammanhänger med regelreformen av telemarknaden. De nya aktörernas framsteg visas också av att koncentrationstalen sjunkit mer än för någon av de redovisade branscherna. Av företagen inom denna bransch hade dock närmare drygt 80 procent av företagen en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor under vart och ett av de studerade åren, dvs. de var förhållandevis små.

Branschen *järnvägsbolag* uppvisar fram till år 1997 en extremt hög koncentration, men i och med att SJ under senare år förlorat ett antal stora upphandlingar kan koncentrationstalen antas bli väsentligt lägre under år 2000. Branschen för *postbefordran* är lika koncentrerad. Här har HHI fallit, medan CR4 är i det närmaste oförändrat, vilket beror på att endast en betydande konkurrent etablerats till det dominerande bolaget Posten, nämligen CityMail.

Inom branschen för *petroleumraffinering* hade ca 60 procent av företagen en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor under de redovisade åren. De redovisade koncentrationstalen, CR4 på 86,5 procent och HHI på knappt 2 100, kan jämföras med de importkorrigerade koncentrationsmått på produktnivå. Enligt

---

<sup>51</sup> Annan mejerivaruindustri i tabellen ovan omfattar mejerivarutillverkning exklusive osttillverkning.

uppgifterna i områdesbeskrivningen i bilagedelen uppgår CR4 och HHI för bensin och diesel till 80–90 procent respektive ca. 2 000, medan motsvarande tal för eldningsolja är 90–100 procent respektive ca 3 000.

Att en liten koncentration, i form av ett litet värde på HHI eller ett förhållandevis litet värde på CR4, inte alltid är liktydigt med att konkurrensen kan anses vara god, framgår av branschen för *husbyggnadsentreprenörer*. I denna bransch uppgick antalet företag till mellan 11 000 och 12 000 under de studerade åren. Omkring 95 procent av företagen var dock väldigt små och hade en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor. Som framgår av redogörelsen för bygg- och boområdet i bilagedelen finns det dock endast tre rikstäckande byggföretag som dessutom är vertikalt integrerade. De mindre företagen har inte kapacitet att självständigt utföra större uppdrag, utan kan där fungera som underleverantörer till större företag. Riktigt stora byggprojekt kan i princip endast utföras av de tre största företagen i branschen.

Ett par branscher uppvisar extremt höga koncentrationstal. Det gäller främst branscherna för *raffinerade oljor och fetter* och *sockerindustrin*, vilka kan betraktas som monopolbranscher. Även *cementindustrin* är i det närmaste ett monopol.

Förutom i de nämnda branscherna är koncentrationen mycket hög också i *gödselbranschen*, branschen för *sten- och mineralull*, branschen för *mekanisk eller halvkemisk massa* och i *matfetsindustrin*. I gödsel- och massabranscherna bestäms priserna huvudsakligen på en internationell marknad, även om importen av i vart fall massa är liten. Det gäller däremot inte *läkemedelsindustrin* och branschen för *vitvaror*, vilka båda uppvisar höga koncentrationstal, men där konkurrenstrycket från utländska tillverkare är betydande. I detta fall överskattar således måtten graden av marknadsmakt. Av områdesbeskrivningen för hälso- och sjukvård i bilagedelen framgår också att HHI är tämligen lågt när importkorrigering sker. HHI faller då från 4 856 till ca 500. Även CR4 minskar betydligt, från 86,5 procent till ca 35 procent.

Tre branscher som har låga koncentrationstal är *sågverk* och branscherna för *övriga betongvaror* och *metallstommar*.

#### 4.7 Ny konkurrenslagstiftning

En starkt bidragande orsak till det skärpta konkurrenstrycket under 1990-talet står att finna i övergången 1993 från en tidigare s.k.

missbrukslagstiftning till en förbudslagstiftning med förebild i EG-rätten. Olika former av horisontella samarbeten, som tidigare genom offentlig registrering i kartellregistret blev legala, blev genom den nya lagstiftningen förbjudna och föremål för konkurrensmyndighetens prövning för sin fortsatta existens. Även samordnade beteenden som i den gamla lagstiftningen inte ens kunde inordnas under begreppet kartell inryms i den nya lagstiftningen.

I kapitel 3 har redogjorts för tillämpningen av konkurrenslagen. Som framgår av redovisningen har tillämpningen av lagen sedan år 1993 direkt inneburit att skadliga, konkurrensbegränsande förfaranden har upphört i närmare 300 fall. Över hälften av dessa gällde begränsningar av den fria prissättningen. Det kan vidare konstateras att åtgärder mot dominerande företag som missbrukat sin ställning inte har varit ovanliga. Väl så viktig som de faktiska ingrepp som skett med den nya lagen är dess preventiva påverkan på företagens beteende. Denna låter sig dock inte på ett enkelt sätt mätas eller uppskattas. Emellertid kan konkurrenslagens betydelse på nyligen avreglerade marknader särskilt framhållas.

Också lagen om offentlig upphandling som trädde i kraft den 1 januari 1994 har haft betydelse för konkurrensen på den svenska marknaden även om dess potential inte ännu utnyttjats fullt ut.

En skärpt konkurrenspolitik har av flera framhållits som särskilt betydelsefull för samhällsekonomin. I kapitel 7 lämnas också förslag på åtgärder som syftar till att ytterligare öka möjligheterna att effektivisera uppspårandet av karteller.

## 5 Områdesspecifika konkurrensproblem

I detta kapitel redovisas de konkurrensproblem som identifierats med stöd av de åtta områdesbeskrivningar som återfinns i bilagedelen, nämligen i tur och ordning livsmedels-, skogs-, energi-, bygg- och bo-, transport-, medie-, finans- och försäkrings- samt hälso- och sjukvårdsområdet. De konkurrensproblem som presenteras baseras på den genomgång och analys av utvecklingen under 1990-talet som finns i bilagedelen. Konkurrensproblemen har delats in i fyra olika kategorier, nämligen företagens ageranden, konkurrensbegränsande regleringar, in- och utträdeskostnader samt övriga begränsningar. Varje avsnitt/område innehåller sammanfattande slutsatser, i syfte att bl.a. ge läsaren en kortfattad beskrivning av betydelsefulla utvecklingstendenser under 90-talet: Avsnittet utgör också grund för de områdesspecifika förslag som återfinns i kapitel 6.

### 5.1 Livsmedelsområdet - identifierade konkurrensproblem

De viktigaste livsmedlen är kött och köttvaror, bröd och spannmålsprodukter samt mejerivaror. För dessa produktgrupper har lantbrukskooperationen en stark ställning i primärförädlingen. På marknaden för socker har danskägda Danisco monopol. Även i övriga branscher råder fåtalsdominans på många områden även om t.ex. bryggerimarknaden genomgått betydande förändringar. Koncentrationen i industriledet är hög.

Det är i dagligvaruhandeln som konsumenterna gör sina huvudsakliga inköp av livsmedel. Dagligvaruhandeln kännetecknas av en betydande koncentration. Parti- och detaljhandel bedrivs i hög utsträckning integrerat. De tre dagligvarublocken svarar för ca. 90 procent av försäljningen i dagligvarubutikerna.

EU-regler, begränsade möjligheter till parallellimport och reglering av butikslågen minskar konkurrensen.

### 5.1.1 Företagens ageranden

Den starka koncentrationen i dagligvaruhandeln och den vertikala integrationen mellan detalj- och partihandel leder till en centralisering av inköp och därigenom till ökad köpmakt som kan begränsa konkurrensen.

Fåtalsdominans och vertikal integration från råvaror till konsumentprodukter begränsar konkurrensen på flera viktiga livsmedelsmarknader. Viktiga exempel är mejeri- och köttbranscherna.

#### *Dagligvaruhandeln*

Den starka bindningen i ett fåtal block har medfört en centralisering av beslut om inköp och varuförsörjning, sortiment, kategorisering av butikstyp, etablering, finansiering m.m. Genom centraliseringen och en stor administrativ överbyggnad minskar de enskilda köpmännens handlingsutrymme. Detta leder också till en ökad makt i handelsledet i förhållande till leverantörerna. Genom storleksfördelar i inköpen tenderar dessa att koncentreras till ett begränsat antal leverantörer som kan tillmötesgå inköpsorganisationernas krav på kapacitet av kvantiteter, geografisk täckning m.m. Detta medför en risk att i sig effektiva, men mindre leverantörer utestängs på grund av sin begränsade kapacitet. Mindre leverantörers sortiment vinner inte tillträde till blockens sortimentslistor eller plockas bort för att de inte klarar de centralt uppsatta kraven.

Blockbildningen och koncentrationen skapar vidare svårigheter för köpmän att utanför blocken finna butikslägen. Eftersom etableringsrätten inte är fri utan regleras inom ramen för det kommunala planmonopolet är tillgången till butikslägen en trång sektor. En mycket stor del av befintliga butiker med attraktiva butikslägen är bundna till respektive block genom hembudsskyldighet. Detta försvårar för utomstående att komma över butikslägen. I blockens strategier ligger bl.a. avsikten att genom egen distribution ha kontroll över varuförsörjningen till sina butiker. De centrala avtalen med leverantörerna innefattar också centralt överenskomna distributionsvillkor. Även om blockens agerande har sin grund i effektivitetsmål kan centraliseringen och inköpsmakten utgöra ett hinder för leverantörerna att vinna inträde i butikerna. Royal Aholds planerade inträde på den svenska markanden sker inom den etablerade

blockbildningen. Inträdet kan komma att påverka de befintliga leverantörernas avsättningsmöjligheter.

### *Mejeribranschen*

De konkurrensproblem som finns på marknaderna för mejeriprodukter är i huvudsak strukturella och de har uppstått som en effekt av långvarig marknadsreglering. Mejeriföreningarna är vertikalt integrerade och de har en dominerande position både som uppsamlare grossist, som fördelare grossist och som säljare.

Respektive mjölkproducent har idag i regel endast ett mejeri att sälja sin mjölk till. Detta gör att det inte finns någon egentlig marknad för böndernas mjölk på motsvarande sätt som för t.ex. spannmål. För att en mjölkleverantör skall våga leverera till nyetablerade konkurrerande företag krävs sannolikt att en sådan kan erbjuda långsiktig avsättning eller att producenten ifråga säkert vet att han kan återgå till att leverera till kooperativet om satsningen ifråga inte håller. Detta gör att företag som vill etablera tillverkning av mejeriprodukter i Sverige har svårt att erhålla råvara.

Tillgång till mjölkråvara är en förutsättning för att kunna etablera mejeriproduktion inom landet. På grund av mejeriprodukternas karaktär av färskvaror med kort hållbarhet och höga transportkostnader i förhållande till värdet på produkterna blir distributionen viktig. Import är inte realistiskt som alternativ för produkter med kort hållbarhet som normalt direktdistribueras, t.ex. dryckesmjölk, filprodukter och grädde. För produkter som även grossistdistribueras, t.ex. fruktyoghurt och ost, finns viss import. EU-medlemskapet har medfört en importökning men denna begränsades initialt av den svaga svenska kronan.

Mejerierna har historiskt samarbetat om att fördela mjölkråvaran över landet och om att avyttra eventuella överskott utanför landets gränser. Detta har skapat ett konkurrens klimat där det är naturligt att lösa kapacitetsproblem genom att samarbeta. Samarbetet omfattar produktutveckling, inköp, tillverkning, marknadsföring, distribution och försäljning.

Mejeriernas omfattande samarbete under gemensamma varumärken och den geografiska uppdelningen av marknaden har gjort att konkurrensen dem emellan varit mycket begränsad. Respektive butik har på grund av mejeriernas dominerande position på marknaden i regel endast haft en leverantör av merparten av mejerisortimentet.

Ofta har mejeriet skött mejeridisken i butikerna, vilket sannolikt minskat intresset för att ta in enstaka konkurrerande produkter.

Mejeriernas dominerande ställning på marknaden och respektive mejeriförenings lokala dominans kan sannolikt verka avskräckande för den aktör som överväger att etablera sig på den svenska marknaden. För att nå lönsamhet i marknadsföring och distribution krävs att en inte obetydlig marknadsandel kan uppnås relativt snabbt.

Att även grossistledet är starkt koncentrerat och att detaljhandelskedjorna satsar på rikstäckande kampanjer och annonsering försvårar sannolikt också nyetablering på den svenska marknaden. Handelns koncentration kan dock även verka i motsatt riktning genom att den ger möjlighet att snabbt introducera nya produkter över hela den svenska marknaden.

### *Köttbranschen*

Verksamheten som bedrivs inom Swedish Meats är i mycket hög grad vertikalt integrerad och sträcker sig från slakt till färdiga köttprodukter. Med sin starka ställning på marknaden för slaktkroppar är företaget en viktig leverantör av råvara till många privata företag. Även vad avser styckat kött är man en viktig råvaruleverantör till den privata industrin. Swedish Meats har således en dubbel roll, dels som en viktig leverantör av råvara till industrieföretag på den privata sidan, dels som störste konkurrent till desamma. Många av Swedish Meats konkurrenter, särskilt sådana företag som helt eller till stor del valt att arbeta med svenska råvaror, är sålunda beroende av företaget för leveranser. Det kan reducera dessa företags möjligheter att konkurrera med Swedish Meats på lika villkor. Detta torde särskilt gälla för de mindre, privata, företagen som får anses ha en relativt svag förhandlingsposition.

I samband med Konkurrensverkets prövning av de förvärv som ledde fram till bildandet av industrikoncernen Swedish Meats, förband sig Slakteriförbundet att bl.a. inte diskriminera externa köttförädlingsföretag i fråga om priser och affärsvillkor och att vid bristsituationer på grund av störningar i importen leverera samma volymandel till externa kunder som vid normala förhållanden.

Swedish Meats ägs av de lantbrukskooperativa slakteriföreningarna och Samfood & Co ägs till huvuddelen av LRF (och till viss del av SLR). LRF är vidare störste ägare i AB Sardus. Det får anses föreligga en stark intressegemenskap mellan dessa och andra lantbrukskooperativa enheter. Det finns därmed en risk för att olika



verksamheter där lantbrukskooperativa enheter har stort inflytande samordnas. Samtidigt bör det sägas att lantbrukskooperation som helhet inte är en ekonomisk enhet i konkurrenslagens mening, varför en eventuell marknadssamordning mellan olika lantbrukskooperativa enheter kan falla under förbuden i konkurrenslagen.

I samband med Konkurrensverkets prövning av de förvärv som ledde fram till skapandet av Samfood & Co, gjorde Slakteriförbundet, LRF och SLR vissa frivilliga åtaganden som till viss del får anses motverka risken för samordning (se även avsnitt 1.4.2 i bilagedelen).

#### *Spannmåls-, kvarn- och bageribranscherna*

Liksom på mejeri- och köttområdena har lantbrukskooperationen en stark position på de cerealiebaserade marknaderna. Det är dock främst i de tidigare leden, dvs. insatsvaror till lantbruket och spannmålshandel som lantbrukskooperationen är stark. Det är således i tidiga insatsvaruled där avnämarna (konsumenterna) utgörs av de egna medlemmarna eller företagen som den lantbrukskooperativa dominansen är störst. En viktig skillnad är också att dessa produkter inte är färskvaror utan bulkvaror som i regel kan köpas på världsmarknadens börser.

Lantmännenföreningarna inom SLR svarar för ca 70–75 procent av uppsamlingen av svenskt spannmål från lantbrukarna och deras samlade marknadsandel av försäljning på den svenska marknaden är densamma.

Dåliga skördeår kan det uppstå brist på vissa kvaliteter av spannmål vilket möjligen kan göra det svårt för utanförstående företag att erhålla råvara. Spannmålsmarknaden är dock världsomspännande och det föreligger knappast några problem med att erhålla råvara för den som vill etablera spannmålsförädling. Även det faktum att Cerealia likväl som övriga kvarnar handlar från både lantmännestnorganisationen och den privata spannmålshandeln tyder på att det inte föreligger några konkurrensproblem på råvarusidan.

Konkurrensen på konsumentmarknaderna för bröd- och spannmålsprodukter påverkas främst av dominansen av ett eller ett fåtal marknadsledande företagsgrupper som dessutom är verksamma på flera delmarknader. De är i stor utsträckning både horisontellt och vertikalt integrerade. Mest utbredd är den vertikala integrationen inom lantbrukskooperationen.

Den lantbrukskooperativt ägda Cerealiakoncernen har genom sin storlek och integration ända från råvaruproduktion till konsumentprodukter flera konkurrensfördelar jämfört med övriga företag på bröd- och spannmålsmarknaderna. Kvarnverksamheten har haft säkra avsättningsmarknader av betydande storlek genom Skogaholms bagerikoncern och tidigare genom den dominerande bagerigrossisten KåKå. Det senare företaget har dock sålts under 1999.

Cerealia har höga marknadsandelar på mjöl och andra kvarnprodukter speciellt på vissa produktsegment, t.ex. havregryn och företaget är ensam svensk tillverkare av pasta. Cerealia är sannolikt prisledande på flertalet spannmålsprodukter. Cerealia förefaller dock inte ha förstärkt sin position på marknaden ytterligare under 1990-talet. Cerealia har inte återtagit de marknadsandelar på mjöl som företaget tappade under slutet av 1980-talet och dess marknadsandelar på marknaden för mjukt matbröd och andra bageriprodukter har minskat. Cerealia har även förlorat marknadsandelar på pastamarknaden till import.

Cerealia har höga marknadsandelar på vissa marknadssegment på bröd och bagerimarknaden medan andra aktörer är stora på andra segment. Integrerad kvarn och bageriverksamhet är vanligt förekommande. Flera av de mindre kvarnarna förädlar hela sin mjölproduktion i egna bagerier. Påengruppen som är den största aktören på bagerimarknaden har egen kvarnverksamhet liksom flera av knäckebrödsproducenterna. KF har minskat sin vertikala integration genom att sälja Juvelbagerierna. Kvarn AB Juvel är dock fortfarande KF-ägt vilket kan göra det svårare för andra kvarnar att sälja till konsumentkooperationen.

### *Sockerbranschen*

Marknaden för socker är reglerad såväl pris- som volymmässigt. Det tidigare nationella monopolet med Sockerbolaget som ensam tillverkare i Sverige har dessutom skärpts genom att det nu bara finns ett företag som täcker både Danmark och Sverige. De åtminstone tänkbara möjligheterna till konkurrens mellan svensk och dansk sockerindustri är därmed borta.

Daniscos monopol är i sig ett problem för kunderna, men viktigare kanske är att sockerregleringen i Europa leder till en pris- och marknadsstelhet som i sin tur innebär att stora köpare i Sverige inte har något att vinna på att få leveranser från leverantörer utifrån. Konkurrensen på marknaden hindras genom att prisregleringen inte

ger leverantörerna några incitament att genom aktiv prissättningspolitik söka vinna kunder. Tendensen blir snarare att få och starka tillverkare delar upp marknaden sinsemellan och hellre låter bli att konkurrera om kunder utanför det egna närområdet. Sockermarknaden i respektive EU-land kontrolleras av ett eller ett fåtal företag.

### 5.1.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln riskerar att leda till förfaranden som inte accepteras vid en individuell undantagsprövning enligt 8 § KL.

Utformningen av plan- och bygglagstiftningen samt kommunernas tillämpning av denna innebär en risk för minskad konkurrens i handeln.

EU:s jordbrukspolitik leder genom pris och produktionsreglering till konkurrensbegränsningar på marknaderna för jordbruksprodukter samt i efterföljande förädlingsled.

EU:s handelspolitik leder vidare till handelshinder gentemot tredje land och begränsade möjligheter till parallellimport.

Den svenska metoden för salmonellakontroll av importerat kött utgör ett importhinder.

#### *Dagligvaruhandeln*

##### Kedjeundantaget

I förordningsmotiven till gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln (1993:80) angavs att butiksföretagen i detaljhandelskedjor i regel är små företag som samarbetar men som förblir självständiga i förhållande till varandra. Samverkan mellan småföretag som stärker konkurrenskraften gentemot större aktörer på marknaden kan ofta vara till fördel för samhällsekonomin och konsumenterna. Samarbete mellan småföretag kan emellertid också nå en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de negativa effekterna sedda från samhällsekonomin och konsumenternas intressen överväger de positiva. Inom den svenska dagligvaruhandeln bedrivs ett omfattande samarbete mellan butiksföretag som verkar inom ramen för frivilliga kedjor. Dagligvarumarknaden är koncentrerad till tre starka block vilka utgör en barriär mot marknadsinträde av nya företag och nya produkter. Den största kedjan är ICA som har omkring 45 procent av försäljningen som går genom de egentliga dag-

ligvarubutikerna och ca 35 procent om dagligvaruförsäljningen räknas på hela tillförseln till den svenska marknaden. Det kan ifrågasättas om generella långtgående undantagsbestämmelser som stärker redan starka kedjors konkurrenskraft i en sådan situation ökar effektiviteten i branschen till nytta för konsumenterna. Köparmakt som till en början kommer till uttryck i lägre inköpspriser kan i förlängningen leda till utslagning av konkurrenter och därefter risk för dominansbeteenden till nackdel för konsumenterna.

I kedjor inom dagligvaruhandeln, t.ex. ICA och Vivo, vilka kan göra anspråk på att omfattas av gruppundantaget, ingår i vissa fall inte bara småföretag utan även enheter som är av betydande storlek och som hör till de största i branschen. Det handlar då inte längre om att stärka småföretagens konkurrenskraft gentemot större konkurrenter till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna.

Den definition av marknad som ges i kedjeundantaget, tillförseln till den svenska marknaden, är varken förenlig med hur begreppet tolkas i EG-rätten eller med den innebörd som begreppet har enligt konkurrenslagen. I kedjeundantaget anges att om en kedja har mindre än 35 procent av tillförseln till den svenska marknaden inom de produktområden som kedjan säljer omfattas visst angivet samarbete av gruppundantaget. Begreppet tillförsel ger en större marknadsandelsbas än vad som följer av grundläggande principer inom konkurrensrätten då begreppet tillförsel innefattar en mängd distributionsformer som i ett konsumentperspektiv ofta inte är likvärdiga. Att ange en kedjas marknadsandel som andel av den totala tillförseln till den svenska marknaden leder till att kedjans marknadsstyrka underskattas. Det finns därmed en icke försumbar risk för att den nuvarande utformningen av kedjeundantaget leder till att förfaranden undantas som inte skulle anses acceptabla vid en individuell undantagsprövning enligt 8 § KL. Det är rimligt att sammanslutningar av företag med betydande marknadsstyrka inte ges generella undantag från konkurrensbegränsande samarbete.

#### Plan- och bygglagen

Riksdag och regering har lagt fast det övergripande målet, att genom dynamik och uthållig tillväxt få en sund ekonomi i Sverige. Det är sålunda viktigt att kommunerna vid planläggning av mark beaktar statsmakternas övergripande intresse för ett högt konkurrenstryck i den svenska ekonomin som avgörande medel för dynamik och tillväxt. Det är viktigt att företag konkurrerar och att företag inte hindras från att konkurrera. Med utgångspunkt från konkurrens som medel för effektivitet i samhällsekonomin har ändringen i

PBL (1996:315) som trädde i kraft 1 januari 1997, med en återgång mot större möjligheter att reglera handelsändamål i detaljplan, inneburit en risk för minskat konkurrenstryck i handeln med samhällsekonomiska effektivitetsförluster som följd.

Utformningen av plan- och bygglagstiftningen och kommunernas tillämpning av lagen har bidragit till att begränsa konkurrensen. Det har exempelvis varit vanligt att kommuner vid tillämpningen av lagen begränsat tillåten butiksyta för livsmedelsförsäljning. Begränsningen har grundats på en kommunal behovsprövning, ofta föregången av yttrande från den etablerade handeln. Härigenom hindras strukturutveckling och nyetablering – särskilt av företag utanför de stora handelsblocken – vilket får till följd att konkurrenstrycket begränsas.

Ett påtagligt etableringshinder fram till år 1992 var den etablerade handelns möjligheter att via kommunernas behovsprövning förhindra sådana butiksetableringar som kunde leda till att den etablerade handeln utsattes för ökad konkurrens.

Det har ofta i debatten om dagligvarubutikers etablering anförts betänkligheter mot externt lokaliserad dagligvaruhandel. Argumenten mot externetableringar är att tätortskärnors etablerade handel drabbas, vilket bedöms kunna påverka bl.a. försörjningen för äldre, handikappade och andra särskilda grupper negativt. Viss handel skyddas alltså genom planåtgärder för att tillgodose vissa kommunala önskemål. Det leder dock till en ökad risk för långsiktigt försämrad konkurrens, med högre prisnivå som följd till nackdel även för sådana konsumentgrupper som utifrån olika samhällsliga värderingar framstår som särskilt viktiga att uppmärksamma och skydda.

Sådana delar i plan- och bygglagstiftningen som inverkar på handelns etableringsmöjligheter bör utformas så att förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens inte begränsas. Ett sådant mål underlättas av att PBL inte ger kommunerna möjligheter att hindra etableringar mer än nödvändigt.

I detta sammanhang bör också framhållas de problem som kan uppkomma vid en alltför skarp gränsdragning mellan handelsområden och industriområden. Som exempel kan nämnas att grossistföretag inom livsmedelsbranschen kan finna det intressant att betjäna både företag och enskilda konsumenter. Sådana grossistföretag klassificeras normalt som partihandel och är därmed i allmänhet etablerade inom vad som betecknas som industriområden. Detta kan innebära

betydande svårigheter om de önskar bedriva detaljhandel, dvs. ha försäljning även till enskilda konsumenter. Det är viktigt att regel-systemet inte lägger hinder i vägen för en sådan utveckling.

### *Mejeribranschen*

EU:s mejerireglering upprätthåller, genom gränsskydd, lagring och intervention en reglerad prisnivå. Systemet med mjölkkvoter och prisreglering åsidosätter i hög grad marknadskrafterna och skapar stelheter i utbuds- och efterfrågeförhållanden vilka begränsar konkurrensen på marknaden. Mjölkkvoterna innebär ett långtgående ingrepp i den enskilde mjölkproducentens möjlighet att bedriva sin verksamhet.

Mjölkkvoterna sätter även en gräns för de olika mejeriföreningarnas produktion utifrån egen råvarubas, dvs. de egna producenternas levererade mjölkvolym. Mejeriföreningarna är producentkooperativa och deras främsta uppgift är att finna så lönsam avsättning som möjligt för sina ägares produkter.

Både nyetablering och expansion i tillverkningen av mejeriprodukter kan begränsas av att utbudet av mjölkråvara styrs genom mjölkkvoter. Den svenska mjölkkvoten grundas på historiska volymer och motsvarar därmed i stort sett inhemsk konsumtion. De länder inom EU som har mjölkkvoter som medger en betydande exportandel är Danmark, Irland och Holland.

### *Köttbranschen*

EU har olika regleringar för olika djurslag. System med olika prisstödjande mekanismer som avses hålla EU:s marknadspriser på vissa nivåer kompletteras med kvoterade djurbidrag. Regleringarna får därmed effekter på priser, utbud och efterfrågan av kött.

### Salmonellakontrollen

För att kontrollera salmonellaförekomst i importerat kött används i Sverige huvudsakligen NMKL-metoden (metod nr 71, 4:e upplagan, 1991) som är framtagen gemensamt av de nordiska länderna och godkänd av EU:s ministerråd. En annan av rådet godkänd metod är ISO-metoden (ISO 6579:1993) vilken är en standardmetod som, i förhållande till NMKL-metoden, anses omständlig och dyr. Det finns även andra metoder men dessa är inte godkända av ministerrådet. Det gäller bl.a. EIA-FOSS metoden som är en s.k.

24-timmarsmetod, vilken innebär att köttpartierna blir liggande endast 24 timmar.

I praktiken innebär NMKL-metoden att köttpartier blir liggande i ca fyra dagar, vilket främst drabbar importen från tredje land. Vissa EU-länder, bl.a. Danmark och Irland, har infört effektiva kontroller som uppfyller provtagningsreglerna för export till bl.a. Sverige. Dessa länder kan således utställa garantier om att köttet är salmonellafritt, vilket avsevärt förkortar liggandetiderna. Detta gäller dock i praktiken endast kylda detaljer från nöt och gris som vakuumpackats samt frysta produkter. Färskt kött med ben drabbas av ovan nämnda liggandetid, varför kött av detta slag svårligen kan importeras. Det gäller främst griskött och fjäderfäkött som förfars snabbare än nötkött.

Inom EU har Danmark, enligt Livsmedelsverket (SLV), kraftfullt drivit linjen att EIA-FOSS metoden är den metod som bör användas vid salmonellakontroll. Sverige, och inte minst den ansvariga myndigheten SLV, stödjer denna linje eftersom metoden är minst lika effektiv som övriga metoder samt innebär kortare liggandetider för köttpartierna. Till skillnad från NMKL- och ISO-metoderna, som till alla delar är transparenta och fritt kan tillämpas av alla som så önskar, är EIA-FOSS metoden kommersiell och inte i alla delar transparent. Enligt SLV är just förhållandet att EIA-FOSS metoden inte helt och hållet är transparent ett skäl till varför EU:s ministerråd inte har godkänt den.

Såväl leverantörsföretag i andra länder som inhemska kunder har framhållit den svenska salmonellakontrollen av importerat kött som ett stort hinder för importen av färskt kött med ben. Det har vidare framhållits att utan detta hinder eller med snabbare kontrollmetoder skulle färskt kött med ben kunna importeras till Sverige i betydande volymer till inte minst stycknings- och charkindustrin men också till dagligvaruhandeln, vilket skulle leda till att konkurrenstrycket skulle öka på den svenska marknaden.

Det vore således önskvärt att Sverige gavs möjligheter att tillämpa kontrollmetoder som innebär kortare liggandetider för importkött, t.ex. EIA-FOSS metoden, eftersom detta skulle öppna för import även av färskt kött med ben, vilket i en inte oväsentlig grad skulle öka konkurrenstrycket på den svenska marknaden, särskilt vad avser gris- och fjäderfäkött.

Det finns alltså skäl att fortsatt verka för att EU:s ministerråd godkänner en salmonellakontrollmetod som innebär en så kort liggandetid för köttpartierna som möjligt, t.ex. EIA-FOSS metoden.

#### *Spannmåls-, kvarn- och bageribranschen*

Regleringen på spannmålsområdet påverkar marknadens funktions sätt mindre än regleringarna på mejeri- och sockerområdet. Spannmålsregleringen upprätthåller, genom gränsskydd, lagring och intervention en garanterad lägsta prisnivå till odlarna. Trädessystem och arealbidrag påverkar utbudet av spannmål och fördelningen mellan olika grödor och därmed resursanvändningen i jordbruket.

#### *Sockerbranschen*

EU:s sockerreglering styr i hög grad volymer och priser inom unionen. Den svenska sockerkvoten motsvarar i stort sett den svenska konsumtionen. Importen till och exporten från Sverige är därför mycket begränsad. De största sockerproducenterna inom EU är Tyskland och Frankrike (50 procent av den totala produktionen). EU är en betydande nettoexportör av socker men handeln mellan EU-länderna är mycket begränsad.

I samband med EU-inträdet höjdes priserna på socker i Sverige till den nivå som gäller i övriga unionen. Detta ledde till stora prishöjningar i alla led. Odlarnas grundpris på betor ökade med 50 procent i samband med det svenska EU-inträdet.

Den tidigare nationella monopolsituationen med Sockerbolaget som ensam tillverkare i Sverige har dessutom skärpts genom att det danska företaget Danisco köpte upp Sockerbolaget. De åtminstone tänkbara möjligheterna till konkurrens mellan svensk och dansk sockerindustri är därmed borta. Danisco producerar socker och sötningsmedel även i Finland, Tyskland, Polen och Litauen.

#### *Bryggeribranschen*

Socker är en råvara som används av bryggeriindustrin. Den inom EU rådande sockerregleringen innebär att bryggerier på den inre marknaden tvingas att köpa socker till ett högre pris än det som gäller på världsmarknaden. Socker från länder utanför unionen beläggs med så höga avgifter att det inte lönar sig att importera. Det innebär att bryggeriindustri utanför EU har betydligt lägre priser på socker vilket de kan utnyttja till att producera fram för allt billigare



läskedrycker som sedan kan konkurrera med läskedrycker producerade inom EU. Läskedrycker omfattas ej av råvarukostnadsutjämningsystemet (se vidare avsnitt 1.3.1 i bilagedelen).

För svensk del är det i första hand konkurrensen från Norge som påverkas av detta förhållande. Efter förhandlingar mellan Norge och EU har överenskommit att Norge under år 2000 får exportera 10 miljoner liter läskedrycker (och mineralvatten) till EU, dvs. i praktiken till Sverige, utan att produkterna beläggs med tilläggsavgifter för att kompensera sockerprisskillnaden. Denna fria volym höjs därefter med 10 procent per år. För volymer därutöver skall en avgift om 0,048 Euro/liter tas ut så att norsk läskedryck fördyras för svenska konsumenter i akt och mening att minska den konkurrensfördel som det lägre sockerpriset ger. Med nuvarande sockerpriser på världsmarknaden ger dock detta tilläggsbelopp inte full ”kompensation” utan en viss skillnad i kostnad kvarstår till norsk industris fördel.<sup>52</sup>

Sockerregleringen ger således en snedvridning av konkurrensen som drabbar företagen på den inre marknaden.

Sammantaget kan dock konstateras att konkurrensstrycket på den svenska marknaden för bryggeriprodukter har höjts under 1990-talet med fler företag och sjunkande priser. Samtidigt synes svensk industri både vad gäller öl och läskedryck ha konkurrensnackdelar i och med de betydande skillnader som finns på skattesidan inom unionen och det faktum att t.ex. norsk läskedrycksindustri kan dra fördel av de betydligt lägre priser på socker som gäller på världsmarknaden men som industrier inom EU inte kan utnyttja.

Den s.k. Silhouette-domen<sup>53</sup> har inneburit att konkurrensen från parallellimporterad läskedryck från länder utanför unionen i stort sett har upphört. Detta är visserligen positivt för producenterna på den inre marknaden men det är negativt för konsumenterna.

Systembolaget ställer krav på viss minsta försäljningsvolym för att en produkt skall få ingå i bolagets ölsortiment. Detta kan utgöra ett problem för mindre bryggerier.

---

<sup>52</sup> Källa: Svenska Bryggareföreningen.

<sup>53</sup> ECR 16.7.1998, C-355/96.

### *Branscherna för frysta och konserverade livsmedel*

I och med att Sverige blev medlem i EU har handelshinder i form av tullar för konserver och djupfryst undanröjts vid import från länder inom EU. Vid import från tredje land har dock tullsatserna höjts i flera fall. Livsmedelshygieniska hinder, dvs. bestämmelser om tillsatser av olika slag, samt bestämmelser om innehållsdeklaration o. dyl. kvarstår tämligen oförändrade vilket då som nu kan utestänga en del produkter från den svenska marknaden.

#### 5.1.3 In- och utträdeshinder

Dagligvaruhandelns koncentration till tre integrerade block försvårar inträde för nyetablerande företag i detaljist- parti- och leverantörsleden.

Långsiktig tillgång till råvara, investeringskostnader, tillgång till distributionssystem och kostnader för varumärkesuppbyggnad kan verka hindrande för etablering av livsmedelsföretag.

I sockerbranschen finns i det närmaste absoluta etableringshinder.

### *Dagligvaruhandeln*

Dagligvaruhandelns koncentration till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nyetablerande företag.

Inträde till dagligvaruhandeln kan ske i parti- och/eller detaljhandel. Inträdet har delvis olika karaktär beroende på vilken typ av handel som avses. Partihandeln kan vara inriktad på ett visst område, t.ex. grönsaker eller fisk, eller på att täcka en betydande del av detaljisternas sortimentsbehov. De direkta investeringskostnaderna torde inte utgöra något hinder för etablering. De är inte heller av sådan karaktär att utträde försvåras i form av svårigheter att sälja lagerlokaler, lastbilar etc. Förutsättningen för att inträda på partihandelsmarknaden torde emellertid vara nära förknippad med möjligheten att kunna få avnämare till produkterna. Samarbetet inom respektive block med koppling mellan partihandel och detaljhandel försvårar därför sådan etablering. Samma förhållanden gäller kostnaderna för att inträda i detaljhandeln. Det finns inga nämnbara ekonomiska barriärer för att t.ex. etablera en närhandelsbutik eller för att inom blocksystemet etablera en dagligvarubutik. Svårigheten ligger i att utanför blocken får tillgång till butikslägen och leverantörer för en satsning av större format. Möjligheten att köpa butiker försvåras av hembudsskyldigheten.

Den stora svårigheten ligger i att utanför blockbildningen kunna köpa varor till så konkurrenskraftiga priser att de vid vidareförsäljning kan säljas till tillräckligt attraktiva villkor för kunderna. Möjligheterna att i större omfattning etablera dagligvarudetaljhandel är därför till stor del knutna till möjligheterna att förvärva befintliga grossister respektive butiker.

Ett exempel på etablering på den svenska partihandelsmarknaden är Dole Food Company som köpte majoriteten i Saba Trading AB. Eftersom Saba företaget tillhör det tredje blocket bör Dole därigenom ha fått tillgång till blockets hela kundstock.

### *Mejeribranschen*

Att starta ett mejeri är inte förknippat med så höga investeringskostnader att det i sig skulle hindra etablering. Det finns utvecklad mejeriutrustning för småskalig produktion. Etableringsvårigheter beror snarare på att viss minsta storlek krävs för att få lönsamhet i distribution och varumärkesuppbyggnad än av produktionstekniska skäl eller fallande styckkostnader. Även EU:s mejerireglering och därmed sammanhängande möjlighet till långsiktig tillgång till råvara kan verka hindrande för etablering på mejerimarknaden.

Genom att Sverige är avlångt och relativt glesbefolkat blir distributionskostnaderna höga vilket i sig kan utgöra ett hinder för etablering. Det hindret förstärks också av att det finns låsningar i de etablerade distributionssystemen.

### *Köttbranschen*

Etableringskostnaderna får anses förhållandevis höga i slakteriindustrin. Etablering av charkuteriindustri innebär att vissa investeringar i maskiner etc. måste göras. I styckningsindustrin krävs i regel en mindre grad av maskinell utrustning (såvida inte kunderna önskar köpa konsumentförpackat styckat kött), men där kan i stället brist på utbildad arbetskraft tidvis vara ett problem.

Möjligheterna till nyetablering av större slakteriföretag får anses små. Investeringskostnaderna är höga samtidigt som lönsamheten, enligt uppgifter från branschen, är dålig och det råder överetablering. Vidare kan tillgången på slaktdjur utgöra en osäkerhetsfaktor. Det kan dock uppstå småskalig verksamhet som en följd av rationaliseringar inom Swedish Meats. Från danska företag har tidigare framhållits att man inte avser att etablera slakteriverksamhet i

Sverige, att det är korta transporter till Sverige och att produktionskostnaderna inte är lägre i Sverige än i Danmark.

Varumärken som är etablerade och väl inarbetade på marknaden sedan lång tid kan ofta hindra eller försvåra inträde av nya företag. Kostnaderna för att ta sig in på marknaden med nya varumärken kan bli så höga att presumtiva konkurrenter avstår från att försöka bygga upp en marknadsnärvaro.

På marknaden för köttvaror kan något förenklat sägas att varumärkets betydelse ökar med graden av förädling, dvs. varumärken torde ha stor betydelse på marknaderna för chark- och färdigmatsprodukter och något mindre betydelse på marknaden för styckat kött, relativt sett.

De mest framträdande varumärkena på marknaden för kött och köttvaror, särskilt på dagligvarumarknaden, innehas av Swedish Meats även om företag som Samfood/Goman, Dafgårds, Sardus m.fl. innehar varumärken av inte oväsentlig betydelse. Det anseende som etablerade varumärken har bland kunderna har byggts upp under lång tid och har skapat en märkeslojalitet som kan vara svår för nya aktörer att bryta. De berörda marknaderna är mogna marknader och de produkter och varumärken som särskilt Swedish Meats men i viss utsträckning även andra företag har, täcker ett så stort sortiment att det torde kunna tillgodose en mycket stor del av handelns behov. De starka varumärkena och den stora kapaciteten i fråga om produktion, distribution och marknadsföring hos Swedish Meats m.fl. torde innebära att handeln inte kan underlåta att saluföra dessa aktörers produkter.

Den rådande strukturen med i stort sett tre block inom dagligvaruhandeln får anses påverka etablerings- och utvecklingsmöjligheterna för köttvaruföretagen. Inköpen sker till stor del centralt även om de enskilda butikerna gör egna inköp. För att få ut sina produkter på dagligvarumarknaden är det således av stor vikt för många köttvaruleverantörer att få till stånd centrala eller regionala leveransavtal med handelsblocken. Samtidigt som fåtalet kanaler till dagligvarumarknaden kan verka hindrande för vissa företag kan de dock innebära möjligheter för andra.

Den rådande strukturen i dagligvaruhandeln kan verka hindrande för företag som har en begränsad leveranskapacitet eftersom köttvaror är vanliga kampanjvaror som blocken vill ha möjlighet att gå ut med i stora kampanjer, gärna över stora delar av landet.

För de mindre företagen och de företag som inte har fått till stånd centrala avtal med handelsblocken, återstår att sälja direkt till butik. På den lokala eller regional marknaden kan dock de mindre företagen ha en viss fördel gentemot större rikstäckande företag pga. konsumenternas preferenser för lokala produkter.

#### *Spannmåls-, kvarn- och bageribranscherna*

Enligt vad branschen uppgivit krävs betydande investeringar för att etablera kvarnverksamhet samtidigt som de flesta kvarnar är mycket gamla och det förekommer överkapacitet på marknaden. Detta motsägs dock i någon mån av att det finns ett stort antal småskaliga kvarnar på marknaden. Dessa är dock i hög utsträckning specialiserade på t.ex. småskalig fodertillverkning.

Antalet företag på bagerimarknaden tyder på att det inte krävs några större investeringar för etablering. Marknaden är dock segmenterad och att det finns dominerande företag eller företagsgrupper på olika delmarknader tyder på att det finns storleksfördelar. Det kan dock vara fördelar i distribution och marknadsföring lika väl som i produktionen. Det är stor skillnad mellan att etablera ett leveransbageri och ett lokalt bageri eller konditori.

#### *Sockerbranschen*

I sockerbranschen finns i det närmaste absoluta etableringshinder. Marknaden är kvoterad och reglerad avseende både kvantiteter och priser. Koncentrationen på sockermarknaden är hög inom hela EU och det finns bara en aktör i Sverige. Det är förenat med stora investeringskostnader att etablera ett sockerbruk och de som finns är mycket gamla. I Sverige och i Europa i övrigt pågår en omfattande strukturrationalisering med nedläggning av bruk och koncentration av tillverkningen. Sedan år 1985 har ett åttiotal sockerbruk inom EU lagts ner och för närvarande finns det 160 bruk i drift.

#### 5.1.4 Övriga begränsningar

<p>Import av kött kan försvåras av svenska konsumenters negativa attityd till utländskt kött, som bl.a. kan bero på bristfällig information.</p>
--

### *Köttbranschen*

#### Konsumentpreferenser

En väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har tillräcklig och korrekt information om produkters egenskaper och priser.

En negativ inställning till importerat kött, som kan bero på bristfälligt information hos svenska konsumenter, får anses utgöra ett importhinder av mycket stor betydelse. Härvid spelar media en betydelsefull roll eftersom det visat sig att den information som förmedlas av media, främst dagstidningar, har stor betydelse för konsumenternas åsikter vad avser köttprodukters säkerhet. Det är därför viktigt att den information som förmedlas är korrekt och nyanserad så att inte konsumenterna drar felaktiga generella slutsatser om t.ex. säkerhet och kvalitet hos importerat kött.

Det är viktigt att inte bara olika kommersiella intressenter utan också myndigheter aktivt verkar för att informationen om kött (importerat och svenskt) är saklig och nyanserad så att risken för missuppfattningar bland konsumenterna motverkas. Kött har stor betydelse för konsumenterna och importen har stor betydelse som konkurrensfaktor vilket i hög grad gynnar konsumenterna.

#### 5.1.5 Sammanfattande slutsatser

##### *Nuläget*

Dagligvaruhandeln kännetecknas av en betydande koncentration. Parti- och detaljhandel bedrivs i hög utsträckning integrerat. De båda handelsleden domineras av tre rikstäckande block, ICA, Konsumentkooperationen och D&D/Axel Johnsson. Den svenska dagligvaruhandeln är i hög grad en nationell bransch men en internationalisering har påbörjats. De tre blocken svarar för ca 75 procent av försäljningen av dagligvaror i detaljhandelsledet och mer än 90 procent av den försäljning som sker i egentliga dagligvarubutiker.<sup>54</sup>

Även industriledet kännetecknas av en betydande koncentration. Lantbrukskooperationen har en stark ställning på flera viktiga

---

<sup>54</sup> dvs. butiker med försäljning av dagligvaror som huvudinriktning och med ett brett sortiment av dagligvaror.

marknader. Lantbrukskooperationen har i princip monopol på mejerimarknaden och är marknadsledande även inom köttvaru- och kvarnområdet. Lantbrukskooperationen är vertikalt integrerad och konkurrensen mellan de kooperativa föreningarna, som organiserar råvaruproducenterna inom mejeri, kött och spannmål i regionala föreningar, är liten. Även i övriga livsmedelsbranscher råder fåtalsdominans på många områden.

#### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

Dagligvaruhandeln har genomgått betydande förändringar under 1990-talet. ICA har sålt av rörelsefrämmande verksamhet och konsumentkooperationen har sålt merparten av sin livsmedelsindustri. Konsumentkooperationen har ökat integrationsgraden inom den egna kedjan och detsamma gäller D&D/Axel Johnsson blocket. Skillnaderna mellan olika butikstyper har ökat och en ökande del av dagligvaruförsäljningen sker i stora externt lokaliserade butiker. Det har också skett en satsning på kundkort, försäljning över internet, moderna IT-system och egna varumärken.

Det har skett stora institutionella förändringar i den jordbruksbase-  
rade livsmedelsindustrin. Den påbörjade svenska avregleringen av jordbruket, EU-medlemskapet och därmed följande återreglering i form av EU:s jordbrukspolitik har liksom konkurrenslagens tillkomst haft stor betydelse för utvecklingen inom respektive bransch. Den nationella prisregleringen med kostnadskompensation till jordbruket och i vissa fall livsmedelsindustrin har tagits bort liksom de marknadsreglerande system som även involverade lantbrukskooperationen. Den marknad som omgärdas av reglering har blivit större genom att det nationella gränsskyddet tagits bort och en ökad importkonkurrens, på bl.a. köttområdet, har lett till en ökad konkurrens på den svenska marknaden.

Även på sådana produktmarknader där den faktiska importen inte ökat i någon större utsträckning kan den potentiella konkurrensen från företag inom EU antas ha påverkat den svenska marknaden.

På flera produktmarknader har fåtalsdominansen blivit mindre påtaglig och dominerande företag har förlorat marknadsandelar. Samtidigt har det skett en strukturomvandling genom fusioner och det utländska ägandet av svensk industri har ökat. Även svenska företag har ökat sitt ägande utomlands.

Styrkeförhållandet mellan industri- och grossist/butiksledet har förändrats i och med att handeln sålt av delar av den egna föräd-

lingsindustrin, vilket ökat handelns frihet att välja leverantörer, samtidigt som handeln satsat på att öka konsumenternas köptrohet genom egna varumärken, kundkort m.m.

Konsumentpriserna på livsmedel, rensat från momseffekt, har ökat med någon procent per år under 1990-talet vilket innebär ett trendbrott jämfört med de föregående två årtiondena. Det finns dock stora skillnader mellan olika produktområden. EU:s reglering har lett till stora prishöjningar på vissa produkter medan ökad faktisk och potentiell importkonkurrens medfört prissänkningar på andra.

#### *Kvarvarande konkurrensproblem*

EU:s kvotssystem och prisregleringar skapar stelheter i utbud och efterfrågan inom unionen, vilket verkar snedvridande på konkurrensen.

Den lantbrukskooperativa dominansen gör i kombination med koncentrationen inom dagligvaruhandeln och låsningar i distributionsystemen att etablering på den svenska marknaden försvåras.

Kommunernas reglering av butikslägen inom ramen för det kommunala planmonopolet utgör en trång sektor vid nyetablering av dagligvaruhandel.

Nuvarande metod för salmonellakontroll av kött begränsar importen.

I Konkurrenskommitténs betänkande<sup>55</sup> redovisades de konkurrensproblem som ansågs föreligga i livsmedelssektorn vid ingången av 1990-talet. Dessa bestod något förenklat i fåtalsdominans, liten importkonkurrens, offentliga regleringar, vertikal integration, horisontella- och vertikala avtal, etableringshinder samt handelshinder.

De flesta av dessa konkurrensproblem finns kvar i dag men de ser delvis annorlunda ut. *Fåtalsdominansen* kvarstår på vissa områden, t.ex. inom mejeri- och köttbranscherna, medan den försvagats på andra, t.ex. inom bryggeri- och kvarnbranscherna. *Importkonkurrensen* har ökat på en del produktmarknader och dessutom finns ett starkare potentiellt konkurrenstryck än vid 1990-talets ingång. De *offentliga regleringarna* kvarstår liksom *handelshindren* men de har

---

<sup>55</sup> Konkurrens för ökad välfärd SOU 1991:59.



i och med EU-medlemskapet flyttats ut och gäller nu gentemot tredjeland. Detta gör att den fria marknaden blivit större varför de negativa effekterna på respektive nationell produktmarknad är mindre direkta. De svenska företagen skyddas visserligen från konkurrens från företag utanför EU men de utsätts för ökad konkurrens från företag inom EU. Förekomsten av *konkurrensbegränsande avtal* har minskat i och med att konkurrenslagen tillämpats under ett antal år.

*Etableringshinder* av olika slag föreligger fortfarande i varierande utsträckning. Sannolikt är inte skillnaden, jämfört med situationen vid 1990-talets ingång, så stor i och med att fåtalsdominansen och den vertikala integrationen kvarstår i ungefär samma utsträckning nu som då. EU-medlemskapet bör ha gjort det något lättare för utländska företag att etablera sig på den svenska marknaden. Att konsumentkooperationen och ICA sålt av merparten av sina intressen i tillverkningsledet kan möjligen göra det något lättare att komma in med produkter i detaljistledet. I motsatt riktning verkar att andelen egna varumärken i dagligvaruhandeln ökat. Dagligvaruhandeln har stärkt *integrationen* mellan grossist- och detaljistleden vilket kan försvåra etablering. Även plan- och bygglagen kan, efter den senaste förändringen, innebära ett hinder för etablering.

En annan förändring är att det utländska ägandet i tillverkningsledet ökat liksom svenska livsmedelsföretags ägande utomlands. Livsmedel är mogna branscher varför etablering på nya produktmarknader respektive geografiska marknader ofta sker genom uppköp. Jämfört med situationen vid 1990-talets ingång sker en fortsatt koncentrationen genom fusioner, både nationella och internationella, samtidigt som samarbetet med utländska företag ökar.

#### *Prognos för framtiden*

Handeln kommer att stärka sin position genom ökad användning av egna varumärken och trohetsskapande bonuskort/system. Detta möjliggörs bl.a. genom tv-media och IT-teknik. De befintliga dagligvarukedjorna kommer att bli alltmer integrerade och centraliserade. Expansion sker dels nationellt genom samarbete med närliggande verksamheter t.ex. bensinstationshandel, dels internationellt, i första hand inom Norden. Etablering av utländska företag i Sverige kommer sannolikt att ske genom förvärv. Ett exempel är det partnerskap mellan ICA och holländska Ahold som offentliggjordes i början av december år 1999.

Koncentrationen inom livsmedelsindustrin kommer troligen att öka ytterligare genom fusioner både inom landet och utanför landets gränser. Fusioner mellan ledande livsmedelsföretag i olika länder kan medföra att importkonkurrensen försvagas, såväl faktiskt som potentiellt. Internationaliseringen kommer sannolikt att fortsätta, dels genom ägande, dels genom samarbete över nationsgränserna. Företagen kommer sannolikt satsa på internationella varumärken, s.k. Eurobrands, i ökad utsträckning. Det är troligt att mindre företag kommer att tillverka för lokala marknader under egna varumärken och i övrigt i högre utsträckning fungera som legotillverkare åt de stora aktörerna samt åt detaljhandelns egna varumärken.

## 5.2 Skogsområdet - identifierade konkurrensproblem

Skogsnäringen har stor betydelse för den svenska ekonomin som producent av virke och andra varor, för vidareförädling eller slutlig användning inom landet eller export. Den svenska skogen ägs av privata skogsägare, skogsbolag och det allmänna. Aktörer inom skogsbruket, där främst skogsråvaruprodukterna sågtimmer och massaved produceras, är bl.a. privata skogsägare, skogsägareföreningar, skogsbolag och köpsågverk. Sågtimmer används inom sågverksindustrin och massaved används för framställning av pappersmassa. Inom skogsindustrin tillverkas bl.a. insatsvaran pappersmassa och slutprodukten tidningspapper. Tillväxten av skog har under de senaste 25 åren varit högre än avverkningen.

### 5.2.1 Företagens ageranden

Skogsindustrin är en s.k. mogen industri med betydande inträdes hinder i form av höga inträdeskostnader. Att bygga upp en helt ny pappers- eller pappersmassaindustri fordrar stora investeringar. Därför tillkommer i princip inga nya bruk på den svenska marknaden. Däremot investeras i befintliga anläggningar och företag köper även bruk och startar därmed en ny verksamhet eller utökar sin befintliga verksamhet.

Det krävs inte lika höga investeringar för att bygga ett nytt sågverk, som för att bygga en ny pappers- eller massaindustri. Det byggs dock få nya sågverk i Sverige i relation till antalet befintliga sågverk, däremot investeras en hel del i de sågverksanläggningar som redan finns.

En av anledningarna till att importkonkurrensen avseende pappersmassa och tidningspapper är liten förklaras till stor del av struktu-

rella skäl, dvs. att de svenska bolagen är mycket stora både på den svenska och den internationella marknaden och att priserna på den internationella marknaden till stor del styr priserna på den svenska marknaden. Incitamenten för en utländsk aktör att konkurrera på den svenska marknaden är därför små.

Importkonkurrensen avseende sågtimmer och cellulosaflis är också liten på den svenska marknaden. Orsakerna till att importen av dessa råvaror inte är så omfattande kan vara att transportkostnaderna är höga och att det är förenat med svårigheter för många sågverk att få rätt kvalitet sågtimmer avverkat på rätt sätt.

### 5.2.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Skogsvårdsstyrelsen, som medverkar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kan hålla lägre priser inom skogs- och naturvård än privata företag vilket snedvrider konkurrensen.

Regionala stödåtgärder som endast företag i en viss region kan ta del av riskerar att snedvrider konkurrensen.

Skogsägarföreningarna undantas från konkurrensreglerna genom att de omfattas av ett särskilt undantag.

#### *Offentliga aktörer*

Skogsvårdsorganisationen är det gemensamma namnet för Skogsvårdsstyrelsen och de regionala Skogsvårdsstyrelserna. Organisationen är en statlig organisation som verkar för att skogarna sköts på ett miljörättigt sätt enligt de riktlinjer som beslutas av riksdag och regering.<sup>56</sup>

Organisationen arbetar med bl.a. lagtillsyn enligt skogsvårdslagen och naturvårdslagen, rådgivning och information till skogsbruket, uppdragsverksamhet till skogsbruket, andra organisationer och företag, uppföljning och utvärdering för att följa upp effekterna av skogspolitiken i praktiken samt förmedling av stöd till vissa skogs- och naturvårdsåtgärder.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Källa: [www.svo.se](http://www.svo.se), "vår uppgift" (19991104).

<sup>57</sup> Källa: [www.svo.se](http://www.svo.se), "vår uppgift" (19991104).

Skogsvårdsstyrelsen medverkar i arbetsmarknadspolitiken i vissa regioner genom att ordna arbete åt arbetslösa inom skogs- och naturvård. Skogsvårdsstyrelsen kan därför vid t.ex. avverkning av skog hålla lägre priser än konkurrerande skogsföretag och därmed ta uppdrag från privata skogsföretag med normala löne- och skattekostnader. Det har inkommit ett par klagomål till Rådet för Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor angående detta förhållande. Rådet utreder för närvarande klagomålen.

#### *Företagsstöd*

Det förekommer olika regionala stödåtgärder till bl.a. sågverk i norra delarna av Sverige, bl.a. transportstöd som företagen i södra delarna av landet inte kan ta del av. Vissa företag får således ökade intäkter eller lägre kostnader – inte på grund av effektivisering av verksamheten – utan på grund av olika stödåtgärder. Genom olika stödåtgärder, som endast vissa företag kan ta del av finns en risk för att konkurrensen snedvrids på marknaderna.

Vad gäller stödåtgärder på europeisk nivå kan nämnas att det finns två stora moderna sågverk i norra Tyskland (f.d. DDR), som har byggts med hjälp av olika stöd, både nationella och EU-stöd. Dessa sågverk köper sågtimmer från främst södra delarna av Sverige.

Sågverk som inte har haft så stora egna investeringskostnader eller som har högre intäkter eller lägre kostnader i verksamheten än vad andra företag i branschen har, beroende på att de får olika stöd, kan i gemen erbjuda skogsägare högre priser än andra för råvaran. Det finns alltså en risk för att sågverk, med hjälp av stöd, slår ut andra mer effektiva sågverk, som inte får stöd.

#### *Särskilda konkurrensregler för lantbruket*

I 18 a–c §§ konkurrenslagen finns särskilda konkurrensregler för lantbrukets primärföreningar. Enligt 18c§ gäller förbudet i 6 § konkurrenslagen bl.a. inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om exempelvis produktion förädling och försäljning i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller skogsprodukter. Detta innebär att skogsägareföreningar i väsentliga avseenden är undantagna från de konkurrensregler som gäller för övriga aktörer på marknaden.

I departementspromemorian ”Små företag och konkurrenslagen” (Ds 1998:72) har föreslagits förändringar i de delar av 18 c § som

avser medlemmens fria rörlighet på marknaden och valmöjligheten att genom föreningen fastställa försäljningspriser på de varor som produceras hos medlemmarna.

*Konkurrensverket har i remissyttrande över promemorian anfört bl.a. följande:*

Verket vidhåller emellertid sin tidigare vid flera tillfällen framförda ståndpunkt att skogsprodukter över huvud taget inte bör omfattas av 18a-c §§. Viktiga skäl härför är att den nuvarande ordningen strider mot EG-rätten och därför inte gäller vid samhandel. Det är olämpligt med så olika rättsregler i Sverige och EG som sådant, speciellt på ett område där samhandel är vanlig. I andra sammanhang brukar förespråkas så lika regler som möjligt, vilket även arbetsgruppen gör när det gäller övriga produkter som omfattas av 18a-c §§. De skäl för samverkan som gör sig gällande för dessa övriga produkter kan inte hävdas vad gäller skogsprodukter. Sådana skäl, som endast avser jordbruksprodukter, är anpassningen till EG:s jordbruksregler samt svårigheterna för enskilda producenter att agera på marknaden. Det här är fråga om en kontinuerlig produktion av delvis lättförstörbara produkter, vilka kräver dels en relativt hög grad av förädling som inte kan ske effektivt hos envar producent, dels samverkan för att överhuvudtaget nå köpare på ett rationellt sätt. När det gäller skogsprodukter är förhållandena annorlunda och därför är individuell undantagsprövning där så behövs den lämpliga åtgärden på detta område.

Här kan också noteras att den högsta instansen vad gäller lagtolkningen på området inte ansett sig kunna tolka de aktuella lagreglerna i väsentliga hänseenden i ett ärende avseende just skogsprodukter (Marknadsdomstolens beslut 1999:1). Det nu framlagda förslaget ökar knappast tydligheten.

Konkurrensverket anser således att skälen för att låta skogsprodukter omfattas av legalundantaget i §§ 18a-c inte tillnärmelsevis uppväger skälen emot.

Av yttrandet framgår framför allt att Konkurrensverket anser att det inte finns tillräckliga skäl till varför skogsprodukter skall omfattas av legalundantaget.

### 5.2.3 Sammanfattande slutsatser

#### *Nuläget*

Ungefär hälften av Sveriges privata skogsägare är organiserade i regionala skogsägareföreningar som drivs i form av ekonomiska föreningar. Flera skogsägareföreningar äger dessutom ett eller flera sågverk och en förening äger ett antal massabruk.

Den svenska skogsindustrin domineras av fyra stora företag, MoDo, StoraEnso, SCA och AssiDomän, varav AssiDomän är det största skogsbolaget mätt i skogsinnehav. De flesta skogsbolag är ägare av skog, sågverk samt pappersmassa- och pappersindustrier.

Vad gäller köpsågverken svarar dessa för ca två tredjedelar av Sveriges produktion och export av sågade trävaror. De är av varierande storlek, allt från små familjeägda företag till stora koncerner.

Skogsindustrin är vertikalt integrerad. Skogsbolagen är ägare av skogsmark, sågverk samt bruk. De flesta skogsägareföreningar är också vertikalt integrerade, eftersom medlemmarna äger skogsmark och genom medlemskapet i respektive föreningar äger de också sågverk och massabruk. Köpsågverken äger inte någon egen skog, de är således köpare av sågtimmer från skogsägare och skogsbolag samt även säljare av massaved och cellulosaflis till skogsbolagen.

Det finns vidare horisontella bindningar på marknaderna för sågtimmer, massaved och cellulosaflis mellan vissa skogsbolag, mellan vissa köpsågverk samt mellan många skogsägare genom medlemskapen i skogsägareföreningarna.

#### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

Sedan Skogsägareföreningarna Mellanskog och Mälarskog har slagits ihop och Skaraborgs har gått i konkurs, finns det numera sex stycken större skogsägareföreningar. Vidare har även antalet sågverk minskat samtidigt som den totala produktionen av sågade trävaror har ökat, vilket betyder att produktionen per sågverk har ökat. Vad gäller skogsbolagen har inga större förändringar skett. Antalet skogsbolag, samt pappersmassabruk och tidningspappersbruk har under 90-talet i stort sett varit oförändrat. Även om dagstidningsupplagorna har sjunkit har inte den totala produktionen av tidningspapper minskat, bl.a. beroende på att utgivningen av reklamtidningar har ökat.

Konkurrensverket har avgjort flera ärenden med stöd av konkurrenslagen. Ärendena har bl.a. rört samarbeten om inköp och/eller försäljning av råvaror mellan skogsbolag eller mellan köpsågverk. Några ärenden har även rört samarbeten om inköp av tidningspapper. Det kan således konstateras att flera konkurrensbegränsande samarbeten samt förbjudna karteller och avtal, som Konkurrensverket haft kännedom om, har upphört att existera eller förändrats, så att de har blivit förenliga med konkurrenslagen. Vidare har en del karteller upplösts av sig själva vid införandet av konkurrenslagen, t.ex. Tidningsbrukens försäljningskartell som gemensamt gjorde upp om försäljningspriserna för tidningspapper och Nordsveriges Virkesköpare, en kartell mellan vissa skogsbolag om inköp av skogsråvaror.

### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Importen avseende sågtimmer och cellulosaflis, tidningspapper och pappersmassa är relativt liten på den svenska marknaden. Sågtimmerimportens låga andel är främst betingad av höga transportkostnader och problem vid avverkningen i andra länder, dvs. att det är förenat med svårigheter att få rätt kvalitet sågtimmer avverkat på rätt sätt. För tidningspapper och pappersmassa finns strukturella förklaringar. För det första är de svenska bolagen på marknaden för pappersmassa och särskilt på marknaden för tidningspapper få och mycket stora. Detta gäller för såväl den inhemska som den internationella marknaden. För det andra påverkas priserna på den svenska marknaden till stor del av priserna på den internationella marknaden.

Det förekommer olika slag av företagsstöd, bl.a. sådana som är regionindelade. Skogsvårdstyrelsen konkurrerar med privata aktörer med hjälp av olika beredskapsarbetare. Dessa förhållanden undersöks för närvarande av Rådet för Konkurrens på lika villkor. Ett ytterligare problem vad gäller konkurrensförhållandena inom skogsbruket är undantaget från 6 § KL i 18 c § samma lag, som innebär att skogsägareföreningarna är undantagna från de konkurrensregler som gäller för andra aktörer.

Konkurrenskommittén påpekade i sitt betänkande<sup>58</sup> att de konkurrensbegränsningar som då fanns vad gällde pappersmassa- och tidningspappersindustrin var fåtalsdominans, liten importkonkurrens, etableringshinder i form av stordriftsfördelar och vertikal integration. Vidare fanns vertikala avtal inom tidningspappersindustrin. Förhållandena är i princip oförändrade, förutom de vertikala avtalen mellan tidningspappersindustrin och tidningsutgivarna, som har uppluckrats i och med att det numera inte finns en kartell som säljer tidningspapper och en kartell som köper tidningspapper. Numera säljer var och en av säljarna tidningspapper till mindre sammanslutningar av köpare. Detta förhållande har i sin tur givit upphov till en något högre import av tidningspapper.

### *Prognos för framtiden*

Så som nämnts ovan är skogsindustrin en s.k. mogen industri med betydande inträdeshinder i form av höga inträdeskostnader. Därmed

---

<sup>58</sup> Konkurrens för ökad välfärd SOU 1991:59.

kan man inte inom en överskådlig framtid räkna med att nya aktörer kommer att träda in på den svenska marknaden. Däremot är det möjligt att det sker strukturförändringar i form av förvärv eller sammanslagningar såsom skett i fråga om StoraEnso.

Även inom skogsbruket är det troligt att strukturförändringar kommer att ske. Det är inte orimligt att anta att förvärv eller sammanslagningar av skogsägareföreningar kommer att fortsätta.

Vad gäller sågverken kommer troligen även inom denna bransch strukturförändringarna att fortsätta mot ett färre antal större sågverksföretag. Det finns numera några sågverk i norra Europa som troligen kommer att konkurrera med de svenska sågverken i Sverige om inköp av timmerråvaror.

Konkurrensverket har förbjudit flera olika horisontella samarbeten mellan aktörer inom skogsindustrin med stöd av konkurrenslagen. Företagen på marknaden har under årens lopp erhållit kunskap om vilka samarbeten som är förbjudna respektive tillåtna enligt konkurrenslagen och flera aktörer, t.ex. Sydved, har funnit tillåtna samarbetsformer. Ärenden fortsätter dock att komma in till Konkurrensverket och utredningar pågår för närvarande om ett par samarbeten mellan skogsbolag respektive mellan köpsågverk, avseende bl.a. inköp och försäljning av hela eller delar av råvarumarknaderna, är förenliga med konkurrenslagen.

### 5.3 Energiområdet – identifierade konkurrensproblem

Energianvändningen i Sverige kan delas upp på tre huvudsektorer: bostäder, service m.m. (främst uppvärmning av bostäder och lokaler samt hushållsel, fortsättningsvis benämnt *energi för boende*), *energi för transporter* (bränslen till olika transportmedel) och *energi för industri* (som insatsvaror inom industriproduktionen).

Konkurrensförhållandena på energiområdet varierar starkt mellan olika sektorer och marknader. Det är därför svårt att behandla konkurrensförhållandena på energimarknaden i sin helhet. I stället rör det sig om ett antal delmarknader med sinsemellan olika särdrag. I detta avsnitt behandlas i huvudsak energislagen el, petroleumprodukter, naturgas och fjärrvärme. På kort sikt sker konkurrens ofta huvudsakligen inom ett och samma energislag, medan man vid en analys på längre sikt måste väga in konkurrens från andra energislag. På den svenska marknaden används och konkurrerar, i vart fall på lång sikt, de olika energiformerna i varierande grad inom de olika användarsektorerna. För uppvärmning av bostäder används



främst oljeprodukter, el eller fjärrvärme. För transportändamål används i huvudsak bensin- och dieselprodukter. Inom industrins olika tillverkningsprocesser används flertalet energislag. Det finns således i princip en utbytbarhet mellan skilda energislag inom de olika användarsektorerna. Av bl.a. tekniska, ekonomiska och praktiska skäl sker dock den faktiska konkurrensen på delmarknader på kort sikt oftast inom ett eller endast mellan ett begränsat antal energislag.

### 5.3.1 Företagens ageranden

Energiföretag utnyttjar sin ställning på fjärrvärmemarknaden för att få konkurrens fördelar på elmarknaden.

Ett identifierat agerande efter elmarknadsreformen med anknytning till fjärrvärmemarknaden är att energiföretag/koncerner 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 betydande konkurrens fördel i förhållande till ett företag som endast saluför el.

En viktig förutsättning för effektiv resursanvändning på den omreglerade elmarknaden är att det så långt som möjligt råder konkurrensneutrala villkor för berörda aktörer. Nämda form av rabattvillkor medför dock en begränsning i fjärrvärmekundernas frihet vid köp av el samtidigt som den skapar inlåsnings effekter och försvårar för konkurrerande elhandelsbolag att verka på marknaden. Rabatterna medför dessutom en diskriminering mellan fjärrvärmekunder. Konkurrensverket har i ett ärende<sup>59</sup> prövat denna typ rabattsystem. Verket fann att energiföretaget missbrukade en dominerande ställning på fjärrvärmemarknaden genom att tillämpa nämnda rabatter. Företaget ålades vid vite att upphöra med detta förfarande.

---

<sup>59</sup> Konkurrensverkets ärende dnr 533/1998.

En fråga som naturligen aktualiseras i detta sammanhang är om inte detta kan anses utgöra *ett* exempel på sådan korssubventionering som diskuteras i nästkommande avsnitt, dvs. att elförsäljningen genom detta rabattsystem subventioneras av energiföretagets fjärrvärmerörelse.

Det kan konstateras att energiföretaget i detta fall öppet redovisade sina fjärrvärmepriser och tillämpat rabattsystem. Det förekommer dock ofta att energiföretag inte öppet redovisar avtal om fjärrvärmeleveranser som framför allt rör större företagskunder. I sådana fall blir det svårt för t.ex. energiföretagets övriga fjärrvärmekunder att få kunskap om tillämpade priser. Detta underlättar för energiföretaget att differentiera priser mellan olika kunder samtidigt som det blir svårare att upptäcka fall av prisdiskriminering. Regler om en öppen redovisning av prissättningen på fjärrvärme och principerna för denna kan därför behöva övervägas.

### 5.3.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Det finns risk för höga priser och korssubventionering hos energiföretag som bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet.

Det är inte ovanligt att företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. När de båda verksamheterna bedrivs samtidigt 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 företaget 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 i ellagen 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 dock inte till fullo uppnåtts.

I anslutning till tidpunkten för elmarknadsreformen kom separeringen av nätverksamhet respektive 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.<sup>60</sup>

Enligt en rapport från Energimyndigheten bedrev ungefär hälften av de omkring 200 elhandelsföretagen inte någon egentlig verksamhet i mitten av 1997. 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.<sup>61</sup>

Nätmyndigheten har i rapporten Korssubventionering på elmarknaden 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 vidare att med den tillämpade metoden för skälighetsprövning har det visat sig svårt att slutföra en skälighetsprövning på kortare tid än ett år.

Konkurrensverkets erfarenhet är att det är svårt och resurskrävande och inte alltid möjligt att utreda fall som rör ifrågasatt underpris-sättning enligt konkurrenslagen 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.

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

---

<sup>60</sup> Tre månader av reformerad elmarknad, 1996, Nätmyndigheten.

<sup>61</sup> Nätmyndighetens rapport Korssubventionering på elmarknaden (1997). Enligt uppgift från SvEL har dock antalet elhandelsföretag som i praktiken inte bedriver någon verksamhet, s.k. brevlådeföretag, minskat från mitten av 1997.

inte den viktigaste frågan. Intresset bör främst riktas mot de stora möjligheterna till sådan subventionering och som även framkommer av den aktuella rapporten. I rapporten föreslogs vidare en utredning beträffande möjligheten att ändra i ellagen och införa en regel om straffavgift vid korssubventionering. Denna regel skulle enligt Energimyndighetens förslag bara träffa klara fall av korssubventionering och endast användas i undantagsfall. Konkurrensverket har i yttrande (dnr 862/1997) till regeringen stött detta förslag.

I vilken utsträckning det sker en korssubventionering har ett starkt samband med graden av konkurrens vid elförsäljningen. Fram till hösten 1999 har risken för sådan subventionering varit större vid elförsäljning till industrikunder än vid försäljning till hushållen beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet. Denna skillnad har dock i princip försvunnit i och med att kravet på timmätare togs bort den 1 november 1999 och risken för korssubventionering är nu lika stor på hela elmarknaden.

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 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 ge hög vinst eller avkastning på satsat kapital. Resultaten av några genomförda utredningar (se *bilagedelen*) tyder också på att 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.

Ett ytterligare exempel på det höga värde som bedöms ligga i monopolverksamheter som bl.a. nät- och fjärrvärmeföretag kan hämtas från kreditvärderingsföretaget Standard & Poor's senaste bedömning av Birka Energi. Till fördel för Birka Energis kreditvärdighet angavs bl.a. att 77 procent av företagets intjäning kommer från verksamhet med låg risk inom eldistribution och värme. Vidare noterades att "The light-handed regulatory regime for the distribu-

tion business is favorable. District heating is not regulated and the customer is practically captive."<sup>62</sup>

Det är mot teknad bakgrund angeläget att komplettera berörda lagregler i syfte att om möjligt helt eller annars så långt som möjligt hindra att nätverksamhet i praktiken drivs tillsammans med andra verksamheter. En sådan komplettering kan även kräva att man preciserar de funktioner/verksamheter som tillhör nättjänsten. Bestämmelserna i denna del har också anknytning till redovisningen av kostnaderna för nätverksamheten.

Nuvarande bestämmelse om särredovisning av nätkostnader innebär stor frihet för företagen att själva bestämma redovisningens inriktning och precision. Kompletteringen bör bl.a. avse vilka kostnader som skall hänföras till nätverksamheten. Även kraven på särredovisningen bör anges och hur kostnader skall verifieras – t.ex. när personal utför uppgifter som rör både nätverksamhet och annan verksamhet. När nätverksamhet drivs tillsammans med andra verksamheter bör exempelvis fastställas redovisningsprinciper för sådana kostnader för vilka det i dag tillämpas olika redovisningsmetoder, t.ex. för värdering av anläggningar/kapitaltillgångar och pensionsåtaganden för anställda. Detta är särskilt angeläget bl.a. mot bakgrund av att nätföretag uppenbart värderats mycket högt vid affärer som skett efter omregleringen av elmarknaden och den effekt detta kan få för bedömningen av skäligheten i företagens nätavgifter.

Klarare och tydligare regler och riktlinjer i detta fall skulle, förutom att skapa ökad klarhet om nätverksamhetens kostnader, ge bättre möjligheter för alla berörda intressenter – Energimyndigheten, domstolar, elföretag m.fl. – att få en resurssnål process vid prövning av prissättning på nättjänsten.

Allmänt sett gäller att en prisreglering av ett monopol kan utformas utifrån olika syften. Syftet 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.

---

<sup>62</sup> Artikel i Kraft-Affärer nr 19/99.

Eftersom nätverksamhet i många fall i praktiken drivs tillsammans med andra verksamheter är det ingen lätt uppgift att med stöd av 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 syftade till att öka transparensen vad avser kostnader och prestationer. Det andra projektet syftade till att utveckla nya tillsynsmodeller. Konkurrensverket framförde i ett yttrande<sup>63</sup> i oktober 1998 till Energimyndigheten att det påbörjade metodutvecklingsarbetet var angeläget mot bakgrund av att hushållskunderna, trots en gynnsam kostnadsutveckling för nätföretagen drabbats av ökade nätavgifter. I ett senare yttrande över en avrapportering inom projektet för tillsynsmodeller anförde verket att Energimyndighetens arbete var lovvärt. Verket anförde dock att den föreslagna metoden var otillräcklig för att komma till rätta med höga nätavgifter, ineffektiva nätföretag och risken för korssubventionering. Dessa problem har ökat genom det tilltagande konkurrenstrycket vid försäljning av el och Konkurrensverket framförde i anledning härav att den strukturella separationen mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet av olika slag behöver förstärkas<sup>64</sup>. Det kan i detta sammanhang nämnas att regeringen i november 1999 beslutade att tillsätta en utredning för att se över reglerna för nätverksamhet.<sup>65</sup>

Distribution av fjärrvärme är att betrakta som ett s.k. naturligt monopol. Monopol omfattas i många fall av någon form av 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.

Priserna på fjärrvärme varierar starkt mellan olika kommuner, vilket kan vara en indikation på att fjärrvärmeföretagen drar fördel av

---

<sup>63</sup> Dnr 788/1998.

<sup>64</sup> Dnr 773/1999.

<sup>65</sup> I november 1999 kom direktiv till en s.k. enmansutredning om nätverksamheten på elområdet (Dir. 1999:81). Utredningen "Översyn av vissa bestämmelser om nätverksamhet i ellagen (1997:857) m.m." skall bl.a. analysera behovet av:

- förändringar av regleringen och tillsynen av nätverksamhet och föreslå de regler och övriga ändringar som behövs,
- skärpningar av regelverket för avgränsning mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet och lämna förslag till de regler som behövs,
- författningsstöd för att främja en omstrukturering av nätföretagen som leder till att tarifferna utjämnas mellan tätortskunder och landsbygds-kunder.

sin monopolställning vid prissättningen. En sannolikt viktig förklaring till de kraftiga avgiftsdifferenserna på fjärrvärmeområdet är att en del kommuner och företag har högre anslutning av fjärrvärmeabbonenter 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 taxorna i vissa fall är orimligt höga jämfört med kostnaderna.

De sistnämnda slutsatserna styrks av att de genomsnittliga avgifterna på fjärrvärme har ökat med 2–3 procent under de senaste tre åren trots att kostnadsutvecklingen 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.

Vad gäller distribution av fjärrvärme kan en direkt parallell dras till transport av el på nätet, då båda dessa verksamheter utgör naturliga monopol. Förutom den gemensamma problematiken kring prissättningen är det i likhet med nätverksamhet vanligt förekommande att också fjärrvärmeverksamhet bedrivs i energikoncerner som även bedriver elhandel eller annan konkurrensutsatt verksamhet. Därmed finns samma risker och problem som behandlats i föregående avsnitt gällande företagens möjligheter att använda överskott från monopolverksamhet för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet (korssubventionering).

Konkurrensverket har vid ett par tillfällen under åren 1996–1998 framfört till regeringen att det bör övervägas om inte fjärrvärmen skall omfattas av någon form av reglering<sup>66</sup>. Detta förslag får stöd i Nätmyndighetens rapport Utvecklingen på elmarknaden 1997. Regeringen beslutade i december 1999 att Energimyndigheten skulle få i uppdrag att utreda vissa frågor angående fjärrvärme-marknaden.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Se vidare bl.a. yttrande med dnr 178/1998.

<sup>67</sup> Den 22 december 1999 beslutade regeringen att ge Energimyndigheten i uppdrag att efter samråd med Konkurrensverket och Konsumentverket utreda följande frågor:  
 - Uppföljning av fjärrvärmemarknaden - bl.a. ta fram en modell för uppföljning och analysmetoder samt analysera kostandsskillnader, prissättningsystem och ägarförhållanden.  
 - Utreda frågan om risk för korssubventionering - bl.a. belysa för- och nackdelar med olika former av reglering av fjärrvärmen samt särskilt analysera förhållandena för kombinerad el- och fjärrvärmeproduktion.

### 5.3.3 In- och utträdeshinder

Kostnaderna för en fastighetsägare för att byta uppvärmningssystem är stora och detta utgör en inlåsnings effekt främst för fjärrvärmekunder.

Inträdesbarriärerna, främst i form av investeringskostnader för produktionsanläggningar och distributionsnät, är höga på oljemarknaden.

Möjligheterna att etablera ny konkurrenskraftig elproduktion är mycket begränsade.

Det mesta talar för att det inte kommer att inträffa att flera energiföretag investerar i fjärrvärmeverk och distributionsnät på en lokal marknad för att konkurrera med varandra. Vidare synes det ytterst osannolikt att en fastighets- eller villaägare skulle byta till något annat uppvärmningssystem sedan fjärrvärme väl har valts och installerats i fastigheten. 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 i vissa fall överstiger 100 000 kronor.<sup>68</sup>

Efter regelreformereringen av elmarknaden har fjärrvärmens ställning på energiområdet ytterligare stärkts i förhållande till andra uppvärmningssystem. Bl.a. har det funnits möjlighet för villaägare som önskat byta från elvärme till fjärrvärme att ansöka om ett statligt bidrag. Bidraget kunde utgå med högst 30 000 kronor. Energibidragen är dock fr.o.m. den 20 april 1999 stoppade tills vidare enligt regeringsbeslut.

Det är angeläget att på olika sätt försöka åstadkomma en bättre konkurrens mellan fjärrvärme och andra uppvärmningssystem. Oavsett om en fastighetsägare valt ett uppvärmningssystem som

---

- Fjärrvärmens konkurrenskraft jämfört med andra energibärare - bl.a. utreda kundens möjlighet att byta från fjärrvärme till annan uppvärmning.

<sup>68</sup> Av intresse i sammanhanget är även Energimyndighetens rapport Utvärdering av demonstrationsanläggningar avseende konvertering av direktelvärmda småhus till fjärrvärme (ER 3:1998).



bygger på el, olja eller fjärrvärme kan det konstateras att kostnaderna för att byta system normalt innebär en kraftig låsning till det system som valts. I motsats till vad som gäller för fastighetsägare med el- och oljebaserade system är det för fastighetsägare med fjärrvärme dock inte möjligt att byta energileverantör vid missnöje med exempelvis gällande prisvillkor. Inlåsningseffekten får således störst betydelse för fjärrvärmekunder.

Inträde på petroleummarknaden kräver ett väl utbyggt nät för distribution. Det krävs tankanläggningar och depå på inte alltför stort avstånd från försäljningsställena, tankbilar för frakt av petroleumprodukter från tankanläggningar till stationer och direkt till kund, ett nät av återförsäljningsställen (bensinstationer) för motorbränslen och det krävs en försäljningsapparat för direktförsäljning av diesel och eldningsolja. Ett nyetablerat företag på petroleummarknaden kan dessutom inte utan vidare räkna med tillgång till leveranser från befintliga anläggningar, eftersom företaget då kan bli alltför beroende av konkurrenterna för att kunna delta effektivt i konkurrensen på marknaden. Det torde inte råda något tvivel om att uppbyggnad av ett distributionsnät av en storlek som är ägnat att effektivt konkurrera med de stora aktörerna på marknaden medför betydande kapitalkostnader. En nyetablerad aktör med sikte på att bygga upp en egen infrastruktur kommer sannolikt också att ha en kostnadsnackdel jämfört med de etablerade aktörerna på marknaden, innan volymen blir tillräckligt hög för kostnadseffektiv drift. Det krävs att man kan hantera stora volymer för att få ekonomi på verksamheten. Som en följd av den väl utbyggda kapaciteten på marknaden kan man dessutom anta att kapitalkostnaden till stor del går förlorad om man senare drar sig ut från marknaden. Marknaden präglas dessutom redan av tillräckligt utbyggd kapacitet i alla led, i vissa fall en överkapacitet. Under de senaste tio åren har inga nya aktörer tillkommit som tagit nämnvärda marknadsandelar.

Möjligheterna att etablera verksamhet för ny konkurrenskraftig produktion av el är vidare mycket begränsade. Den svenska elproduktionen utgörs i dag främst av kärnkraft och vattenkraft. Ny kärnkraftsproduktion är inte möjligt att starta och även om det finns viss utbyggd kapacitet i de svenska älvarna, talar främst miljöhänsyn för att en eventuell utbyggnad av vattenkraft blir begränsad.

### 5.3.4 Övriga begränsningar

Den höga koncentrationen i producentledet för el- respektive på oljemarknaden kan leda till en begränsning av konkurrensen på dessa marknader.

Vid Handelshögskolan i Stockholm genomfördes under 1995 analyser av konkurrensen på en regelreformerad svensk elmarknad. I en studie<sup>69</sup> framhålls att den höga marknadskoncentrationen i producentledet begränsar konkurrensen och ökar elpriserna. Därför framförs olika alternativ för 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<sup>70</sup>. Under olika perioder finns även en obalans i elhandeln mellan de nordiska länderna beroende på variationer i utbud av och efterfrågan på el i respektive land. En viktig förutsättning för en fungerade utrikeshandel är också en effektiv elbörsverksamhet.

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<sup>71</sup>. Denna fråga har samband med tillämpat prissystem på Nord Pool vid kapacitetsbrist på nätet. En väl fungerande nordisk elmarknad är också beroende av att det finns ett harmoniserat skattesystem mellan länderna.

---

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Betänkandet (SOU 1996:49) Regler för handel med el.

<sup>71</sup> Se vidare yttrande med dnr 178/1998.

Ägarkoncentration och samägande av anläggningar för elproduktion – såväl inom kärnkraft som vattenkraft – kan medföra problem från konkurrenssynpunkt. Flertalet av landets elproducenter tillsammans med vissa mindre lokala energiföretag äger exempelvis i olika konstellationer gemensamt de olika svenska kärnkraftsföretagen. Situationen är ungefär densamma i Finland och direkta ägarkopplingar mellan svensk och finsk kärnkraftsindustri finns bl.a. genom det svensk-finska företaget Birka Energi. Det utbredda systemet med delägarskap i elproduktionsanläggningarna mellan energiföretag är till stor del ett arv från tiden före omregleringen av den svenska elmarknaden. Samägande förekommer för övrigt även i andra europeiska länder. Lämpligheten av ett omfattande system med delägarskap i produktionsanläggningar kan dock med de nya marknadsförutsättningarna på elmarknaden ifrågasättas ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. En viktig fråga är nämligen hur dessa företag hanterar den intressekonflikt som kan uppkomma – å ena sidan är företagen hårda konkurrenter (i vissa fall finns även ett leverantör-/kundförhållande) på elmarknaden och å andra sidan äger de tillsammans en betydande andel av de totala produktionsanläggningarna för elen. Det kan inte uteslutas att risken för intressekonflikter kan accentueras i framtiden, exempelvis om den nordiska elmarknaden blir ytterligare mer koncentrerad med ett utökad korsäggande mellan endast ett fåtal större allianser/ägargrupperingar.

Den svenska marknaden för petroleumprodukter är en utpräglad oligopolistisk marknad. Det finns 5–6 oljeföretag som har rikstäckande verksamhet.

På kort sikt torde föreligga ytterst små möjligheter att substituera mellan de olika produkterna eller från oljebaserade produkter till andra energislag. På längre sikt kan finnas större möjligheter att byta olja för uppvärmnings- och industriella ändamål till andra energislag, t.ex. fjärrvärme, direktel, biobränslen, kol och naturgas.

När det gäller marknadskoncentrationen har de fyra största bolagen på varje delmarknad 75 procent eller mer av marknaden enligt följande. På marknaden för motorbensin är marknadsandelen för de fyra största – OK-Q8, Statoil, Shell och Hydro – sammanlagt 79 procent. På marknaden för dieselbrännolja är marknadsandelarna för de fyra största – Shell, Preem, Statoil och Hydro – sammanlagt 80,7 procent. På marknaden för eldningsolja 1 har samma aktörer 90 procent av marknaden och på marknaden för tunga eldningsoljor har Preem, Shell och Statoil i princip 100 procent av marknaden som inte täcks av direktimport.

Det kan noteras att 1990 var motsvarande koncentrationstal 66,1, 72,1 och 64,1 för respektive motorbensin, dieselolja och eldningsolja 1. På marknaden för tunga eldningsoljor var marknadsandelen för de fyra största utöver direktimport ca 98 procent år 1990, medan direktimport utgjorde 24 procent.

Vad gäller produkterna i sig torde det finnas få produkter som är lika standardiserade. Den kemiska sammansättningen torde vara närmast identisk mellan företagen och förändringen över åren är relativt långsam. Även om en viss utveckling av mer miljövänliga bränslen har skett under perioden styrs de knappast av enbart den svenska marknaden, eftersom produkterna och även aktörerna är desamma i ett stort antal länder. Drivkraften till produktinnovation styrs därför av förtjänstmöjligheterna i alla länder där bolagen är aktiva. Vid försäljning av motorbränslen förekommer en viss differentiering och utveckling vad gäller bl.a. grad av kringsservice, tillgänglighet och geografisk lokalisering. Detta är sätt på vilka man konkurrerar eftersom marknaden präglas av en mycket låg priskonkurrens. Mot bakgrund av att marknaden är en oligopolmarknad samt att det råder en hög grad av transparens finns goda möjligheter för ett företag att få reda på en konkurrents priser och även följa efter vid höjningar och sänkningar. Detta sker också i mycket hög utsträckning på marknaden för motorbränslen.

Under de senaste tio åren har inga nya aktörer tillkommit som tagit nämnvärda marknadsandelar. Den senaste betydande etableringen på bensinmarknaden var JET:s inträde på marknaden år 1974. Under ett antal år därefter karaktäriserades marknaden av viss turbulens och aktiviteter med bl.a. många ”priskrig”, såväl nationella som lokala i samband med främst nya etableringar av JET-stationer. Under 1990-talet har de nationella priskrigen i princip helt upphört. Fortfarande kan dock mycket tillfälliga kampanjer förekomma lokalt.<sup>72</sup>

### 5.3.5 Sammanfattande slutsatser

#### *Nuläget*

Energianvändningen i Sverige sker i huvudsak inom sektorerna *boende, transporter och industri*. Konkurrensförhållandena varierar

---

<sup>72</sup> Källa: Motormännens Riksförbund.

starkt mellan de olika sektorerna och på marknaderna för de olika energislagen eller energibärarna. För uppvärmning av bostäder används främst oljeprodukter, el eller fjärrvärme. För transportändamål används i huvudsak bensin- och dieselprodukter. Inom industrins olika tillverkningsprocesser används flertalet energislag. På lång sikt finns det i princip alltid en utbytbarhet och därmed en konkurrens mellan skilda energislag inom de olika användarsektorerna. Av bl.a. tekniska, ekonomiska och praktiska skäl sker dock den faktiska konkurrensen inom sektorerna på kort sikt oftast inom ett eller endast mellan ett begränsat antal energislag.

Enligt riksdagens beslut i juni 1997, som utgår från regeringens energipolitiska proposition ”En uthållig energiförsörjning”, är målet för energipolitiken i Sverige att på kort och på lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på villkor som är konkurrenskraftiga i förhållande till omvärlden. Omställningen av energisystemet är ett led i landets strävan att skapa ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem. Ett resultat av denna strävan är bl.a. att det skett en viss ökning av användningen av vissa biobränslen, främst inom fjärrvärmeanläggningar. Skatterna är ett viktigt styrmedel i denna process. Förändringar i skattesatser gör att prisrelationerna och konkurrensen mellan de olika energibärarna påverkas.

Koncentrationen är hög vad gäller produktion av el. På marknaden för försäljning av el finns det emellertid många företag och en allt bättre fungerande konkurrens. Nätverksamheten för el respektive fjärrvärme utgör däremot monopol med de problem som sådana marknader uppvisar. Därtill kommer att såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet ofta bedrivs i samma energikoncern varvid risk för korssubventionering föreligger.

Den svenska marknaden för petroleumprodukter är en utpräglad oligopolistisk marknad som kännetecknas av en mycket låg pris-konkurrens. Det finns en hög grad av pristransparens på marknaden som företagen åberopat när de har följt varandra vid prishöjningar och sänkningar. I oktober/november 1999 ändrade företagen emellertid såväl priser som rabatter vid i stort sett samma tillfälle. Efter indikationer på att företagen kan ha samarbetat på ett otillåtet sätt inledde Konkurrensverket en undersökning.

#### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

Generellt under 1990-talet har efterfråge- och utbudsförhållandena varit relativt stabila för de olika energibärarna el, oljeprodukter, fjärrvärme och naturgas.

Den mest betydelsefulla förändringen på energiområdet under 1990-talet i Sverige är omregleringen av elmarknaden år 1996. Ett viktigt skäl till denna regelreformerings var insikten från statsmakterna om konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten. Omregleringen av elmarknaden får generellt sett anses vara lyckad. Konkurrensverket har dock efter elmarknadsreformen, bl.a. i rapporter och yttranden till regeringen, framfört en del förslag om ändringar i regelverket m.m. för att ytterligare förbättra marknadsfunktionen. Ett betydelsefullt förslag gällde behovet av en ökad frihet för konsumenterna vid val av elleverantör. Förändringar i dessa regler har numera också genomförts. Den 1 november 1999 togs således kravet på timvis mätning bort för flertalet elkunder, vilka numera har möjlighet att byta elleverantör utan extra kostnad. Enligt Konkurrensverket har detta medfört bättre förutsättningar för en fungerande konkurrens vid elförsäljning till kunder med låg elförbrukning.

Sedan tidpunkten för omregleringen av elmarknaden har marknads-koncentrationen i produktionsledet ökat. Även elproducenternas vertikala integration, dvs. uppköp av i huvudsak lokalt baserade nät- och elhandelsföretag, har varit omfattande. Den vertikala integrationen innebär en stelare marknadsstruktur och generellt en ökad risk för en minskad konkurrens på elmarknaden. Efter att kravet på timmätare avskaffades har elkunden dock fått möjlighet att sluta avtal med vilken elleverantör som helst i landet. Härigenom har riskerna med den vertikala integrationen minskat.

Oljemarknaden präglas sedan länge av hög koncentration och fåtalsdominans och har under 1990-talet blivit än mer koncentrerad. Detta har skett genom att oljeföretagen har köpt upp varandra.

#### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Nätverksamhet utförs oftast inom en koncern där även företag med elhandelsverksamhet ingår. Höga överskott eller vinster inom nätverksamheten ökar risken för att denna får subventionera den konkurrensutsatta elförsäljningen. Detta leder till att konkurrensen på denna marknad snedvrids. Det är därför angeläget att hindra att de prissänkningar på el som följer av en väl fungerande konkurrens vid elförsäljningen inte i stället leder till onödigt höga nätavgifter. Att det finns en effektiv prisreglering av nätverksamhet är följaktligen väsentligt för att få en väl fungerande elmarknad ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv.

Nuvarande regler för prisreglering av nätverksamhet kan inte anses till fullo svara mot givna krav. En bidragande orsak är som nämnts att nätverksamhet i praktiken oftast drivs tillsammans med andra verksamheter, vilket gör det svårt att med hjälp av särskilda regler för prissättningen anpassa nätavgifterna till en effektivt bedriven verksamhet. Vidare anser verket att det bättre måste klargöras vilka kostnader som hör till nätverksamhet och att vissa principiellt viktiga redovisningsprinciper läggs fast.

Distribution av fjärrvärme är att betrakta som ett s.k. naturligt monopol. Monopol omfattas i många fall av någon form av 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. Priserna på fjärrvärme varierar starkt mellan olika kommuner, vilket kan vara en indikation på att fjärrvärmeföretagen drar fördel av sin monopolställning vid prissättningen.

Vad gäller distribution av fjärrvärme kan en direkt parallell dras till transport av el på nätet, då båda dessa verksamheter utgör naturliga monopol. Förutom den gemensamma problematiken kring prissättningen är det i likhet med nätverksamhet vanligt förekommande att också fjärrvärmeverksamhet bedrivs i energikoncerner som även bedriver elhandel eller annan konkurrensutsatt verksamhet. Därmed finns alltså här samma risker och problem gällande företagets möjligheter att använda ekonomiska överskott från monopolverksamhet för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet (korssubventionering).

Det är vidare angeläget att på olika sätt försöka åstadkomma en bättre konkurrens mellan fjärrvärme och andra uppvärmningssystem. Oavsett om en fastighetsägare valt ett uppvärmningssystem som bygger på el, olja eller fjärrvärme kan det konstateras att kostnaderna för att byta system normalt innebär en kraftig låsning till det system som valts. I motsats till vad som gäller för fastighetsägare med el- och oljebaserade system är det för fastighetsägare med fjärrvärme dock inte möjligt att byta energileverantör vid missnöje med exempelvis gällande prisvillkor. Inlåsningseffekten får således störst betydelse för fjärrvärmekunder.

Det föreligger betydande etableringshinder på oljemarknaden i form av höga in- och utträdeskostnader. Dessa utgörs framför allt av höga investeringskostnader för produktionsanläggningar och distributionsnät. Vad gäller produktion av el kan konstateras att det

främst av miljömässiga skäl föreligger begränsade möjligheter att etablera ny konkurrenskraftig verksamhet.

### *Prognos för framtiden*

Monopolverksamheterna nät- och fjärrvärmeverksamhet utförs oftast inom en koncern där även företag med elhandelsverksamhet ingår. Höga överskott eller vinster inom de nämnda monopolområdena ökar risken för att dessa verksamheter får subventionera den konkurrensutsatta elförsäljningen (korssubventionering). Detta leder till att konkurrensen på marknaden för elförsäljning snedvrids. Det är därför 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.

Konkurrensverket anser att fokus framöver bör riktas mot att tillförsäkra konsumenterna rimliga priser inom energiområdets monopolverksamheter samt att säkerställa att överskott från dessa monopolverksamheter inte används för att subventionera de konkurrensutsatta elpriserna.

Värme- och gasmarknadsutredningen har föreslagit att en ny lagstiftning införs på naturgasområdet. Den föreslagna naturgaslagen skall bygga på ett s.k. reglerat tillträde enligt allmängiltiga regler och offentliggjorda tariffer. Marknaden öppnas den 10 augusti 2000 för s.k. berättigade kunder – ledningsägare, distributörer, elproducenter – samt inledningsvis kunder med en förbrukning över 5 miljoner kubikmeter per år. Det innebär en marknadsöppning på ca 60 procent. Den 1 januari 2006 tas gränsen vad gäller kunders förbrukning bort och marknaden öppnas för alla. Utredningen föreslår endast krav på särredovisning och inte krav på juridisk separation mellan monopolverksamheten (främst transport av gas i ledningarna) och konkurrensutsatt handel med naturgas.

Konkurrensverket tillstyrker i stort utredningens förslag men understryker i sitt remissvar (dnr 823/1999) att de föreslagna reglerna på flera punkter givits en utformning som i ett läge med en större naturgasmarknad och fler aktörer är mindre ändamålsenlig. Det är därför angeläget att en översyn av regelverket sker efter en tid. Erfarenheterna från elmarknaden visar vidare med en betydande styrka att problemet med korssubventionering mellan konkurrensutsatt verksamhet (produktion och försäljning av produkten) och



monopolverksamhet (tillhandahållande av infrastruktur för fysisk distribution) inte kunnat lösas trots att ellagen ställer krav på en längre gående strukturell separation av dessa verksamheter än vad som nu föreslås för gasmarknadens del. Det finns därför skäl att i framtiden överväga skärpningar av regelverket i denna del såväl för elmarknadens som för gasmarknadens vidkommande.

#### 5.4 Bygg- och boområdet – identifierade konkurrensproblem

På den svenska bostadsmarknaden fanns det år 1998 ca 4,1 miljoner lägenheter, varav 1,9 miljoner belägna i småhus och 2,2 miljoner belägna i flerbostadshus. Småhusen ägs nästan uteslutande av enskilda medan lägenheter i flerbostadshus ägs av kommunala bostadsföretag, privata ägare eller bostadsrättsföreningar.

Byggandet genomförs vanligtvis av ett byggtreprenörsföretag på uppdrag av en beställare. För många arbeten anlitas som regel underentreprenörer. Det finns tre stora, rikstäckande byggtreprenörsföretag i Sverige samt en stor mängd mindre, lokala företag.

För att kunna genomföra en byggnation krävs olika komponenter, exempelvis byggmaterial. I Sverige finns det ett stort antal företag som producerar byggmaterial, av dessa är många stora företag som ofta är dominerande på sin marknad.

Nyproduktionen av lägenheter har minskat under 1990-talet, byggproduktionskostnaderna har ökat och byggmaterialindustrin har haft en kraftig prisutveckling med höjda priser trots minskad efterfrågan. Detta beror bl.a. på olika konkurrensproblem såsom regulatoriska begränsningar, företagets agerande och andra konkurrenshinder.

För en mer ingående presentation av de olika delmarknaderna på bygg- och boområdet hänvisas till bilagedelen.

#### 5.4.1 Företagens ageranden

Ett nära samarbete mellan byggherre och entreprenör kan påverka byggherrens självständighet.

Byggherrens kompetens är av betydelse för ett effektivt genomförande av ett byggprojekt.

Vid upphandling innebär avtalsperiodens längd en balansgång mellan långa avtalsperioder, som kan verka hämmande för exempelvis nyetableringar och korta avtalsperioder, som kan innebära stora affärsrisker för företagen.

Avsaknaden av möjlighet till att lämna delanbud minskar antalet företag som kan lämna anbud.

Företag försöker på olika sätt att utestänga konkurrenter genom att t.ex.:

- vägra leverans av övriga komplementprodukter till kunder som köpt delsortiment av nischföretag
- vägra leverans vid kompletteringsköp om det ursprungliga köpet av byggmaterial skett utomlands

Svårigheter för byggentreprenörsföretag att få anbud enbart på installationstjänster då installationsföretagen nästan uteslutande lämnar anbud på både arbete och material.

Byggsektorns Kretsloppsråds överenskommelse om att Sverige som första land i världen skall införa byggvarudeklarationer kan försvåra för utländska leverantörer att exportera till Sverige.

Det är viktigt att kriterierna för kvalitets- och miljömärkning inte får oproportionerliga utestängningseffekter på marknaden.

Byggentreprenörsmarknaden är traditionell och preferenserna är regionala, vad gäller inköp av byggmaterial och anlitaandet av underentreprenörer. Det är viktigt för en entreprenör att vara väl etablerad på en marknad samt att ha byggherrarnas förtroende. Det är även viktigt för byggherren att känna en säkerhet i att entreprenören utför arbetet enligt byggherrens beställning. Kvalitetsuppfattning och arbetsutförande varierar mellan olika länders byggkulturer och kan medföra osäkerhet i upphandlingsförfarandet.

De stora kontaktytorna mellan byggherre och entreprenörer utgör en risk för dåligt kostnadsmotstånd i branschen. För att kunna upphandla byggentreprenadtjänster på ett effektivt sätt till bästa möjliga

pris, måste byggherren ha en stark och självständig ställning gentemot entreprenörerna. I byggprocessen är ofta personkontakter viktiga. Representanter för byggherrar och entreprenörer träffas i en rad olika sammanhang, såsom kontakt i samband med olika byggprojekt och arbete i olika partssammansatta organ.

En faktor av betydelse för byggprojektet är att byggherren har hög kompetens. Byggherren måste bl.a. ha en god kunskap om konkurrensförhållandena på marknaden. Det är byggherren som har ansvaret för att gällande normer följs. Många företag kalkylerar med tilläggsarbeten redan vid anbudsgivningen. Tilläggsarbeten är vanligen mycket kostsamma för byggherren. Ett oklart formulerat underlag kan således leda till fördyrande byggkostnader.

Stat och kommun tenderar att vid upphandling låta avtalsperioderna bli relativt långa. Långa avtalsperioder medför risk för att företag som inte anlitas får svårt att överleva under perioden mellan upphandlingarna samt att nyetableringar motverkas. Avtalsperioden måste dock vara tillräckligt lång för att företag skall våga ta affärsrisker och investera i utrustning och anläggningar som är nödvändiga för att bedriva verksamheten. Det finns även indikationer på att utländska aktörer i större utsträckning skulle etablera sig på den svenska marknaden om avtalsperioderna var något kortare än vad som är fallet i dag.

Vid en kartläggning av ett stort antal kommuners upphandling av byggentreprenader år 1999 har det visat sig lönsamt för kommunerna att lämna möjlighet till delanbud. Att delanbud medges ökar möjligheterna för lokala och specialiserade företag att delta i upphandlingarna. Att så många av dessa dessutom har anlitas som leverantör visar att många mindre och lokala företag kan lämna konkurrenskraftiga anbud om de bara ges möjlighet att delta i upphandlingarna.<sup>73</sup>

Den vertikala integrationen inom byggsektorn är hög. Detta medför att det är viktigt att ha tillgång till insatsvaror för att kunna konkurrera på de olika bygg- och anläggningsmarknaderna. I och med den starka kopplingen mellan de olika insatsvarorna är det en stor konkurrensfördel att ha tillgång till ballast för cement-, betong- och asfalttillverkning. Prisbildningen på marknaden för asfaltutläggning

---

<sup>73</sup> Konkurrensverkets rapport 1999:6, "Kommuners upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten".

och insatsvarumarknaderna sker normalt genom anbud. Vid ett anbud på en beläggning särredovisas normalt inte asfaltmassan. Avseende prissättningen på asfaltbeläggning gäller att de ibland mycket höga rabattnivåerna och det faktum att även icke volymrelaterade rabatter lämnas, gör att kunder kan få svårt att förstå vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att erhålla rabatt. Detta förfarande medför även en ökad risk för godtycke. Vissa mindre beläggningsföretag har uppgivit att de prismässigt är missgynnade vid köp av asfaltmassa och därför har svårt att konkurrera med de större beläggningsföretagen om beläggningsentreprenaderna.

Det finns ett flertal konkurrensproblem som kan uppstå till följd av företagets ageranden inom byggsektorn. Det förekommer att företag samarbetar för att utestänga konkurrenter. Detta har t.ex. skett genom att kunder som köpt delsortiment från nischföretag har vägrats leverans av övriga komplementprodukter från de redan etablerade företagen. Ett annat sätt som används för att utestänga konkurrenter är att vägra leverans vid kompletteringsköp om det ursprungliga köpet av byggmaterial har skett utomlands.

Det förekommer också att företag som försöker köpa olika typer av byggmaterial på försäljningsställen utanför Sverige blir nekade endast på grund av att det finns en återförsäljare eller en agent i Sverige. Normalt är anledningen till att man försöker köpa en produkt utomlands att priserna är lägre än i Sverige. Man har då i stället hänvisats till att köpa varan av den svenska återförsäljaren eller agenten till det högre pris som gäller i Sverige.

Installationsföretag agerar i stor utsträckning som underentreprenörer till byggföretagen. Underentreprenörernas anbud till byggföretagen omfattar nästan alltid såväl material som arbete. Det är svårt för ett byggentreprenörsföretag att få anbud enbart på installations-tjänsten. Den övervägande delen installationsmaterial säljs således från tillverkare till VVS- respektive elgrossister, vidare till installatörer och därifrån till byggföretagen. Byggentreprenörerna kan oftast inte köpa varor direkt från grossisterna, utan hänvisas till underentreprenörerna.

Byggmaterialtillverkarna är i stor utsträckning medlemmar i branschföreningar som utgör viktiga intressenter på marknaden. Inte sällan är dessa representerade i sammanhang där nationella särkrav vad avser produkters kvalitet och miljöanpassning skall definieras. I mars 1998 kom parterna i en arbetsgrupp inom Byggsektorns Kretsloppsråd överens om att som första land i världen införa byggvarudeklarationer. I samarbetet ingår bl.a. byggherrar,

byggentreprenörer och byggmaterialtillverkare. I byggvarudeklarationen skall det material som ingår i en byggnation redovisas. Det skall även redovisas hur varan under hela sin livscykel påverkar den yttre och inre miljön. Denna typ av byggvarudeklarationer har inte i lika hög grad införts av andra länder, vilket kan medföra att utländska leverantörers möjligheter att exportera till Sverige försvåras.

Konkurrensverket har i olika remisser givits tillfälle att yttra sig över föreslagna kvalitetsmärkningssystem. Nordiska träskyddsrådet (NTR) beslöt att icke-nordiska aktörer skulle uteslutas från att använda NTR:s nordiska kvalitetsmärke för impregnerat trä. En europeisk standard med benämningen EN351 rörande impregnerat trä hade utgivits av European Committee for Standardization (CEN) år 1996. Problemet var att standarden skulle utformas av producenter i samverkan och inte av ett offentligt organ. Svårigheterna för utomstående företag att få tillträde till den svenska marknaden torde få allvarigare effekter ju fler inhemska företag som samarbetar om standarden. I detta fall svarade NTR-kontrollerat virke för den övervägande delen av leveranserna till den svenska marknaden.

Gemensamma internationella standarder är generellt ett viktigt medel för att underlätta handel mellan länder och främja konkurrensen både mellan och inom länder. Nationella särbestämmelser kan verka i motsatt riktning och vara handelshindrande. Konkurrensverket har i ett allmänt råd betonat att kvalitetsmärkning rent allmänt, ur konkurrensrättslig synvinkel, inte är konkurrensbegränsande under förutsättning att märket får användas av alla konkurrenter på lika villkor. Detta innebär att konkurrenter, vilkas produkter objektivt sett uppfyller de fastställda kvalitetskraven, skall få använda märket på samma villkor som de företag som ingått avtal om märkning.<sup>74</sup>

Konkurrensverket har även i remiss i oktober 1997 yttrat sig över miljömärkning vad avser cement<sup>75</sup>. Vid närmare granskning av sammansättningen av den expertgrupp som skulle utarbeta kriterierna för miljömärkt betong framgick att sammansättningen var sådan, bl.a. genom representation av den dominerande aktören på marknaden, att den neutralitet och objektivitet som bör råda vid

---

<sup>74</sup> Dnr 1064/97.

<sup>75</sup> "Miljömärkning av Betong - Förslag till miljömärkningskriterier vid tillverkning av betong MI 1256-1-/97", Dnr 934/97.

utarbetandet av miljömärkningskriterier kunde ifrågasättas. De tillverkningskriterier som föreslogs för cement vad beträffar gränser för energiåtgång, var sådana att den enda reella konkurrenten till Cementa skulle utestängas från möjligheten till miljömärkning.

Konkurrensverket pekade på vikten av att eventuella utestängningseffekter bör stå i proportion till de miljöhänsyn som avses skyddas. Genom ett gradvist införande av tillverkningskriterier skulle cementtillverkare, som i dag inte uppfyller de föreslagna nivåerna vad avser energiförbrukning, ges en realistisk möjlighet att kunna utveckla och förbättra den egna produktionsprocessen. På detta vis skulle ett införande av miljömärkningskriterier kunna ske utan allvarliga konsekvenser för konkurrenstrycket. Även om en mer miljöanpassad produktion generellt sett är positiv är det nödvändigt att det vid fastställandet av kriterier för miljömärkning inte uppstår oproportionella utestängningseffekter på marknaden.

Det är av stor vikt att berörda beslutsfattare är uppmärksamma på varifrån förslag avseende miljöhänsyn, säkerhetsaspekter m.m. kommer och analyserar grunderna för dessa förslag. Det föreligger risk för att protektionism och andra utestängningsförsök döljs bakom förslag till skärpt miljö- och säkerhetslagstiftning, där initiativet till lagförändring tagits från branschens eller företagens sida.

#### 5.4.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Bruksvärdessystemet kan verka hämmande på effektiviteten och byggandet vad avser hyresbostäder.

Subventioner som syftar till att öka byggande kan medföra ökade boendekostnader.

Kommuners planmonopol kan hindra etablering av prispressande koncept inom såväl handel som byggnation.

Harmoniseringsarbetet i enlighet med EG:s byggproduktdirektiv går långsamt, vilket innebär problem för den gränsöverskridande handeln med byggmaterial.

Boverket har en viktig roll i arbetat med att införliva EG:s byggproduktdirektiv och det är härvid viktigt att Boverket ser till att främja konsumentnyttan.

Det kan ta lång tid att erhålla de etableringstillstånd som krävs för att driva verksamhet på vissa marknader.

Tillämpningen av bruksvärdessystemet kan verka hämmande på effektiviteten och byggandet vad avser hyresbostäder pga. att hyresnivåerna inte bestäms av marknadens utbud och efterfrågan. En annan faktor som påverkar intresset att bygga hyresrätter i Stockholmsregionen är försäljningen av marken till högstbjudande. Detta medför kostnader som inte kan täckas av de hyror som kan debiteras enligt bruksvärdessystemet. Därför utgörs största delen av nyproduktionen av bostadsrätter och småhus. Regeringen har tillsatt en utredare som skall redovisa utvecklingen av allmännyttiga bostadsföretag samt genomföra en utvärdering av bruksvärdet, (dir. 1999:32). Ett delbetänkande om allmännyttans framtid "På de boendes villkor – allmännyttan inför 2000-talet", lämnades den 12 december 1999.

Subventioner som syftar till att byggandet skall öka kan medföra att efterfrågan inom byggsektorns olika led ökar, men risken finns även att priserna stiger. I en situation med begränsad produktionskapacitet eller begränsat konkurrenstryck i byggkedjan kommer priserna att öka, vilket kan medföra ökade vinster för aktörerna, som kan bibehållas genom höga inträdesbarriärer. Om konsumenterna samtidigt erhåller bidrag för att subventionera sitt boende kan totalkostnaden för boendet komma att ligga på en nivå som inte motsvarar konsumenternas faktiska betalningsvilja. På lång sikt anpassar sig producenter och konsumenter till subventionssystemet och de har inga incitament att agera för en förändring.

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Detta innebär att det är kommunen som bestämmer vad och var det skall byggas. I vissa fall har även de kringliggande kommunerna en möjlighet att motsätta sig planerad markanvändning. Etablering av nya ofta prispressande koncept kan därigenom möta hinder. Vid planläggning av kommunens markanvändning kan konflikter uppstå mellan olika särintressen. Exempelvis kan etablerade näringsidkare i stadskärnan uppfatta externa köpcentra som ett stort hot gentemot sin egen verksamhet och har på olika sätt möjlighet att påverka kommunens tillämpning av PBL.

Boverket deltar i arbetet med att införliva EG:s byggproduktdirektiv. Verket är bl.a. representerat i den ständiga byggkommittén, Standing Committee on Construction, som under kommissionens ordförandeskap fattar beslut om nödvändiga förutsättningar för

direktivets genomförande. I Sverige har referensgruppen EU-bygg<sup>76</sup> skapats för att utgöra en länk mellan Boverket, regeringen och berörda nationella aktörer. Boverket har således en central roll vid införlivandet av byggproduktdirektivet. I detta arbete är det av stor vikt att Boverket i alla avseenden ser till att främja konsumentnyttan.

EG:s byggproduktdirektiv har bl.a. till syfte att eliminera handels hinder och få tillstånd en gränsöverskridande handel med byggmaterial. Byggprodukter kan därför CE-märkas om de visats överensstämma med en harmoniserad standard eller ett europeiskt tekniskt godkännande och har därmed fritt tillträde till hela den inre marknaden. Harmoniseringsarbetet går dock mycket långsamt. En av orsakerna till detta är att expertgrupperna består av representanter för den aktuella branschen från de olika medlemsländerna. Representanter för etablerade företag inom en bransch har ofta begränsade incitament att komma överens i denna typ av frågor, eftersom det finns nationella standarder som i avsaknad av europeiska harmoniserade standarder fortsätter att gälla och de nationella standarderna gynnar normalt de inhemska leverantörerna i respektive land. Principen att en vara som är godkänd i ett europeiskt land även skall godkännas i övriga länder gäller inte varor som omfattas av direktiv. Förhoppningarna om att bl.a. EU-inträdet skulle innebära importkonkurrens med lägre priser och större mångfald har inte infriats.

På flera marknader måste ett etableringstillstånd erhållas för att kunna driva en verksamhet. För att etablera en ballasttäkt eller för att tillverka asfalt krävs tillstånd från länsstyrelsen. Att erhålla ett tillstånd för en ballasttäkt tar vanligtvis upp till två år. På ballastområdet finns även en omfattande miljölagstiftning som inskränker möjligheten till etableringstillstånd för täktverksamhet. Det finns en uttalad önskan från myndigheternas sida att övergå från naturtäkter till bergtäkter, eftersom naturtäkter är en ändlig resurs som bl.a. krävs för den naturliga grundvattenreningen.

---

<sup>76</sup> Exempel på medlemmar i EU-byggs referensgrupp är Byggentreprenörerna, Byggstandardiseringen, Industrins Byggmaterialgrupp, Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Vägverket.



### 5.4.3 In- och utträdeshinder

Många branscher inom byggsektorn kräver stora investeringar i maskiner eller anläggningar för att en etablering skall kunna genomföras. Detta är fallet vad gäller t.ex. bergkrossverksamhet, cementtillverkning och asfalttillverkning. Dessa branscher har även utträdeskostnader.

En faktor som påverkar den potentiella konkurrensen är förekomsten av inträdeshinder. Ett exempel är kostnaden för att bygga upp ett fungerande distributionsnät. Många branscher inom byggsektorn kräver stora investeringar i maskiner eller anläggningar för att en etablering skall kunna genomföras. Detta medför höga inträdeskostnader vilket gynnar de stora kapitalstarka aktörerna. Bergkrossverksamhet är ett exempel på en marknad som är förknippad med höga inträdeskostnader. Produktionskostnaden för bergkross är ungefär dubbelt så hög som för naturgrus. En bergtäkt har dock normalt en högre uttagsvolym än vad naturtäkter har. Att etablera en bergtäkt kostar 1–5 miljoner kronor och det tar normalt sett 3–6 år innan täkten är etablerad, pga. att tillstånden oftast överklagas. Förädlingsutrustningen kostar 10–60 miljoner kronor och man behöver utvinna ungefär 200 000–300 000 ton per år för att nå break-even.

I dagsläget medför förekomsten av små aktörer med naturtäkter en prispressande faktor i och med att det är betydligt billigare att utvinna naturgrus än att tillverka bergkross. I och med det stora kapitalbehovet för etablering av bergtäkt finns det en uppenbar risk att de små aktörerna slås ut från ballastmarknaden i framtiden, då utvinning från naturtäkter kan komma att minska kraftigt.

Cementtillverkning är en annan mycket kapitalkrävande verksamhet. Anläggningarna är stora och kapitalintensiva, vilket medför att cementproduktion är förknippad med höga initialkostnader, som inte till fullo kan fås tillbaka om driften läggs ned. Detta ger de etablerade företagen en konkurrensfördel gentemot potentiella nykomlingar, något som bidrar till att avskräcka nya företag från att etablera sig på cementmarknaden. I flertalet västeuropeiska länder har de etablerade företagen dessutom en produktionskapacitet som klart överstiger den egna marknadens efterfrågan. Denna överkapacitet tillsammans med en kraftig vertikal integration gör det svårt för nya företag att etablera sig. Dessa strukturella förhållanden kan förklara varför cementmarknaderna i så ringa grad drar till sig nyetableringar, trots att lönsamheten ofta är god.

En annan marknad som är förenad med höga investeringskostnader är asfalttillverkning. I kombination med det faktum att asfalttillverkning är starkt volyberoende medför det stora svårigheter för en ny aktör att etablera sig och konkurrera genom en småskalig produktion. Därtill kommer den avtalslängd genom vilken kunderna binds upp mot en viss leverantör. Den vanligaste längden på avtalen som tecknas för upphandling av asfaltläggning är tre år, med möjlighet i vissa fall till förlängning i ett eller två år,<sup>77</sup> men betydligt längre avtalstider än så förekommer. Tillkommer det dessutom en omfattande miljöprovning innan en verksamhet kan etableras kan inträdeshindren uppfattas som höga.

Förutom inträdeskostnader finns det inom byggsektorn många marknader som även har utträdeskostnader. Etablerade produktions specifika anläggningar och fabriker kan inte användas till annan produktion utan betydande ombyggnation, vilket medför en kostnad för det företag som bestämmer sig för att lämna branschen. Vanligtvis har stommaterialsbranschen, med produkter som asfalt, betong, cement och ballast, både höga inträdes- och utträdeskostnader, eftersom verksamheterna kräver produktions specifika anläggningar och maskiner.

#### 5.4.4 Sammanfattande slutsatser

##### *Nuläget*

Bostadssektorn kännetecknas av en bostadsbrist i storstadsregionerna och universitetsorterna samt ett överutbud på mindre orter. Detta har lett till överhettade storstadsmarknader och tomma lägenheter på mindre orter. Hyresmarknaden regleras av bruksvärdesprincipen, som påverkar prissättningen på hyresrätter utifrån allmännyttans hyresnormerande roll. Detta i kombination med de höga byggkostnader som råder för närvarande medför att det byggs få hyresrättslägenheter, vilket bl.a. lett till att det i Stockholm finns en svart marknad för hyresrätter. Byggproduktionskostnaderna består till ca 35 procent av byggmaterial samt transporter, maskiner och omkostnader, ca 25 procent av lönekostnader och ca 40 procent av markkostnader, byggherrekostnader samt skatter.

---

<sup>77</sup> Konkurrensverkets rapport 1999:6, "Kommuners upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten".

Bygg- och anläggningsverksamhet utförs av olika producentkategorier, främst av byggnadsföretag men även av bygghantverksföretag samt statligt och kommunalt byggande i egen regi. Det finns enbart tre rikstäckande byggföretag, Skanska, NCC och PEAB, vilka dessutom är vertikalt integrerade. De har inom sina företag tillverkning av bl.a. insatsvaror som asfalt, betong och ballast. Dessa stora aktörer agerar på såväl bygg- som anläggningsmarknaden, till skillnad från de mindre aktörerna som vanligtvis endast är verksamma på ett av de två områdena. De rikstäckande byggföretagen har verksamhet på flertalet lokala marknader och möter där konkurrens från små och medelstora, lokalt förankrade företag, åtminstone vad gäller små och medelstora byggprojekt.

Byggmaterialindustrin kännetecknas av stora företag som ofta är dominerande på sin marknad. Importen är obetydlig eller förmedlas genom de stora företagen på marknaden. Detta medför en fåtalsdominans på den svenska byggmaterialmarknaden. Koncentrationen är också hög i grossistledet för installationsmaterial. Dessa grossister säljer en stor del av materialet till installatörer. Installationsföretagen lämnar oftast inte anbud på enbart installationstjänsten utan kräver även att få sälja materialet. Exempelvis så köper VVS-installatörerna av grossister och säljer materialet vidare till byggtreprenörer.

Den vertikala integrationen inom byggsektorn är hög. Ett exempel på detta är Scancem, som i princip är monopolist på cementmarknaden. Företaget är även vertikalt integrerat genom sin verksamhet på marknaderna för bl.a. ballast och betong. I och med den starka kopplingen mellan de olika insatsvarorna är det en stor konkurrensfördel att ha tillgång till ballast för cement-, betong- och asfalttillverkning. Prisbildningen på asfaltutläggningsmarknaden och insatsvarumarknaderna sker normalt genom anbud. Vid ett anbud på en beläggning är det normala att asfaltmassan inte särredovisas.

#### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

Under 1990-talet har bygg- och boomerådet påverkats av lågkonjunkturen. Bostadsbyggandet sjönk kraftigt under den första delen av decenniet, vilket bland annat medförde att andelen ombyggnationer och renoveringar ökade. Den totala bostadsinvesteringen har minskat kraftigt under 1990-talet, medan investeringarna i vägar och anläggningar har legat på en konstant nivå under hela perioden. Fastighetspriserna föll kraftigt i början av 1990-talet, för att sedan ligga på en relativt konstant nivå fram till år 1996 och har därefter kraftigt ökat och var år 1999 över eller nära den nivå som rådde

innan fastighetskrisen i början av 1990-talet. En centralisering av nyproduktionen har skett till Stockholms-, Göteborgs- och Malmö-regionerna. Subventioneringen av boendesektorn har minskat, bl.a. som ett led i försöken att pressa byggproduktionskostnaderna.

I början av 1990-talet arbetade de stora byggföretagen ofta i konsortier, för att sprida såväl vinster som risker. I och med konkurrenslagens ikraftträdande var detta inte längre möjligt för företag som vart och ett självt kunde lämna anbud och genomföra entreprenaden. De stora byggföretagens samägande (joint ventures) inom insatsvarumarknaderna var inte förenliga med den nya konkurrenslagen. Konkurrensverket har förbjudit ett antal sådana samarbeten när det gäller asfalt, betong och ballastverksamhet. Koncentrationen har ökat under 1990-talet bland de stora byggföretagen, bl.a. genom NCC:s förvärv av Siab och Skanskas förvärv av Gatu & Väg. Fåtalsdominansen kvarstår således på denna marknad.

Byggmaterialindustrin har haft en kraftig prisutveckling med höjda priser trots minskad efterfrågan. Prisutvecklingen på de flesta byggmaterialen har kraftigt överstigit prisutvecklingen för övriga industrivaror (PPI). I och med konkurrenslagens ikraftträdande har de tidigare vanligt förekommande horisontella prislistorna i princip försvunnit. Byggvaruhandeln har blivit mer inriktad på konsumenter genom gör-det-själv-butiker (GDS). Av den totala byggmaterialförsäljningen via detaljhandeln står försäljningen till konsumenter för ca 40 procent. Fåtalsdominansen inom leverantörsledet för byggmaterial kvarstår bl.a. på marknaderna för cement, mineralull och gipsskivor och den har även förstärkts inom VVS/VA-branschen.

#### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Tillämpningen av bruksvärdessystemet kan verka hämmande på effektivitet och byggandet vad avser hyresbostäder, pga. att hyresnivåerna inte bestäms av marknadens utbud och efterfrågan. Detta medför att den största delen av nyproduktionen utgörs av bostadsrätter och småhus.

Subventions- och bidragssystem bör utformas på ett sådant sätt att reellt motstånd mot kostnadshöjningar skapas i alla led.

Det är av vikt att konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens beaktas vid tillämpningen av PBL.

Standarder, tekniska normer och miljökrav på byggområdet bör vara organiserat så att de etablerade företagen inte kan begränsa konkurrensen.

EU-inträdet har minskat antalet offentliga regleringar som påverkar byggentreprenadsmarknaden i och med införlivandet av byggproduktdirektivet. Importkonkurrensen inom byggmaterialsektorn har dock inte förbättrats i och med EU-inträdet och hämmas bl.a. av olika handelshinder. Harmoniseringen av gemensamma standarder och tekniska specifikationer för byggmaterial går mycket långsamt, vilket försvårar importen till den svenska marknaden. Genom branschens egna miljödeklarationer och kvalitetsmärkningssystem finns det en risk för att inhemska företag bygger upp barriärer som ytterligare försvårar importkonkurrensen.

På byggbranschens olika marknader finns ett antal etableringshinder. Vissa hinder kan hänföras till de redan etablerade företagens stordriftsfördelar; dessa hinder finns bl.a. på cementmarknaden vars produktionsprocess är storskalig. Ett annat hinder kan vara att kunder som köpt delsortiment från nischföretag har vägrats leverans av övriga komplementprodukter från de redan etablerade bolagen för att försvåra nyetablering på dessa delområden och nischmarknader. Andra etableringshinder kan vara de olika tillståndskrav för etablering som finns på ballast- och asfaltmarknaden.

#### *Prognos för framtiden*

Inflyttningen till storstäderna kommer troligen att öka, vilket leder till en ökad bostadsbrist i dessa regioner. Det kommer därför att behöva byggas ett stort antal nya lägenheter i olika prisklasser för att möta konsumenternas olika preferenser.

I de fall utländska aktörer etablerar sig på den svenska byggentreprenadsmarknaden, kommer det i så fall sannolikt att ske genom förvärv eller konsortiesamverkan.

Koncentrationen inom insatsvarumarknaderna kommer troligen att kvarstå. Nya aktörer kommer troligtvis inte heller att etablera sig inom den svenska byggmaterialindustrin. Importen av byggmaterial kommer dock troligtvis att öka genom en framtida harmonisering enligt byggproduktdirektivet samt en ökad användning av IT-teknologi.

## 5.5 Transportområdet - identifierade konkurrensproblem

Med transport avses förflyttning av personer eller gods. Transporter kan ske med olika transportmedel, t.ex. flyg, tåg, buss, lastbil, båt, taxi och egen bil. Privatresor i eget fordon och godstransporter i egen regi, utgör visserligen ett alternativ till kommersiella transporter, men kommer inte att behandlas nedan.

Avgörande för utvecklingen på transportområdet under 1990-talet i Sverige är de avregleringar/regelreformer som skett på olika transportmarknader. Således har marknader som inrikesflyg, järnvägstransporter, lokal och regional busslinjetrafik, långväga linjetrafik, s.k. expressbusstrafik, och taxi avreglerats. I en del fall har regeländringar för ett visst transportslag direkt eller indirekt påverkat flera transportslag. Detta har inneburit möjligheter till upphandling och konkurrensutsättning av trafiken och har påverkat struktur och konkurrensbeteende på stora delar av transportmarknaden.

### 5.5.1 Företagens ageranden

Den finansiella styrkan har givit SAS möjlighet att med stor ut hållighet prismässigt möta konkurrenterna.

De konkurrensfördelar som följer av SAS storlek förstärks ytterligare genom samarbetet med och delägarskapet i Skyways.

SAS har en styrkeposition visavi försäljningsledet, dvs. resebyråerna.

Mängden biljettyper och de komplicerade prissättningssystemen inom flyget motverkar en fungerande priskonkurrens.

Flygbolagens avtal med stora kunder (företag, myndigheter etc.) om bonus och rabatter, s.k. företagsavtal, skapar lojalitet hos dessa kunder.

Flygbolagens lojalitetsprogram försvagar eller eliminerar den normala priskonkurrensen och fungerar som inträdesbarriärer på marknaden.

Flertalet taxiföretag samarbetar i beställningscentraler.

Lastbilsåkerier samarbetar (bl.a. om priser) i lastbilscentraler som påminner starkt om taxibranschens beställningscentraler.

## *Persontransporter*

### Flyg

SAS starka ställning försvårar nyetableringar. SAS har en marknadsandel om närmare 80 procent beräknat på värdet av biljettförsäljningen och dominerar helt den inrikes flygmarknaden i Sverige.

SAS position förstärks ytterligare om bolaget allierar sig med andra flygbolag. SAS har utvecklat långtgående samarbeten med regionala partners och i vissa fall gått in som delägare i dessa flygbolag, t.ex. Skyways. SAS trafikerar 15 inrikes destinationer från Arlanda. Genom samarbetet med Skyways, som trafikerar drygt 30 inrikesdestinationer, kan SAS och Skyways tillsammans erbjuda ett mycket omfattande linjenät. SAS har även nära samarbete med andra regionala flygbolag, för att kunna erbjuda ett komplett flyglinjenät över hela Sverige. SAS har här en ojämförligt stark ställning utan likvärdiga konkurrenter. Förhållandena medför betydande inträdesbarriärer och konkurrenter som försökt ta sig in på den svenska inrikes flygmarknaden har haft svårt att utveckla trafiksystem som utgjort konkurrenskraftiga alternativ till SAS inrikes- trafik. Braathens saknar med SAS jämförbara förutsättningar på den svenska marknaden.

Skalfördelar som ett heltäckande linjenät, utvecklade försäljningskanaler, inarbetade bonussystem och lojalitetsprogram, den finansiella styrkan och ett långtgående samarbete med olika partners har medverkat till att SAS framgångsrikt kunnat möta konkurrensen från de företag som efter avregleringen etablerat sig på den svenska marknaden.

SAS heltäckande linjenät innebär att bolaget, i motsats till konkurrenterna, kunnat erbjuda resor på i stort sett alla betydande destinationer. Även på utrikesdestinationer från Arlanda har SAS en mycket stark ställning. En annan fördel som SAS har i egenskap av stort flygbolag med många flygplan av olika storlek är att SAS till skillnad från ett mindre flygbolag kan ”spela” med sin flygplansflotta så att flygplanstorleken anpassas till kundunderlaget vid olika avgångar. Härigenom kan SAS försöka optimera utnyttjandet av flygplanen genom att upprätthålla en hög beläggning.

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.

Till följd av att priset blev ett viktigt konkurrensmedel efter avregleringen har antalet olika biljettyper ökat kraftigt. Flygbolagen började dessutom att erbjuda kunderna olika typer av rabatter, bonus och årskort. Den digra floran av biljettyper som har utvecklats och de komplicerade prissättningsystemen har gjort det nästan omöjligt för kunderna att överblicka de olika alternativen. En avreglering bör normalt leda till en fungerande priskonkurrens och till att företagen tillhandahåller varor eller tjänster i en kvantitet och med en kvalitet som svarar mot kundernas efterfrågan. En fungerande priskonkurrens förutsätter dock att konsumenterna kan överblicka de olika prisalternativen och göra rationella val.

Flygbolagen har sedan avregleringen utvecklat olika slags lojalitets- skapande åtgärder bl.a. riktade mot stora kunder (företag, myndigheter, organisationer etc.). Flygbolagen erbjuder detta viktiga kundsegment avtal om bonus och rabatter, s.k. företagsavtal, i syfte att skapa kundlojalitet.

Vidare har efter avregleringen olika lojalitetsprogram med erbjudanden om bonusförmåner riktade till den enskilde resenären, s.k. Frequent Flyer Programs, FFP, etablerats. Lojalitetsprogram är personligt utformade på så sätt att en flygresare ger ett antal poäng som kan användas till olika bonusförmåner, t.ex. en ny flygresare, hotellvistelse eller hyrbil. Poäng som intjänas tillfaller den enskilde resenären oavsett vem som har betalat biljetten. Företaget har inte insyn i omfattningen och användningen av den enskilde medarbetarens bonusförmåner. Detsamma gäller skattemyndigheterna.

Huvudsyftet med lojalitetsprogram är att skapa incitament för den resande att hålla sig till ett och samma flygbolag. Genom att den som reser drar fördel av bonusen men inte betalar resan, saknas det normala incitamentet för priskonkurrens. Lojalitetsprogrammen är dessutom utformade så att resenären tenderar att i största möjliga utsträckning välja ett enda flygbolag. Lojalitetsprogrammet låser på så sätt en stor del av de frekventa affärsresenärerna till ett visst flygbolag och minskar därigenom möjligheterna för potentiella nya aktörer att, även om de har en lägre prisprofil, varaktigt etablera sig på marknaden. Resenärerna upphör i viss utsträckning att söka efter ändamålsenliga flygtjänster till konkurrenskraftiga priser, i synnerhet när de resor som är bonusgrundande betalas av arbetsgivaren och inte den enskilde resenären. Programmen leder uppskattningsvis till att priserna ligger flera procent högre än de annars skulle gjort. Lojalitetsprogram skapar således strategiska fördelar för flygbolag med höga marknadsandelar och minskar möjligheterna till konkurrens. Särskilt förstärker de fördelarna med ett vidsträckt



linjenät genom att det ger resenärerna fler möjligheter både att förtjäna poäng och att därefter utnyttja dem. Ett flygbolag som trafikerar ett fåtal sträckor, eller sträckor enbart inom ett begränsat geografiskt område, får härigenom en stor konkurrensnackdel.<sup>78</sup>

Lojalitetsprogram begränsar marknaden genom att kraftigt försvaga eller helt eliminera den normala priskonkurrensen mellan företagen. Lojalitetsprogram som tillämpas av en stark aktör tjänar dessutom som inträdeshinder på marknaden genom de mekanismer som gör att resenären tenderar att ansluta sig till det lojalitetsprogram som erbjuder flest avgångar och störst linjenät. En dominerande aktörs tillämpning av lojalitetsprogram försvårar således för andra flygbolag att etablera och upprätthålla konkurrerande flygtrafik.

Sedan år 1997 gäller SAS lojalitetsprogram EuroBonus fullt ut också för inrikesresor i Sverige. SAS ålades i ett beslut från Konkursverket den 12 november 1999 att begränsa sin tillämpning av EuroBonus på inrikes resor i Sverige. Beslutet har av Marknadsdomstolen i samband med SAS överklagande inhiberats i avvaktan på det slutliga avgörandet.

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 har matchat konkurrentens priser och behållit kapaciteten på sträckan. Detta beteende har varit möjligt delvis på grund av att konkurrenter valt att bedriva verksamhet endast 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

---

<sup>78</sup> P. Hanlon "Global Airlines, Competition in a Transnational Industry" (1996).

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.

#### Taxi

Flertalet taxiföretag samarbetar i beställningscentraler. Som regel finns det – med undantag för de större städerna – endast en beställningscentral i varje kommun. Eftersom de flesta taxiföretagen i kommunen är anslutna till beställningscentralen får denna ofta en betydande marknadsandel. En alltför stor marknadsandel, tillsammans med det konkurrensbegränsande prissamarbetet, innebär att samarbetet är förbjudet enligt konkurrenslagen.

#### *Godstransporter*

Samarbetena i lastbilscentraler påminner starkt om taxibranschens beställningscentraler. Det är i båda fallen fråga om småföretags-samarbete (bl.a. om priser). Problem kan uppstå om ett sådant samarbete får en alltför stor marknadsandel. Detta har dock inte varit fallet i de ärenden Konkurrensverket hittills prövat.

### 5.5.2 Konkurrensbegränsande regleringar

De bakomliggande internationella regelverken för luftfarten har inverkan på konkurrensförhållandena inom Sverige.

Reglerna för fördelning av start- och landningstider prioriterar innehavaren genom s.k. grandfather rights.

Brist på flygplatskapacitet försvårar nyetablering.

Det är angeläget med strukturell separation av Luftfartsverkets verksamhet.

SJ förvaltar fortfarande vissa gemensamma funktioner t.ex. stationshusen liksom den mark där stationen och spår är belägna.

SJ har ensamrätt till lönsam interregional persontrafik på stommätet.

Operatörer (i praktiken SJ) har företrädesrätt till redan utnyttjade tåglägen.

Tillstånd till linjetrafik för persontransporter krävs för alla aktörer utom för trafikhuvudmannen i ett län som får bedriva linjetrafik inom länet utan särskilt tillstånd.

Kommunala bussbolag har under en försöksperiod fått rätt att driva trafik utanför den egna kommungränsen.

#### *Persontransporter*

##### *Flyg*

Luftfarten blev tidigt en reglerad företeelse. Inrikes luftfart har staterna generellt förbehållit de egna landets flygbolag. Det grundläggande regelverket för den civila luftfarten fastställdes genom Chicagokonventionen år 1944. Den viktigaste principen var att varje stat skulle ha full suveränitet över sitt luftrum. Därutöver finns ett flertal andra internationella regelverk.

Då Chicagokonventionen inte innehåller några regler om marknadsstillträde för luftfart i regelbunden internationell trafik har detta fått lösas på bilateral väg. Sverige har nu ca 90 bilaterala avtal med stater runt om i världen. I bilaterala avtal på flygområdet med länder utanför EU med vilka Sverige inte slutit mycket liberala luftfartsavtal, s.k. open-skiesavtal, har SAS traditionellt i sin egenskap

av nationellt flygbolag (flag carrier) i enlighet med luftfartspolitiska beslut företräde till trafikrättigheterna.<sup>79</sup>

Regelverk för EG:s inre luftfartsmarknad påverkar den svenska inrikesflygmarknaden sedan år 1997 då liberaliseringens sista steg genomfördes och cabotage släpptes fritt för EG-lufttrafikföretag. Även den europeiska luftfartsmarknaden bygger på principen om nationellt skydd, med vilket då avses trafiken inom EU (EES-området). I många länder utanför EU är marknaden i stor utsträckning reglerad.

Avregleringen av inrikesflyget har medfört en ökad efterfrågan på start- och landningstider, s.k. slots. På Arlanda flygplats råder brist på slots. Fördelning av slots mellan flygbolagen sker enligt av EU fastlagda regler. Denna fördelning sköttes tidigare i Sverige av SAS men år 1995 tillskapades en särskild ekonomisk förening för slot-sallokering med flygbolags- och flygplatsrepresentanter. Enligt reglerna har redan opererande flygbolag s.k. grandfather rights, dvs. rätt att behålla slots som faktiskt utnyttjas. Reglerna stadgar också att slots varken får säljas eller skänkas. Däremot kan två bolag byta tider med varandra, vilket kan utnyttjas av samarbetande flygbolag i ett nätverk. För att underlätta nyetablering gäller dock att nytillträdande lufttrafikföretag skall ges företräde till hälften av de slots som frigörs. Genom att SAS länge hade en monopolställning på flygmarknaden har företaget en konkurrensfördel i att bolaget innehåller ett stort antal attraktiva slottider på Arlanda. Ett bolag med många slottider har möjlighet att utnyttja dessa strategiskt. Om en aktör startar trafik på en viss destination har ett större företag möjlighet att i konkurrenssyfte omdisponera sina avgångstider så att man t.ex. förlägger sin starttid till den aktuella destinationen strax före det nya bolagets avgångstid. Små företag kan ej på motsvarande sätt möta konkurrens. Det tar dessutom lång tid för ett nytillkommet företag att bygga upp en attraktiv tidtabell.

För närvarande innebär bristen på slots att en mer omfattande nyetablering av ett svenskt linjenät med Arlanda som knutpunkt i praktiken är mycket svår att genomföra annat än genom att köpa upp ett etablerat flygbolag och därmed överta dess start- och landningstider. Den nuvarande kapacitetsbristen på Arlanda kommer delvis att avhjälpas genom byggnationen av en tredje start- och

---

<sup>79</sup> Regeringens proposition Om skandinavisk luftfartspolitik och förlängning av SAS-samarbetet (1996/97:126).

landningsbana. För framtiden diskuteras att öppna en ny flygplats i regionen som ersättning för Bromma alternativt ytterligare start- och landningsbanor på Arlanda.

Miljöregler avseende buller, m.m. begränsar trafiken på Bromma flygplats – varifrån Braathens trafikerar några inrikesdestinationer. Av den anledningen kan flygbolag som driver trafik från Bromma inte till fullo konkurrera med trafik från Arlanda. Antalet starter och landningar på Bromma är begränsade, likaså vilken flygplansstorlek som får användas.

Luftfartsverket har både en produktionsroll och en myndighetsroll. Produktionsrollen består i att driva och utveckla statens flygplatser och flygtrafiktjänst. Myndighetsrollen inbegriper dels nuvarande s.k. säkerhetsroll, dvs. norm- och tillsynskontroll, dels nuvarande s.k. sektorroll, dvs. den myndighetsutövande verksamheten samt den transportpolitiska rollen för luftfartssektorn i dess helhet. Det är angeläget med strukturell separation av Luftfartsverkets verksamhet och Konkurrensverket har påtalat behovet av att särslagstiftning och en konkurrensfrämjande roll för Luftfartsverket utreds.

#### Järnväg

Avregleringen inom järnvägsområdet har inneburit att SJ inte längre har ensamrätt till all persontrafik. SJ har dock fortfarande en betydande konkurrensfördel i förhållande till nyttillkomna aktörer genom sin ensamrätt till lönsam interregional persontrafik på stomnätet. SJ avgör själv vilken trafik som är lönsam respektive olönsam. Den senare trafiken kan SJ överlåta på staten, som kan låta upphandla trafiken.

Ensamrätten för SJ till lönsam trafik har motiverats med behovet av att skydda stordriftsfördelarna i järnvägssystemet. I rapporten En öppen järnvägsmarknad (Ds 1993:63) framhölls dock att stordriftsfördelarna främst förekom inom infrastrukturen medan stordriftsfördelarna i trafikverksamheten i huvudsak var kopplade till de s.k. gemensamma funktionerna.

För att uppnå lika konkurrensvillkor inom järnvägstrafik är det viktigt att alla tågoperatörer har tillträde till vissa gemensamma funktioner som stationshus, plattformar, bangårdar samt informations- och bokningssystem. Hittills har SJ helt ansvarat för dessa funktioner. Som en följd av den trafikpolitiska propositionen 1998 har vissa gemensamma funktioner kommit att föras över från SJ till Banverket. Detta gäller de gemensamma funktionerna trafikantin-

formationssystem, anläggningar på plattform och planskilda plattformsförbindelser. För att uppnå konkurrensneutralitet mellan olika tågoperatörer kan det vara nödvändigt att också sådana gemensamma funktioner som fortfarande förvaltas av SJ – t.ex. stationshusen – liksom den mark där stationer och spår är belägna överförs till Banverket eller annan part som inte själv är tågoperatör.

## Buss

Trafikhuvudmännen ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter inom sina respektive län och får bedriva sådan trafik utan särskilt tillstånd. För övriga aktörer som önskar bedriva linjetrafik krävs tillstånd. Därvid har trafikhuvudmännen möjlighet att hindra att sådant tillstånd ges genom att göra sannolikt att nytillkommande trafik skulle skada förutsättningarna för den trafik som trafikhuvudmännen bedriver. En begränsning ligger dock i att trafiktillstånd alltid får ges om en avsevärt bättre trafikförsörjning därigenom skulle uppnås.

Reglerna innebär att trafikhuvudmännen eller de företag som trafiken upphandlas från har en konkurrensfördel framför potentiella nya aktörer.

Den bristande konkurrensneutraliteten mellan privata och offentliga företag har länge varit ett tvisteämne bland aktörer inom bussbranschen eftersom kommun- och landstingsägda företag arbetar under andra och gynnsammare villkor än de privata (finansiering med skattemedel, lägre ekonomiskt risktagande, självkostnadsprincipen m.m.). När busstrafiken i ökad utsträckning upphandlats i konkurrens har dock större, privata bussbolag i många fall vunnit anbuds-tävlan. Detta har i stor utsträckning lett till att kommunala bussföretag har lagts ned eller köpts upp av privata företag.

De kommunala bussbolagen har under en försöksperiod den 1 juli 1996–31 december 2002 befriats från kommunallagens bestämmelser om lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen och fått rätt att på vissa villkor avseende särredovisning m.m. driva trafik utanför den egna kommungränsen.

Hittills har 6 av 16 kommunala bolag utnyttjat denna möjlighet och lämnat anbud. 5 av bolagen fick sina anbud antagna. 6 bolag avser att framöver lämna anbud och 6 bolag kommer eventuellt att göra detta.

Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken föreslog den 20 oktober 1999 att försökslagstiftningen i fråga inte bör förlängas eller permanentas. Utredningen anser inte att det föreligger behov av att låta kommunala trafikaktiebolag få bedriva uppdragsverksamhet åt andra kommuner än den egna.<sup>80</sup>

Den tilltagande koncentrationen på den privata sidan kan medföra minskat konkurrenstryck och färre anbudsgivare. Konkurrensverket anser det emellertid vara mindre lämpligt att försöka lösa detta problem genom att göra avsteg från kommunalrättsliga huvudprinciper, då det är svårt att tillse att konkurrensen mellan kommunala och privata bussbolag sker på lika villkor. En lämpligare väg vore att i större utsträckning utforma anbudsupphandlingarna så att även mindre, privata bussföretag har möjlighet att erhålla trafik.

### *Godstransporter*

Det kapillära bannätet (änden på spåret som bl.a. ansluter vissa industriområden) har hittills till stor del ägts av SJ, vilket inneburit konkurrensfördelar gentemot andra tågoperatörer. En förändring har skett i detta avseende sedan riksdagen i juni 1998 beslutade att vissa delar av det kapillära bannätet skulle överföras från SJ till Banverket. Om det efter denna förändring kvarstår problem för andra tågoperatörer beroende på att vissa delar av det kapillära bansystemet fortfarande förvaltas av SJ är det viktigt från konkurrenssynpunkt att även dessa delar överförs till Banverket eller annan neutral part.

Den 1 juli 1996 förlorade SJ sin ensamrätt till godstrafik på järnväg. Ett undantag var dock att operatörer (i praktiken SJ) fortfarande hade företrädesrätt att behålla redan utnyttjade tåglägen. Denna företrädesrätt bibehölls också i 1998 års trafikpolitiska beslut, trots att Komkom för sin del ansett att regeln inte hade så stor betydelse och därför kunde tas bort.

Företrädesrätten ger en konkurrensfördel för den som redan innehar ett tågläge (vilket i regel torde vara SJ). Enligt en forskarrapport tycks företrädesrätten dock endast ha fått en begränsad betydelse eftersom Tågtrafikledningen i praktiken knutit företrädesrätten för

---

<sup>80</sup> Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten (SOU 1999:118).

systemtransporter till själva varuflödet och inte till trafikoperatören.<sup>81</sup>

### 5.5.3 In- och utträdes hinder

Flygverksamhet är mycket kapitalkrävande.

På luftfartsmarknaden finns omfattande tillståndskrav.

Tillgången till rullande materiel begränsar möjligheten till inträde på marknaden för järnvägstransporter. Ett näraliggande problem är tillgången till verkstadsresurser för lok och vagnar.

För tillstånd till yrkesmässig trafik krävs bl.a. att sökanden förfogar över kapital och reserver om minst 100 000 kronor för ett fordon.

På marknaden för inrikes flygtrafik finns betydande inträdes hinder. Enligt NUTEK<sup>82</sup> utgörs ett av de viktigaste inträdes hindren av att det krävs mycket kapital för att över huvud taget komma igång med verksamheten. Ett annat inträdes hinder är att företaget måste ha dels en operativ licens, dels ett tekniskt/operativt tillstånd. Anledningen till dessa tillståndskrav är främst att myndigheterna vill säkerställa en hög säkerhetsnivå. I nästa steg måste start- och landningstillstånd anskaffas.

En faktor som begränsar möjligheterna till inträde på marknaden för järnvägstransporter är tillgången till rullande materiel. Ett näraliggande problem är tillgången till verkstadsresurser för lok och vagnar. För närvarande är SJ med dotterbolag helt dominerande på detta område.

För att förbättra tillgången till rullande materiel vad gäller persontrafiken diskuteras bl.a. möjligheten att inrätta ett gemensamt vagnbolag. En statlig utredning (Vagnbolag för järnvägen SOU 1999:87) har föreslagit att ett vagnbolag tillskapas med staten och trafikhusvudmännen som delägare. Vagnbolaget avses även utföra underhåll.

<sup>81</sup> Alexandersson m.fl. Avreglering på svenska – exemplet järnvägen KFB-Meddelande 1998:18.

<sup>82</sup> NUTEK R 1997:24 Inrikesflyget efter avregleringen - en analys av regionala effekter.



I den nya yrkestrafiklagen (1998:490), YTL, har de allmänna bestämmelserna om trafiktillstånd preciserats och förtydligats. För tillstånd till yrkesmässig trafik har kraven skärpts vid prövningen av tillståndshavarens lämplighet. Trafiktillstånd får således ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att driva verksamheten (2 kap. 5 § YTL). Kraven på tillräckliga ekonomiska resurser har höjts. Om inte särskilda skäl föranleder annat skall sökanden anses ha tillräckliga resurser, om han förfogar över kapital och reserver om minst 100 000 kronor för ett fordon och 50 000 kronor för varje därutöver tillkommande fordon (2 kap. 9 § YTL). Detta gäller samtliga trafikslag, oavsett om det är fråga om bussar, lastbilar eller taxibilar och innebär enligt branschföreträdare ett hinder för nyetablering.

#### 5.5.4 Övriga begränsningar

Bromma erbjuder av flera skäl en begränsad konkurrens till Arlanda.

Tillgången till bokningscentraler, terminaler och stationer får inte bli ett hinder för nya aktörer på persontrafikmarknaden.

Sammanblandning mellan myndighetsfunktioner och myndigheters och kommuners konkurrensutsatta verksamhet ger inte konkurrens på lika villkor.

Som nämnts ovan under avsnittet Konkurrensbegränsande regler regleras flygtrafiken till och från Bromma flygplats av miljöhänsyn. Vidare har det varit av avgörande betydelse för trafiken på Bromma att flygplatsen är centralt lokaliserad. Den kortare restiden till Stockholm City har gjort flygplatsen attraktiv för vissa resenärer. Möjligheterna för de flygbolag som trafikerar flygplatsen att konkurrera med trafiken på Arlanda påverkas dock även av andra faktorer. Konkurrens torde främst uppstå om passagerare som reser mellan någon av de orter som trafikeras från Bromma och Mälardalsområdet, t.ex. affärsresenärer som pendlar mellan två destinationer, eftersom omstigningsmöjligheter – såväl inrikes som utrikes – endast existerar i mycket begränsad omfattning på Bromma.

En osäkerhetsfaktor som kan ha inverkan på konkurrensen mellan Bromma och Arlanda är det tidsbegränsade avtal som har ingåtts mellan staten och Stockholms stad och som innebär att marken som Bromma flygplats nyttjar får disponeras för flygtrafik t.o.m. år

2011. Därefter måste ett nytt avtal ingås om flygtrafiken skall kunna fortsätta.

Av stor betydelse för persontrafikföretag är att nå ut till kunderna med sina tjänster. Ett exempel från marknaden för långväga buss- trafik är bokningscentralen BusStop i Stockholm. BusStop ägs gemensamt av bussföretag med linjer till och från Stockholm. Likaså behöver företagen ha tillgång till terminaler och stationer. Det är viktigt att tillträde till sådana funktioner inte blir ett hinder för nya aktörer att komma in på marknaden.

Från åkeribranschen har framförts att det är ett konkurrensproblem för branschen att den produktionsverksamhet som bedrivs av Vägverket inte tillräckligt väl hålls åtskild från Vägverkets myndighetsroll.

Konkurrensverket anser att stabila spelregler är centrala för att privata aktörer skall få ökat incitament att konkurrera med en myndighets verksamhet som under lång tid till större del bedrivits i egen regi. Detta gäller särskilt mindre företag som givetvis har svårare att klara av olika typer av konkurrensnedvridningar än stora företag.

En tydlig rollfördelning mellan Vägverket som beställare respektive producent är viktig för att främja intresset hos företagen för att ta upp konkurrensen med myndighetens egenregi-verksamhet. Konkurrensverket anser att rollfördelningen i regel blir tydligast om den konkurrensutsatta verksamheten åtskiljs från myndighetsfunktionen och drivs i företagsform, t.ex. som fristående aktiebolag.

Ett viktigt konkurrensproblem för branschen är också kommunernas egen verksamhet. Det gäller t.ex. renhållning, anläggningsarbeten och busstrafik. Om verksamheterna inte hålls åtskilda kan de bedrivas trots bristande lönsamhet.

### 5.5.5 Sammanfattande slutsatser

#### *Nuläget*

Avgörande för utvecklingen under 1990-talet, som lett fram till dagens förhållanden på transportmarknaden, har framför allt varit de olika avregleringar och regeländringar som skett inom detta område såväl före som efter Sveriges inträde i EU. Avregleringarna inom transportområdet inleddes i slutet av 1980-talet och var till

stora delar en följd av 1988 års trafikpolitiska beslut. Regeländringar har därefter successivt genomförts under 1990-talet.

Ett ökat utnyttjande av anbudsupphandling har medfört en ökad konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och därmed förbättrade förutsättningar för konkurrens inom transportområdet. Internationaliseringen med bl.a. ökat utländskt ägande av svenska transportföretag har också varit av betydelse för utvecklingen.

Fåtalsdominans eller oligopolistisk konkurrens var ett nästan genomgående drag i de branscher som Statens pris- och konkurrensverk (SPK) undersökte i en studie för Konkurrenskommittén år 1991<sup>83</sup>. Motsvarande gällde även i stor utsträckning inom transportområdet.

Fortfarande kännetecknas flertalet persontransportmarknader av att något eller ett fåtal företag svarar för en övervägande del av det totala transportarbetet. Ett undantag är taximarknaden, som består av ett stort antal små företag, vilka i regel samarbetar lokalt.

### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

#### Persontrafik

En mer eller mindre omfattande avreglering har skett inom de olika persontransportslagen.

Inom flyget skedde en stegvis avreglering inom EU mellan åren 1987 och 1997. Den svenska avregleringen av inrikesflyget initierades också i slutet av 1980-talet och genomfördes den 1 juli 1992. Trots avregleringen i Sverige och inom EU är dock den internationella flygmarknaden hårt reglerad. SAS har dessutom fortfarande förtur till vissa trafikrättigheter.

Sju år efter avregleringen av inrikesflyget kan det dock konstateras att avregleringen inte uppfyllt de högt ställda förväntningarna som fanns år 1992. Marknadens struktur och flygbolagens agerande har förhindrat att utvecklingen blivit lika positiv som man hade förväntat sig. Konkurrenssituationen år 1992 med en marknad med ett fåtal bolag och med ett stort dominerande flygbolag kvarstår.

---

<sup>83</sup> Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28) s. 904.

Visserligen har flera flygbolag, såsom Transwede, Malmö Aviation, Nordic European och Braathens försökt att etablera sig och upprätthålla en fungerande konkurrens efter avregleringen, men de har inte lyckats driva en lönsam trafik. Några få undantag finns på vissa linjer, t.ex. de som drivs till och från Bromma. Det norska bolaget Braathens är det enda flygbolag med utländskt ägande som har startat och drivit inrikes flygtrafik i Sverige. Att utvecklingen mot en internationalisering med utländskt ägande inte blivit mer omfattande efter avregleringen kan till viss del bero på att utländska bolag före år 1997 inte i eget namn haft rätt att driva svensk inrikes trafik. Det kan dock konstateras att den cabotagefrihet som infördes inom EU år 1997 hittills inte haft någon påtaglig effekt på det svenska inrikesflyget.

Efter avregleringen har olika lojalitetsprogram med erbjudanden om bonusförmåner riktade till den enskilde resenären etablerats. År 1997 införde SAS sitt lojalitetsprogram, EuroBonus, fullt ut också för inrikes resor i Sverige.

Vidare har flygbolagen sedan mitten av 1990-talet i allt större omfattning ingått globala allianser. Ett bakomliggande syfte med allianser brukar anses vara att flygbolagen skall uppnå skalfördelar genom att knyta ihop de deltagande bolagens linjenät. Flygbolagen kan även anpassa och samordna sina lojalitetsprogram så att poäng kan intjänas och bonusresor tas ut hos de olika bolagen inom alliansen. SAS är medlem i Star-alliansen.

En följd av 1988 års trafikpolitiska beslut var att SJ:s verksamhet renodlades till att omfatta tågtrafik medan ansvaret för infrastrukturen lades på en särskild myndighet, Banverket.

Länstrafikhuvudmännen fick år 1989 rättighet att driva busslinjetrafik inom sina respektive län utan trafiktillstånd. Året därefter fick de också trafikeringsrätten på länsjärnvägarna. Förändringarna innebar också att de fick möjlighet att antingen själva driva trafiken eller att upphandla trafiken. Denna möjlighet att upphandla trafik i konkurrens kom att få stor betydelse för konkurrenssituationen inom såväl järnvägs- som bussmarknaden.

Även om SJ under lång tid kom att svara för den övervägande delen av den sålunda upphandlade trafiken på länsjärnvägarna innebar upphandlingen en prispress på SJ. Efter hand kunde också ett antal nya trafikoperatörer komma in på marknaden.

SJ har konkurrensutsatts även på delar av den interregionala trafiken på stornätet. De delar av denna trafik som av SJ bedömts vara olönsamma upphandlas av staten. Som tidigare nämnts har ett antal upphandlingar under 1999, avseende trafik fr.o.m. år 2000, resulterat i att SJ förlorat trafik på ett antal sträckor, där i stället privata företag övertar trafiken. De företag som bl.a. härigenom börjat erövra marknadsandelar från SJ är i flera fall sådana som på senare tid fått kapitalstarka utländska ägare eller samarbetspartners.

Trafikhuvudmännens upphandling av lokal och regional busstrafik medförde efter hand en ändrad ägar- och företagsstruktur på bussmarknaden. Kommunala bussbolag konkurrensutsattes med följd att de i betydande omfattning antingen lades ned eller köptes upp av de bussbolag som vunnit upphandlingen. Resultatet har också blivit en koncentration på marknaden genom att ett par företag vuxit i storlek och att mindre företag i flera fall slutit sig samman i samverkansbolag. De två största bussföretagen, Swebus och Linjebuss, har under senare delen av 1990-talet fått utländska ägare.

En annan viktig förändring är avregleringen under 1990-talet av den långväga busstrafiken. Till en början bibehölls skadlighetsprövningen gentemot trafikhuvudmännens och SJ:s trafik men den fr.o.m. år 1993 ändrade bevisbördan vid skadlighetsprövning gav möjlighet till en kraftigt ökad långväga busstrafik. Skadlighetsprövningen avskaffades helt gentemot den interregionala järnvägstrafiken den 1 januari 1999 och kvarstår endast beträffande trafikhuvudmännens länstrafik. Swebus har tagit en betydande del av denna marknad.

Taxinäringen avreglerades den 1 juli 1990. Avregleringen innebar att prissättningen blev fri samtidigt som taxiföretagaren blev skyldig att före färden upplysa kunden om den taxa som han tillämpar. Behovsprövningen slopades och därmed upphörde begränsningen av antalet bilar. Även indelningen i trafikområden, kommenderingsplanerna och den s.k. körplikten, som utfärdades av länsstyrelserna, avskaffades. Samtidigt öppnades möjligheten att etablera konkurrerande beställningscentraler.

I och med att taxinäringen avreglerades förväntades att antalet bilar och antalet konkurrerande beställningscentraler skulle öka. Utbudet av taxibilar ökade. Även beställningscentralerna blev flera, dock främst i de större städerna. En ökning skedde också i fråga om antalet taxiföretag, främst i form av s.k. friåkare, som inte är anslutna till någon beställningscentral.

### Godstransporter

SJ hade ensamrätt till godstrafik på järnväg fram till den 1 juli 1996. Redan i början av 1990-talet hade dock några mindre företag börjat bedriva viss godstrafik, främst i form av matartrafik åt SJ. Sedan huvudmannskapet för Inlandsbanan år 1993 övergått till de berörda kommunerna blev Inlandsbanan tillgänglig för andra operatörer än SJ. Det första privata bolag som fick trafikeringsrätt på banan var Dalatåg.

Den 1 juli 1996 öppnades det statliga bannätet för konkurrens inom godstrafiken. Fortfarande hade dock redan etablerad godstrafik företrädesrätt på vissa järnvägssträckor med betydande godsflöden. Förändringen innebar att ett antal mindre företag fick egen trafikeringsrätt. Vidare överfördes funktionerna för trafikledning och spår fördelning från SJ till Banverket.

Även efter avregleringen har SJ bibehållit en dominerande ställning på marknaden. De nya operatörerna har endast tagit en liten del av trafikvolymen och utför fortfarande i betydande utsträckning matartrafik till SJ.

En viktig ändring, som påverkade konkurrensförhållandena inom åkerinäringen, var införandet av fritt cabotage fr.o.m. den 1 juli 1998. Härigenom fick åkeriföretag från andra EU-länder rätt att bedriva inrikes transportverksamhet i Sverige.

En internationalisering av den svenska vägtransportmarknaden har skett i och med att de största transportföretagen fått utländska ägare.

### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Sammanfattningsvis kan konstateras att den successiva avreglering som skett inom transportområdet har förändrat konkurrensförutsättningarna inom stora delar av transportmarknaden. Inom flyg och järnväg har marknaderna öppnats för nya aktörer. Dessa har dock haft svårt att erövra marknadsandelar och har i flera fall försvunnit från marknaden efter en tid. SAS och SJ är därför fortfarande dominerande. Inom järnvägssektorn tycks en förändring vara på gång i och med att ett antal nya aktörer – ofta utlandsägda eller med utländska samarbetspartners – vunnit ett antal upphandlingar inför år 2000 i konkurrens med SJ.

Såväl SAS som SJ har, som en följd av sin tidigare marknadsställning och/eller gällande regelverk, betydande konkurrensfördelar.

Till följd av att priset blev ett viktigt konkurrensmedel efter avregleringen har antalet olika biljettyper ökat kraftigt och de komplicerade prissättningssystemen har gjort det nästan omöjligt för kunderna att överblicka de olika alternativen. En fungerande priskonkurrens förutsätter dock att konsumenterna kan överblicka de olika prisalternativen och göra rationella val.

Förekomsten av lojalitetsprogram gynnar stora bolag i förhållande till mindre. Lojalitetsprogram begränsar marknaden genom att kraftigt försvaga eller helt eliminera den normala priskonkurrensen mellan företagen. Resenärerna upphör i viss utsträckning att söka efter ändamålsenliga flygtjänster till konkurrenskraftiga priser, i synnerhet när de resor som är bonusgrundande betalas av arbetsgivaren och inte den enskilde resenären. Lojalitetsprogram som tillämpas av en dominerande aktör tjänar således som inträdes hinder på marknaden, genom de mekanismer som gör att resenären tenderar att ansluta sig till det lojalitetsprogram som erbjuder flest avgångar och störst linjenät. Tillämpning av lojalitetsprogram försvårar för andra flygbolag att etablera sig eller upprätthålla konkurrerande flygtrafik.

År 1997 införde SAS sitt lojalitetsprogram, EuroBonus, fullt ut också för inrikesresor i Sverige. SAS ålades i ett beslut från Konkurrensverket den 12 november 1999 att begränsa sin tillämpning av EuroBonus på inrikes resor i Sverige. Beslutet har av marknadsdomstolen i samband med SAS överklagande inhiberats i avvaktan på det slutliga avgörandet.

Ett kvarstående problem är att de mindre företagen har svårt att hävda sig mot SAS. Orsakssambanden är utan tvekan komplicerade och sammanhänger med marknads funktionssätt och med SAS:s dominerande ställning.

SAS dominerar helt den inrikes flygmarknaden i Sverige och har de betydande skalfördelar som ett stort linjenät medför samt ett utvecklat "nav-ekersystem". SAS har också ett attraktivt lojalitetsprogram som skapar kundtrohet och tillgång till effektiva distributionskanaler som är exempel på sådana faktorer som ger flygbolag möjligheter att växa sig starka eller att bibehålla en redan stark ställning. SAS position förstärks ytterligare genom att SAS utvecklat långtgående samarbeten med regionala partners och i vissa fall gått in som delägare i dessa flygbolag, t.ex. Skyways.

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 sänkt sina priser och behållit kapaciteten på sträckan.

Genom sin tidigare monopolställning och sin storlek har SAS också en väsentlig konkurrensfördel genom tillgången till ett stort antal 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.

Flera destinationer på den svenska inrikesflygmarknaden har möjligen inte tillräckligt stort passagerarunderlag för att det skall vara realistiskt med flera konkurrerande operatörer. Eventuellt kan upphandling av flygtrafik i vissa fall utgöra ett alternativ. EU har dock utarbetat regler för i vilken omfattning medlemsstaterna får upphandla flygtrafik. Enligt Konkurrensverkets mening utgör dock upphandling en andrahandslösning som endast bör tillgripas där förutsättningar för konkurrens saknas. Vid en upphandling utsätts marknaden endast för konkurrens vid upphandlingstillfället och är därefter låst för konkurrens under en längre tid pga. det avtal som slutits. Därigenom hindras också utvecklingen av nya trafiklösningar på området.

Inom flyget finns även en del flaskhalsar som begränsar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. 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. Slotsallokering sker 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 närvarande innebär bristen på slots att en mer omfattande nyetablering av ett svenskt linjenät med Arlanda som nav i praktiken är mycket svår att genomföra. Den nuvarande kapacitetsbristen på



Arlanda kan delvis avhjälpas genom byggnationen av flera start- och landningsbanor.

Bromma flygplats har visserligen en viktig funktion för konkurrensen eftersom den kan erbjuda passagerarna större närhet till Stockholm City. Men Brommas utvecklingsmöjligheter är begränsade av miljöskäl. Vidare är dess framtid oviss pga. det tidsbegränsande avtal som har ingåtts mellan staten och Stockholms stad om att marken får disponeras för flygtrafik och som endast gäller t.o.m. år 2011.

De bakomliggande regelverken inom luftfartssektorn är nationella. I många länder utanför EU är marknaden i stor utsträckning fortfarande reglerad, vilket har inverkan på konkurrensförhållandena inom Sverige.

Den försöksverksamhet med bl.a. avsteg från den kommunalrättsliga lokaliseringssprincipen, som innebär att de kommunala bussbolagen under perioden 1 juli 1996–31 december 2002 fått rätt att på vissa villkor driva trafik utanför den egna kommungränsen, skall enligt förslag från den utredning som utvärderat verksamheten inte förlängas efter år 2002.

Konkurrensverket anser det vara mindre lämpligt att försöka lösa eventuella problem med tilltagande koncentration på den privata sidan genom att göra avsteg från kommunalrättsliga huvudprinciper, då det är svårt att tillse att konkurrensen mellan kommunala och privata bussbolag sker på lika villkor. Trafikhuvudmännen bör i stället i större utsträckning utforma anbudsupphandlingarna så att även mindre bussföretag har möjlighet att erhålla trafik.

Konkurrensverket har i olika sammanhang pekat på nackdelarna från konkurrenssynpunkt av att sektorsansvariga myndigheter inom transportområdet både har myndighetsfunktioner och utför kommersiella tjänster utan att dessa roller hålls tydligt åtskilda. Verket anser att rollfördelningen i regel blir tydligt åtskilda.

### *Prognos för framtiden*

EU:s transportministrar fattade den 9–10 december 1999 ett principiellt viktigt beslut, som innebär att marknaden för godstransporter på järnväg skall öppnas på ett särskilt transeuropeiskt järnvägsnät (Transeuropean Rail Freight Network, TERFN). Överenskommelsen innebär att förutsättningar getts för en europeisk järnväg med större konkurrenskraft gentemot vägtrafik och

kan på sikt också leda till en effektiv konkurrens på spåret mellan olika aktörer. Detta innebär en ökad konkurrens på den svenska godstransportmarknaden, vilket kan förväntas leda till ökad effektivitet och sänkta priser.

## 5.6 Medieområdet – identifierade konkurrensproblem

I detta avsnitt redogörs för konkurrensproblem inom medieområdet. Beskrivningen har koncentrerats till delområdena tele, post, television och tidningar. Det bör framhållas att medieområdet numera är ett mindre entydigt begrepp än någonsin. Den tekniska utvecklingen har medfört att olika tjänster och kombinationer av tjänster kan tillhandahållas genom olika infrastrukturer som tidigare varit tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst. En annan viktig följd av denna utveckling rör innehållet. Tidigare skilda marknader för innehållet i tidningar, television, film och Internet övergår i en marknad för interaktivt innehåll.

Ett sätt att karaktärisera den konvergens som sker mellan olika delområden är att utgå från de tjänster som konsumenterna efterfrågar. Det kan vara fråga om underhållning, information eller tillgång till elektronisk handel eller andra interaktiva tjänster. Det kan också vara konsumenter som önskar sprida viss information eller komma i kontakt med varandra av olika skäl. Dessa tjänster kan i sin tur delas in i kommunikationstjänster (telefoni, fax, e-post och post) och innehållstjänster (ljudradio och television, webbplatser på Internet och tidningar).

### 5.6.1 Företagens ageranden

Telias dominans vad gäller accessnätet för telefoni från fast förbindelse är ett påtagligt hinder för att få till stånd en väl fungerande konkurrens inom olika delar av telemarknaden.

Mobilteleområdet kännetecknas av dålig priskonkurrens, inlåsnings effekter och bristande information om olika alternativ till konsumenterna.

Många aktörer är etablerade på tv-området men det finns hinder för hushållen att fritt välja kanaler och distributionssätt.

### *Telemarknaden*

#### 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 ensam om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla företag och hushåll i riket. Den andra faktorn är Telias betydande abonnentstock. 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-abbonent 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 har incitament att utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden i konkurrens med dominanten. Genom att ta ut en hög samtrafikavgift 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 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 erbjuder Teliakunder att kunna utnyttja andra än Telia för lokalsamtal.

I en rapport till ESO<sup>84</sup> 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 accessnätbolag 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 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<sup>85</sup>, 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 vän-

---

<sup>84</sup> Maria Bergendahl-Gerholm och Lars Hultkrantz, "Nästa steg i telepolitiken"; rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1996:29.

<sup>85</sup> Asymmetric Digital Subscriber Line.

tas ge Telia en påtaglig konkurrensfördel på telemarknaden och därmed förstärka Telias ställning.

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.

Ett lagförslag som innebär att konkurrenter kan hyra en kunds koppelkabel för att därigenom kunna ta över totalansvaret för kundens telekommunikationstjänster har presenterats av Post- och telestyrelsen (PTS). Lagen kan träda ikraft tidigast i juli 2000. Konkurrenters möjligheter till ökad tillgång till Telias fast anslutna abonnenter kan radikalt förändra förutsättningarna för konkurrensen på telemarknaden. För att detta skall få någon reell effekt på marknaden krävs dock att den avgift som Telia tar av konkurrenterna när dessa hyr koppelkabeln inte överstiger den abonnemangsavgift som kunden betalar till Telia. I annat fall måste konkurrenter till Telia kunna erbjuda kunderna ett större tjänsteinnehåll än Telia för att kunna kompensera för en högre abonnemangsavgift. Tillgång till Telias fasta accessnät medför också att konkurrenter till Telia kan börja erbjuda andra abonnemangsformer än Telia, t.ex. genom att låta kunden slippa rörliga avgifter och bara debitera en fast abonnemangsavgift.

#### *Tillgång till infrastruktur*

I betänkandet Bredband för tillväxt i hela landet (SOU 1999:85) delade Konkurrensverket utredarens grundläggande uppfattning att en väl fungerande IT-infrastruktur är ett av flera sätt att främja ett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv. En central fråga att ta ställning till i yttrandet var vilken roll staten skall ha på telemarknaden, dvs. om staten i förhållandevis stor skala skall medverka till att utbyggnad av ledning med hög kapacitet stimuleras med olika medel och sätts igång på olika håll i landet, understödda av statliga och kommunala strukturprogram, eller om man i stället skall låta marknaden svara för sådana investeringar.

Konkurrensverket var, i motsats till utredaren, inte övertygat om statens möjligheter att styra utvecklingen på ett från samhälls-ekonomiska utgångspunkter långsiktigt önskvärt sätt genom att direkt eller indirekt träda in som investerare, i detta fall bl.a. genom ett bildande av SweNet; särskilt inte på en marknad som är stadd i snabb teknisk utveckling med ständigt ändrade marknadsförutsättningar.

Sammantaget ansåg Konkurrensverket att konkurrenslinjen dvs. att låta marknaden svara för investeringar i olika slags nät och utvecklingen av olika slag av tjänster, var det alternativ som var ägnat att på bästa sätt tillgodose användares nuvarande och framtida krav på nät och tjänster. En styrka med konkurrenslinjen är att teknikutvecklingen och konkurrensen talar för att investeringar blir allt billigare. Det går därmed inte på förhand att förutse hur långt marknaden kan klara att tillgodose efterfrågan även i glest befolkade delar av landet. Om det framdeles skulle visa sig att efterfrågan på olika slag av bredbandstjänster inte kan tillgodoses av marknaden i vissa delar av landet kan statliga insatser vara motiverade, t.ex. efterfrågestimulans, upphandling eller koncessioner. Konkurrensverket riktade också uppmärksamhet på att utformningen av spelregler är av stor betydelse på nyligen avreglerade marknader.<sup>86</sup>

I betänkandet Ett tryggare Sverige – ett gemensamt radiosystem för polisen, räddningstjänsten m.fl. (SOU 1998:143) föreslog utredningen att endast en operatör skulle äga det gemensamma nätet, TETRA-nätet, samt tillhandahålla tjänsten i fråga. Konkurrensverket avstyrkte utredningens förslag i denna fråga. Verket ansåg att konsekvenserna av den föreslagna lösningen skulle vara särskilt allvarliga för det fall Telia skulle väljas som operatör. Verket ansåg att en vertikal separation – där verksamheten separeras i två enheter, vilket innebar att ett för ändamålet av staten ägt bolag kontrollerar infrastrukturen var från konkurrenssynpunkt ett betydligt bättre alternativ än att låta en enda teleoperatör äga infrastrukturen och även svara för tjänsten, s.k. tjänsteupphandling. Operatörernas kompetens skulle kunna tillvaratas genom att bolaget i fråga kunde göra separata upphandlingar av drift och underhåll av systemet. Vidare skulle sannolikheten öka för att de positiva effekterna av konkurrens, såsom utvecklingen av nya tjänster och produkter samt minskat behov av tillsyn, infrias i och med att även TETRA-tjänsten konkurrensutsättes.<sup>87</sup>

*Bristande priskonkurrens och konsumentinformation på mobiltelemarknaden*

Regeringen överlämnade i december 1999 lagrådsremissen "Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden" till lagrådet. Förslaget i lag-

---

<sup>86</sup> Yttrande med dnr 510/1999.

<sup>87</sup> Yttrande med dnr 29/1999.

rådsremissen innebär att en skyldighet att upplåta nätkapacitet för mobila teletjänster införs i telelagen. Denna skyldighet gäller samtliga nätoperatörer med egna mobila telenät. Nätoperatörernas skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet gäller om det finns tillgänglig kapacitet. En operatör behöver inte avhända sig kapacitet som behövs i den egna verksamheten. Upplåtelsen skall ske på villkor som är konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Ersättningen för upplåtelse skall bestämmas på marknadsmässig grund. Om tvist uppstår ska Post- och Telestyrelsen besluta vad som skall gälla mellan parterna.

Mobiltelemarknaden är 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. inlåsnings effekter.

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.

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<sup>88</sup>. 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 stor betydelse är även den samtrafikersättning som gäller för samtal från det fasta nätet till mobilteleoperatörernas nät.

Precis som på fastnätssidan är teleoperatörernas slutkundpriser på samtal från fast till mobil telefon beroende av vilka samtrafikavgifter som mobiloperatörerna erbjuder för att terminera ett samtal i sina nät. Den samtrafikavgift som mobiloperatörerna kräver för att terminera samtal i sina egna nät är betydligt högre än den avgift som krävs vid terminering i det fasta nätet. Härmed blir det betydligt dyrare att ringa från fast till mobil telefon än mellan två fasta telefoner. I många fall är det också dyrare att ringa från fast till mobil telefon än att ringa inom ett mobiltelenät. Det kan ifrågasättas om denna prisskillnad motsvarar skillnader i kostnader för de olika trafikslagen.

Skillnaden i samtrafikavgifter för terminering av samtal i det fasta och det mobila nätet ställer till problem för utländska kunder som ringer till Sverige då det är svårt att avgöra om samtalet går till en fast eller mobil telefon om man inte känner till den svenska nummerplanen. Detta har inneburit att man i dag valt ett system där utländska operatörer betalar en enhetlig taxa för terminering av alla typer av samtal. Denna samtrafikavgift är betydligt lägre, ca 30 öre per minut, än den avgift som mobiloperatörerna för närvarande kräver för terminering av nationella samtal i sina mobila nät (mel-

---

<sup>88</sup> Detta diskuteras mera ingående i detta avsnitt under *Bristande konsumentinformation och inläsningseffekter*.



lan 2,10–2,75 öre per minut under högtrafik). Skillnaden mellan de två avgifterna har gett upphov till att många fastnätsoperatörer väljer att skicka sina samtal utomlands och tillbaka till Sverige igen för att därigenom bli berättigade till den lägre avgiften, ett fenomen som går under benämningen tromboning, hubbing eller studsning. Med tanke på att flera operatörer i dag erbjuder samtalspriser från fast till mobil telefon som ligger under samtrafikavgiften för terminering av samtal i de mobila näten tyder detta på att studsning har blivit en realitet.

Ett annat intressant fenomen är skillnaden på Telias intäkter på samtal från fast till mobil telefon respektive samtal inom det fasta nätet. Vid samtal, som effektueras av Telia, från Telias fasta nät till något av de mobila näten har Telia fram till mitten av 1999 debitera sina kunder 3,45 kronor per minut exkl. moms under högtrafik. Utav detta belopp erlade 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.

Sedan Telia Mobile av PTS blivit anmäld som en aktör med betydande inflytande på den svenska samtrafikmarknaden har företaget blivit tvunget att motivera att samtrafikavgifterna till det mobila telenätet är rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationen<sup>89</sup>. I juni 1999 tvingades därför Telia Mobile sänka samtrafikavgiften under högtrafik från 2,75 till 2,10 kr per minut. Detta har medfört att Telia har omförhandlat alla samtrafikavtal med sina konkurrenter. Tele2/Comviq har därefter, till skillnad från Europolitan sänkt samtrafikavgiften för terminering av samtal i sitt mobila telenät. Detta gör att bl.a. Telia fastnät tar ut ett högre pris för samtal till Europolitan än för samtal till de övriga mobil-operatörerna. Telia fastnät har sedermera sänkt sitt slutkundpris på samtal från fast till mobil telefon till 2,80 kr per minut exkl. moms<sup>90</sup>. Härmed kvarstår dock i princip Telias höga marginal på dessa samtal.

Enligt Telias senaste prislista för samtrafiktjänster är priset för terminering i Telias fasta nät från mobilteleoperatörer 0,089 kronor

<sup>89</sup> Enligt 6 § telelagen (1993:597) skall ett företag som bedriver televerksamhet och har ett betydande inflytande på den svenska marknaden anmälas hos Europeiska gemenskapernas kommission.

<sup>90</sup> Då Europolitan inte har sänkt sin samtrafikavgift kvarstår Telias högre pris (3,45 kr per minut exkl. moms) på samtal till Eurpolitans nät.

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.

Slutligen kan man konstatera att en hög avgift för terminering av samtal i de mobila telenäten bara påverkar de personer som ringer *till* kunder i de mobila telenäten. En hög samtrafikavgift kan därför användas för att göra stora vinster på inkommande samtal från t.ex. kunder i de fasta telenäten. Detta kan göras utan att det får någon större effekt på mobiltelekundernas val av mobilteleoperatör under förutsättning att kunderna i sitt val av operatör är mer intresserad av de egna kostnaderna för mobil telefoni än vad andra konsumenter betalar för att ringa till mobiltelekunden.

#### Bristande konsumentinformation och inlåsnings effekter

Det finns ett mycket stort utbud av mobiltelefoner på den svenska marknaden. 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.

Som bl.a. framgår av Post- och telestyrelsens, Konsumentverkets och Konkurrensverkets gemensamma rapport "Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv", december 1999, kan det vara en lönsam strategi för mobilteleoperatörerna att subventionera mobilteleutrustning även om det är kostsamt.

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 pga. 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 mobilteleoperatorerna abonnemangsformer som innebär att det i den periodiska avgiften per månad ingår samtalskostnader till ett motsvarande värde, t.ex. 150 kronor per månad, s.k. pottabonnemang. Det är 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. Fram till år 1999 erbjöd mobilteleoperatorerna ett relativt begränsat utbud av abonnemang till privatpersoner. Främst var det frågan om pottabonnemang med förhållandevis höga samtalspriser, där kunden oftast erhållit en subventionerad mobiltelefon vid tecknandet av abonnemanget. Under 1999 har dock operatörerna introducerat ett antal abonnemangsformer där prissättningen vad gäller minut- och abonnemangsavgifter skiljer sig åt i större utsträckning än tidigare. Detta är en positiv trend eftersom olika kundgrupper har olika önskemål om tjänsteinnehåll och priser. Kunder som ringer mycket har härmed fått större möjligheter att välja ett abonnemang med en högre fast avgift och lägre samtalspriser medan kunder som ringer i mindre omfattning kan välja abonnemang med lägre fast avgift och högre samtalsavgifter. Det ökade utbudet ställer dock större krav på kunden att informera sig om de olika abonnemangsvillkoren och kräver dessutom att kunden har en viss kännedom om sitt eget konsumtionsmönster. Inom ramen för Post och Telestyrelsens, Konsumentverkets och Konkurrensverkets gemensamma rapport genomfördes en undersökning som visade att abonnenter i allmänhet inte har tillräckligt bra information om vilka priser och villkor som gäller för olika typer av mobilteleabonnemang, vilket kan leda till att de har svårt att överblicka och jämföra olika abonnemangserbudanden. Det är därför viktigt att sådan information till abonnenterna både blir bättre och tydligare.

*Televisionsmarknaden*

## Konkurrenstryck och prissättning

Om konsumenterna vill ha tillgång till fler kanaler än SVT1, SVT2, och TV4, som sänds analogt i marknätet, måste de abonnera på program som överförs via satellit och tillhandahålls hushållen antingen via kabel eller parabolantenn eller som sänds digitalt genom marknätet. Eftersom i sådant fall det vanligtvis är fråga om betal-tv, då signalerna sänds krypterade, måste särskild abonnemangsavgift erläggas och i fråga om mottagning via egen parabolantenn (DTH – ”direct to home”) och via det digitala marknätet måste det finnas tillgång till mottagnings- och dekrypteringsutrustning.

Programföretagen konkurrerar om tittarna. Det gäller särskilt de kanaler som helt eller delvis finansieras med reklam, eftersom försäljningen av reklamtid i princip är direkt proportionell mot kanalernas attraktivitet mätt med antalet tittare eller sålda abonnemang. Programföretagen måste därför kunna erbjuda en efterfrågad produkt dvs. program som tittarna vill se. Programföretagen har antingen valt att erbjuda en produkt som vänder sig till bredare tittargrupper, t.ex. TV3, TV4 och Kanal 5, eller en produkt som vänder sig till tittare med särskilda intressen eller åldrar t.ex. kanalerna MTV, Discovery och Eurosport. Tittarnas uppfattning om programmen återspeglas i någon mening genom de tittarundersökningar som regelbundet genomförs.

Programmen måste också nå tittarna. Ett programbolag skulle i princip självt kunna ombesörja distributionen av den eller de egna kanalerna. I Sverige är förhållandet sådant att alla kanaler som sänds krypterade, utom de som ingår i MTG, distribueras av fristående distributionsbolag. Distributionsbolagen förpackar och prissätter produkterna och säljer dem vidare till konsumenterna dvs. tittarna. I denna roll är det distributionsföretagen som i praktiken avgör vilka program och kanaler som tittarna skall få se. Här bortses från SVT och TV4 vars verksamheter bedrivs med andra förutsättningar.

Har då konkurrensen mellan programbolagen respektive distributionsbolagen någon betydelse för tittarna med avseende på programinnehållet och det pris tittarna måste betala för programmen? De produkter dvs. de kanaler som alla distributörer erbjuder oavsett om distributionen sker via kabel eller satellit är i stora drag desamma. Programinnehållet är därför knappast av avgörande bety-

delse för konsumenternas val av distributionsform. Prisskillnaden mellan de bägge systemen för jämförbara programpaket kan knappast heller sägas vara så stora att den har avgörande betydelse för konsumenternas val av distributionsform. I själva verket har konsumenterna i regel små möjligheter att välja distributionsform. I orter där kabelnät är utbyggda kan möjligheterna att sätta upp en egen parabolantenn begränsas genom fastighetsägarens bestämmelser eller andra kommunala hinder. Utanför större tätorter saknas kabelnät. Det kan också hävdas att de företag som distribuerar kabel-tv-program är verksamma på en annan marknad än de företag som distribuerar satellitöverförda program.

Av detta skäl uppstår inte något sådant konkurrenstryck mellan kabel-tv och DTH som är ägnat att pressa ner priserna för konsumenterna. Inom respektive distributionsform kan konkurrenstrycket ifrågasättas åtminstone när det gäller kabel-tv. Med undantag för Telia är de olika kabel-tv-bolagen inte verksamma över hela landet utan verksamheten är koncentrerad till olika delar av landet. Endast i de större orterna är flera än ett bolag verksamma.

När det gäller distribution över satellit direkt till hemmen kan konkurrenstrycket bedömas vara sådant att det påtagligt är ägnat att verka prispressande, åtminstone för analoga sändningar. Viasat och Canal Digital konkurrerar med i stort sett samma produkter och företagen vänder sig i sin marknadsföring mot samma tittare. När det gäller distribution av digitala program är det endast en distributör, Canal Digital, som hittills kan tillhandahålla ett brett utbud av program. Utbyggnad av det digitala marknätet pågår vilket ger konsumenterna en ytterligare valmöjlighet.

Med dessa förutsättningar, oavsett vilka skäl som lett till detta förhållande, tenderar ett uppnående av högsta möjliga penetration och försäljning av programkort att bli särskilt viktigt för distributionsföretagen för att maximera lönsamheten. Detta förhållande verkar i prispressande riktning. Distributionsföretagen har också att ta hänsyn till tittarnas betalningsvilja i förhållande till andra fritidssysselsättningar än tv-tittande.

Huruvida konkurrensen mellan programföretagen har någon betydelse för priset till konsument är mera komplicerat att bedöma. Avgörande är om och i vilken utsträckning distributörens prissättning är kostnadsstyrd eller efterfrågestyrd. Priset för distributionen av en kanal fastställs efter förhandlingar mellan distributionsföretag och programföretag. Viktiga beståndsdelar i förhandlingarna är därvid kanalens attraktivitet för distributionsföretaget och distribu-

tionsföretagets attraktivitet för kanalen. Eftersom det är viktigt för distributionsföretagen att nå hög försäljningsvolym totalt sett för att nå bästa möjliga vinst vill de kunna erbjuda ett brett sortiment dvs. kanaler med ett innehåll som kan bedömas attrahera såväl smala som breda tittargrupper, men också att kanalerna är attraktiva i sig så att de genererar en hög tittarfrekvens. För programbolagen är det viktigt att nå ut till ett så stort antal konsumenter att kanalen blir attraktiv för reklamköparna.

Vanligen måste ett programbolag erlägga en avgift för distributionen. Vissa kanaler kan dock vara så attraktiva att distributionsföretaget måste erlägga en avgift för att få distributionsrätten. Eftersom konsumenterna erbjuds kanalerna i paket, vägs de totala kostnaderna eller intäkterna från programföretagen in i distributionsföretagets prissättningskalkyl. Så länge kanalerna erbjuds tittarna i form av olika paket saknas således en direkt koppling mellan priset för distributionen och priset till konsumenterna. Programföretagen konkurrerar om tittarna, men de kan inte använda priset som ett direkt konkurrensmedel.

#### *Paketering av tv-kanaler*

Det har från konsumenthåll gjorts gällande att var och en måste själv få välja vilka tv-kanaler som skall kunna ses i det egna hemmet och att man inte skall behöva betala för oönskade program. Om abonnenterna hade möjlighet att teckna abonnemang styckevis på tv-kanaler i stället för ett paket hävdas att priset skulle bli betydligt lägre. Denna sak aktualiserades i ett ärende hos Konkurrensverket efter en skrivelse från dåvarande chefredaktören för tidskriften *Vår Bostad*.

Kabel-tv-bolagen erbjuder hushållen vanligtvis ett s.k. baspaket, i vilket ett särskilt urval av tv-kanaler ingår. Bolagen erbjuder därtill ytterligare programpaket eller enstaka kanaler som komplement till baspaketet och som endast är tillgängliga för abonnenter som samtidigt erlägger betalning för baspaketet. Det finns därför inte någon möjlighet för hushållen att i större omfattning styckevis välja kanaler efter eget önskemål. Det enda undantaget är de kanaler som nyligen har börjat sändas av Telia med digital teknik.

När upphandling av kabel-tv-tjänster sker och när avtalet skall förnyas har fastighetsägaren i princip möjlighet att välja mellan olika sinsemellan konkurrerande företag. Fastighetsägaren kan ta hänsyn till bolagens priser och andra villkor, däribland programutbud. Innehållet i programutbudet har i många fall påverkats av hus-

hållens efterfrågan. När ett avtal tecknats med ett kabel-tv-bolag är hushållen i fastigheten därför hänvisade till det bolag som avtal slutits med och det utbud som bolaget erbjuder. Något inflytande över ändringar i utbudet finns inte. Det kabel-tv-bolag som slutit avtalet om att distribuera satellitsänd tv blir därigenom oftast ensam distributör. Normalt löper avtalen på 5-15 år. På många orter finns bara ett kabel-tv-företag som har byggt nät eller på annat sätt är verksamt på orten. De företag som redan är nätinnehavare har en konkurrensfördel när avtalstiden löper ut eftersom ett nytt basnät kan behöva dras till överlämningspunkten. Teknisk utrustning redan installerad i fastigheten kan också behöva bytas. Incitamentet för att fastighetsägaren skall träffa ett nytt avtal med ett annat kabel-tv-företag är därför inte stort. Det är mycket sällsynt att det finns två konkurrerande kabelnät i en och samma fastighet.

Kabel-tv-bolagens paketering av programkanaler till hushållen beror för närvarande främst på tekniska och kostnadsmässiga faktorer. Då en förväntad digitalisering av kabelnäten är fullt genomförd, och nuvarande kapacitetsbegränsningar i kabel-tv-näten är borta, finns det skäl att ställa krav på kabel-tv-bolagen som innebär att varje abonnent skall ha ökad möjlighet att utforma sitt eget programutbud och inte vara hänvisad till operatörens val. Hittills är det endast Telia av kabel-tv-operatörerna som i större omfattning erbjuder digitalt sända program. Detta förhållande gäller också för DTH, där för närvarande endast Canal Digital erbjuder digitalt sända program. Digitala sändningar sker även i marknätet där SVT, TV4, TV8, Canal+, K-World och flera regionala kanaler f.n. sänder.

För konsumenterna är det alldeles uppenbart positivt om de får möjlighet att själva välja de program som de önskar att titta på. Lika uppenbart är att priset på de olika kanalerna kommer att vara avgörande för i vilken utsträckning denna möjlighet efterfrågas.

Alla betal-tv-kanaler delar det gemensamma intresset att uppnå så hög penetration som möjligt, oavsett om sändningen sker i marknät, kabel eller över satellit, eftersom en hög penetration ökar reklamintäkterna som är kopplat till hur många tittare som nås. Av detta skäl finns ett starkt intresse hos programbolagen att ingå i ett basutbud, vare sig det gäller ett kabel-tv-bolag eller DTH. Ju större antal abonnenter på basutbudet desto värdefullare är det för programbolaget. Det finns samtidigt ett intresse hos kabel-tv och DTH-bolagen att ha attraktiva kanaler i sitt utbud. Dessa förhållanden avgör om t.ex. ett programbolag erhåller ersättning eller har att erlagga ersättning för vidare sändning av en kanal liksom storleken hos ersättningen.

Betydelsen av att tillhöra ett basutbud har framkommit i klagomål till Konkurrensverket. Här måste också beaktas att distributionsbolagen strävar efter att uppnå bästa möjliga lönsamhet vilket kan återspeglas i en avvägning mellan olika programpaketets innehåll, omfattning och pris. Det kan vara en förklaring till att kanaler som lockar få tittare återfinns i ett basutbud för att ett innehållsmässigt variationsrikt utbud skall kunna erbjudas tittarna. En uppfattning om hur enskilda kanaler kommer att prissättas kan inte bli annat än osäker. Det är också oklart i vilken utsträckning priset för en kanal avgör tittarpreferenserna för kanaler inom olika genrer. Det kan inte bortses från risken att styckepriset för kanaler med speciell inriktning som i dag trots låga tittarsiffror är belägna i basutbudet, och således tillgängliga för många, kan komma att bli så högt att efterfrågan blir så liten att kostnaderna för sändningen inte täcks och kanalen således försvinner.

Det kan uppmärksammas att Mediekoncentrationskommittén i sitt betänkande Yttrandefriheten och konkurrensen (SOU 1999:30) anser att det bör övervägas om inte en ändring bör göras i yttrandefrihetsgrundlagen som möjliggör lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Kommittén föreslår dessutom att det i radio- och tv-lagen införs en bestämmelse som riktar sig mot villkor i anslutningsavtal som innebär begränsning i rätten att installera eller använda annan kabel-tv-anläggning eller att installera parabolantenn.

I fråga om sistnämnda förslag anförde Konkurrensverket i sitt yttrande över betänkandet att möjligheten till viss tidsbegränsad exklusivitet, särskilt vad gäller trådsändning, teoretiskt sett skulle kunna vara motiverad för att få en positiv effekt på investeringsbenägenheten, t.ex. för små kabel-tv aktörer som står i begrepp att bygga ut sina nät. Om en motsvarande negativ effekt skulle uppstå genom den föreslagna lagregleringen skulle det kunna inverka negativt på konkurrensen på lång sikt. Uppmärksammas i sammanhanget kunde också konvergensen och möjligheterna att utnyttja nätinfrastruktur för såväl tv-sändningar som data- och telefonitrafik.

### *Satellitjänster*

Alla svenskspråkiga kanaler distribueras i dag via satelliter belägna på positionerna 1 grad väst och 5 grader ost, dvs. satelliter ägda av Telenor respektive NSAB. Dessa företag har under ett antal år haft ett samarbete om marknadsföring av dessa satellitpositioner genom att bl.a. understödja försäljning av den s.k. Nordenparabolen. Denna parabol är utrustad med två mikrovågshuvuden, till skillnad från,



vilket är vanligast, ett, och kan därför ta emot signaler från bägge nämnda satellitpositioner. Det ger konsumenterna en större valmöjlighet eftersom de med samma utrustning kan välja att abonnera på kanaler från Viasat eller Canal Digital eller båggedera utan att behöva ändra parabolens riktning.

Mot bakgrund av tittarnas starka preferenser för nationella kanaler, innebär en ökad försäljning av Nordenparabolen eller parabol som riktas mot endera av Nordenpositionerna, att den potentiella konkurrens som finns från Astra- och Hotbirdsatelliterna belägna i positionerna 13 respektive 19 grader ost försvagas i takt med försäljningen. De kostnader för Viasat eller Canal Digital som är förknippade med ett byte av leverantör av satellittjänsten talar emot detta eftersom konsumenternas utbyte av utrustning för mottagning och dekryptering i sådant fall skulle behöva subventioneras av företagen. Mot detta talar också förhållandet att Telenor är hälftenägare i Canal Digital och att MTG:s kanaler flyttats från Astrasatelliterna där de tidigare sändes. NSAB och Telenor kommer därför att under överblickbar tid vara de enda satellitoperatörerna för de programbolag som vill sända till Norden och vara försäkrade om att uppnå mätbara tittarsiffror.

I takt med att övergång sker från analoga till digitala sändningar ökar transponderkapaciteten hos satellitoperatörerna. Programföretagen torde därför inte behöva konkurrera om kapacitet. Det torde snarast bli satellitoperatörerna som behöver öka ansträngningarna att sälja sina satellittjänster. Det kan ske genom att priset används som konkurrensmedel, men det blir också viktigt för operatören att öka attraktionskraften hos den egna satelliten genom att knyta till sig attraktiva kanaler så att hushållen väljer att rikta sina parabolantennor mot den egna satelliten. Här har Telenor genom sin ägar-koppling till Canal Digital en konkurrensfördel i förhållande till NSAB, som är helt fristående från programföretag.

### *Tidningar*

Många dagstidningar ingår i olika samannonseringskombinationer. En annonsör kan därvid få sin annons införd i flera tidningar till ett specialpris. Annonssamarbetet sker i regel mellan dagstidningar som har skilda spridningsområden och därigenom inte uppfattar sig som konkurrenter till varandra. De fyra kvällstidningarna har dock ett gemensamt försäljningssamarbete i form av annonspaketet Impact. Impact marknadsförs mot ca 500 märkesvaruannonsörer, som annonserar på riksnivå och i första hand som ett alternativ till tv-reklam eller annan rikstäckande märkesvarureklam. Annon-

samverkan kvällstidningarna emellan har av Konkurrensverket ansetts vara en nödvändig förutsättning för att dessa skall kunna delta i konkurrensen om märkesvaruannonsering på riksnivå. Viktiga konkurrerande medier är därvid tv, direktreklam, veckopress samt annan regional och rikstäckande dagspress. Ingen av de medverkande kvällstidningarna bedömdes ensam kunna tillhandahålla den annonstjänst som Impact-samarbetet avser eftersom ingen av de berörda kvällstidningarna har den täckning över riket som denna grupp annonsörer efterfrågar.

Bonnierkoncernen har stärkt sin position på annonsmarknaden genom att olika förvärv av tidningar ökat marknadstäckningen i Skåne och Göteborgsområdet. Bl.a. ingår nu tre av landets fyra kvällstidningar i koncernen.

### 5.6.2 Konkurrensbegränsande regler

Reklamskatt och mervärdesskatt snedvrider konkurrensen mellan olika medier.

Bristande konkurrensneutralitet mellan olika medier kommer till uttryck bl.a. genom skillnader i mervärdesbeskattning och reklamskatt. Vid försäljning av dagstidningar utgår moms med sex procent att jämföra med 25 procent för tidskrifter. Reklamskattesatsen för annonsering i dagstidningar är fyra procent av beskattningsvärdet mot elva procent för annonsering i veckotidningar. Ingen reklamskatt alls utgår vid radio- och tv-reklam, datakommunikation (telemarketing och Internet) samt direktreklam. Konkurrensverket har senast i ett yttrande över 1996 års reklamskatteutredning påtalat detta problem.

### 5.6.3 In- och utträdeshinder

Det är mycket stora etableringskostnader förknippade med att i konkurrens med Posten erbjuda en rikstäckande brevbefordran. Därför kommer Postens dominans inom överskådlig tid att kvarstå.

Televisionsmarknaden kräver stora investeringar och tillgång till infrastruktur vilket innebär höga etableringströsklar. Ett viktigt etableringshinder är att digital-tv-boxar för att ta emot digitala sändningar är specifika för olika distributionssystem och leverantörer.

### *Postmarknaden*

De konkurrensbegränsande förfaranden från Posten Sverige AB som finns beskrivna i områdesbeskrivningen, bilagedelen, har i huvudsak utgjorts av exklusivavtal och liknande klausuler, trohets- skapande rabatter samt selektiv prissättning. Det har även aktualise- rats till vilka villkor tillträdet till den s.k. postala infrastrukturen, bl.a. postboxar, 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 be- greppet och än mindre framgår till vilka villkor övriga postopera- törer skall ges tillträde till den postala infrastrukturen. Därför har det inte heller funnits några särskilda regler för hur uppkomna tvis- ter skall lösas. Sådana tvister har hittills framför allt lösts med stöd av konkurrenslagen. Den lagändring (1999:571) som trädde i kraft den 1 juli 1999 förväntas emellertid bringa klarhet i detta.

En framgångsrik verksamhet på marknaden för storsändningar torde vara mycket volymberoende och en sådan etablering skulle därmed kräva mycket stora kapitalinvesteringar och finansiell uthållighet. Det torde bedömas som uteslutet att från början etablera en riks- täckande verksamhet. Att däremot etablera ett företag på mark- naden för enstaka försändelser torde vara förhållandevis lättare. Erfarenheter visar att det går bra att börja i liten skala lokalt för att sedan expandera verksamheten efterhand som kundunderlaget ökar. Detta gör att kapitalinsatsen kan begränsas. Det nya företags potentiella marknad är emellertid också begränsad, i första hand pga. att företaget inte ingår i ett riksnät utan endast har möjlighet att befordra lokalpost. Om företaget bedöms som stabilt kan det emellertid komma att anlitas av t.ex. CityMail för utdelning av industriell post i sitt lokala verksamhetsområde.<sup>91</sup>

Posten är fortfarande den klart dominerande aktören och någon konkurrent vad gäller riksdistribution finns inte. Postens styrka gentemot de andra aktörerna innebär att förhållandena på markna- den inte kan sägas ha funnit en jämvikt och att det även i fortsätt- ningen, för att konkurrensen skall fungera, kommer att krävas att marknaden och utvecklingen följs noggrant.

---

<sup>91</sup> Rapport från PTS, Service & konkurrens II, Rapport rörande förändringar av servicenivån på post- och kassaservicen i landets alla delar samt konkurrenssituationen på olika delmarknader inom postområdet, 1999-02-26, s. 8 ff.

### *Televisionsmarknaden*

En viktig fråga som den pågående konvergensutvecklingen väcker är om det finns hinder för nya aktörer att komma in på befintliga marknader med nya tjänster och i sådant fall vilka hinder. Finns det företag som på något sätt kan kontrollera tillträdet? Har det skapats inlåsnings effekter? Särskilt allvarligt i detta sammanhang är om något företag kontrollerar tillträdet till ett stort antal kunder och det inte finns några alternativ att nå dessa.

Generellt kan sägas att tillträdet till marknaderna försvåras om det finns höga byteskostnader, dvs. när konsumenterna har investerat betydande belopp i utrustning som måste bytas ut eller kompletteras om de önskar byta till ny tjänst och/eller ny leverantör. En annan omständighet är att en distributör med den mest attraktiva innehållstjänsten drar till sig störst antal abonnenter, vilket i sin tur gör distributören ännu attraktivare för programföretagen, som i sin tur ytterligare förstärker distributörens marknadsställning. Samma förhållande kan gälla satellitoperatörerna. Andra hinder kan komma från innehav och kontroll av attraktiva programrättigheter och självfallet förekomsten av marknadsmakt på en viss marknad t.ex. distribution, infrastruktur, programproduktion eller utrustning. Försvårande omständigheter är också förekomsten av vertikal integration.

Genom införandet av digital-tv skapas förutsättningar för ett större utbud, nya tjänster och bättre möjligheter för konsumenterna att själva bestämma vad de vill se. Digitala tv-sändningar kan för närvarande tas emot på tre olika sätt; via parabolantenn, via kabel och via en vanlig antenn. Gemensamt för de tre teknikerna är att det krävs en digital-tv-box som kopplas till tv-mottagaren via antennsladden och ett programkort som laddas med de program konsumenten vill se. För konsumenterna är det rimligtvis viktigt att digital-tv-boxen inte bara har ett så lågt pris som möjligt utan också att samma box kan användas till mottagning av program som sänds oberoende av teknik. Det sistnämnda är viktigt också från konkurrenssynpunkt för att det inte skall uppkomma sådana inlåsnings effekter som försvårar marknadstillträdet. För närvarande är situationen den att olika boxar används för respektive mottagningsteknik. I takt med ökad försäljning av boxar innebär det att inlåsnings effekten ökar inte bara med avseende på teknik utan också distributör. Allt fler konsumenter binds därför till den teknik som valts och därmed programleverantör. Om tittarna utan allt för höga byteskostnader skall kunna välja mellan olika distributörer och nya distributörer kunna träda in måste marknaden tillhandahålla en box som kan användas till mottagning oberoende av sändningssätt.

#### 5.6.4 Övriga begränsningar

Förändringar i medieägarstrukturen påkallar klagande av rättsläget om KL:s tillämpning.

På tidningsmarknaden är distributionskanaler till abonnenter och återförsäljare en förutsättning för effektiv spridning. Tidsam har här en särställning när det gäller distribution av svenska tidskrifter till återförsäljare.

#### *Mediekoncentration och konkurrenslagen*

I den moderna demokratin är mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning av stor betydelse och utgör i många fall grunden för samhällsdebatt och demokrati. En sådan mångfald kan emellertid försvåras och den fria opinionsbildningen skadas om enskilda ägare eller grupper av ägare i medieföretag som står bakom massmedier med stor genomslagskraft får en alltför stark ställning på området.

I betänkandet Yttrandefriheten och konkurrensen (SOU 1999:30) konstateras att medieägarstrukturen i Sverige under 1990-talet genomgått stora förändringar. Antalet flermedieägare har ökat. Ett antal icke-nordiska bolag har etablerat sig på några delmarknader. Företag från andra branscher försöker slå sig in på framförallt de nya typerna av mediemarknader. Antalet medieaktörer på den nationella nivån har inte markant ändrats. Däremot har de stora företagen ökat i antal.

På de lokala mediemarknaderna dominerar sedan länge ett antal ofta regionalt förankrade tidningsägare, numera med intressen även i kommersiella lokalradiostationer och i några fall även i lokala tv-bolag.

De lokala morgontidningsföretagen har genomgående behållit sina ledande positioner, däremot har det skett vissa förskjutningar inom kvällspressen genom förvärv.

Utvecklingstendenser som kan skönjas är att de enskilda aktörerna troligen kommer att bli större. De nordiska flermedieägarna kommer att fortsätta sin expansion. Antalet aktörer kan komma att minska genom fusioner.

Även om det för närvarande inte kan anses föreligga något mer betydande hot mot yttrandefriheten kan utvecklingen enligt Kon-

kurrensverket på sikt medföra en ökad företags- och ägarkoncentration som berör det redaktionella arbetet och även ytterst påverkar den reella möjligheten till yttrandefrihet. Även en ökad företags- och ägarkoncentration på andra områden inom mediesektorn, t.ex. inom tryckeri- och distributionsområdet, kan påverka de reella möjligheterna till yttrandefrihet. Det finns därför behov av regler på detta område för att hindra olagliga företagskoncentrationer.

Frågan om konkurrenslagens tillämplighet och räckvidd på medieområdet är emellertid föremål för skilda bedömningar. I nämnda betänkande behandlas frågor som rör bl.a. vissa grundläggande frågeställningar avseende yttrandefriheten enligt grundlagarna och frågan om konkurrenslagens tillämplighet på det grundlagsskyddade medieområdet. Konkurrensverket har i sitt yttrande över de förslag som lämnats i betänkandet framhållit att den nuvarande konkurrensrättsliga regleringen väl motsvarar de krav som kan ställas på en sådan reglering på medieområdet.

Den osäkerhet som råder hos många aktörer om konkurrenslagstiftningens tillämplighet på det grundlagsskyddade området är besvärande. Det finns därför skäl att ytterligare klargöra rättsläget i denna fråga.

### *Tidningar*

Det stora problemet för tidskrifter hänger samman med spridningen av dessa. Det har gällt både vid prenumeration och lösnummerförsäljning. Postens portohöjningar har varit kännbara för många tidskrifter. Föreningen Sveriges Tidskrifter uppskattar distributionskostnaderna till 20-25 procent av den totala budgeten. Särskilt ökade tidskrifternas portokostnader för distribution av prenumerade exemplar när trycksaksportot försvann år 1981. Under perioden 1992-1995 har portot för tidskrifter ökat med ca 33 procent. Postens regler har också styrt många tidskrifters format och omfång genom att vissa maxgränser måste beaktas av utgivarna.

Distributionen av tidskrifter för lösnummerförsäljning har också inneburit problem för många utgivare. En förändring av hela distributionsstrukturen skedde år 1991 i och med att dagspressen lämnade den för hela pressen gemensamma distributionen. Därefter bildades fem från varandra fristående distributionsföretag, varav Tidsam med inriktning på distribution av större vecko- och månads-tidskrifter och Predab som främst vände sig till tidskrifter med små upplagor och lägre krav på snabbhet i distributionen var de två huvudsakliga alternativen för utgivare av tidskrifter. Vid sidan av

dessas fanns också Interpress som distributör av utländska tidningar och tidskrifter. Predab gick i konkurs år 1993. Efterträdare till detta bolag blev SM-distribution numera Interpress.

Tidsam är det distributionsföretag som många utgivare anser ha den service som motsvarar deras distributionsbehov. Tidsams andel av distributionen av de tidskrifter som säljs som lösnummer av svenska förlag uppgår enligt egen uppgift till ca 85 procent. Fråga har uppstått om hur Tidsam vid uppkommen begränsad kapacitet skall kunna tillgodose sina ägares behov av distributionstjänster. Tidsam har därför hos Konkurrensverket begärt prövning av vilka kriterier som kan godtas mot bakgrund av konkurrenslagens förbud när Tidsam skall åta sig nya distributionsuppdrag. Konkurrensverket fann att de av Tidsam anmälda kriterierna hade en sådan rimlig grad av objektivitet, förutsägbarhet och tydlighet att de inte i sig utgjorde ett missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen. Konkurrensverket bedömde dock att det fanns vissa skillnader i distributionstjänstens innehåll mellan Tidsam och numera Interpress. Tidsams återförsäljarnät är ungefär dubbelt så stort som Interpress återförsäljarnät, vilket kan ha betydelse för tidskrifternas spridning. Vidare sker utskicken två gånger i veckan hos Tidsam jämfört med en gång var fjortonde dag hos Interpress. Kraven på spridning och utgivningsfrekvens varierar stort mellan olika slag av tidskrifter och är beroende av bl.a. utgivarens intentioner och tidningsproduktens utformning med hänsyn till avsedda köparkategorier. Det kunde därför enligt Konkurrensverket inte utslutas att distribution genom Interpress för vissa tidskrifter under en begränsad tidsperiod inte var ett likvärdigt alternativ. Detta skulle kunna få begränsade negativa effekter för berörda tidskrifter och därmed för konkurrensen på tidskriftsmarknaden.

Sedermere har också kritik riktats mot den rådande ordningen från bl.a. olika tidskriftsförlag. Det har hävdats att de begränsade möjligheterna till lösnummerdistribution får negativa effekter på mångfalden och för yttrandefriheten. Utgivare har också pekat på den betydelse lösnummerdistributionen har även för i huvudsak prenumererade tidskrifter när det gäller värvning av nya prenumeranter. Vissa utgivare har också ansett att distribution via Tidsam respektive Interpress inte är utbytbara, främst på grund av skillnaden i antal återförsäljare.

### 5.6.5 Sammanfattande slutsatser

#### *Nuläget*

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 ensam om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla företag och hushåll i riket. Den andra faktorn är Telias betydande abonnentstock. 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.

Posten är fortfarande den klart dominerande aktören på den svenska postmarknaden vad gäller brevfräsändelser. CityMail har en begränsad geografisk täckning och det 60-tal lokala distributörer som vuxit fram har en än mer begränsad täckning. Även om tjänstestrukturen förändrats till följd av den nya tekniken har den inte, vilket kunde ha förmodats, inneburit att det totala antalet fräsändelser minskat. En förskjutning har emellertid skett från enstaka fräsändelser till sändningar.

På tv-området finns olika distributionsformer och antalet tv-kanaler är stort. Programföretagens paketering av kanaler har inneburit att hushållen inte kunnat välja kanaler styckevis efter eget önskemål. När fastighetsägaren slutit avtal med ett kabel-tv-bolag är hushållen i fastigheten hänvisade till detta bolag och det utbud som bolaget erbjuder. Något inflytande över ändringar i utbudet finns inte. När det gäller satellittjänster är NSAB och Telenor under överblickbar tid de enda operatörerna för de programbolag som vill sända till Norden och vara försäkrade om mätbara tittarsiffror.

Även om det totalt sett finns ett stort antal dagstidningar i landet är det få aktörer på de olika regionala och lokala marknader där dessa tidningar sprids. Olikheter i mervärdes- och reklambeskattning bidrar i viss mån till snedvridning av konkurrensen på medieområdet. Höga kostnader för den fysiska distributionen av tidningar kan även negativt påverka konkurrensen såväl tidningar emellan som med andra medier.



### *Utvecklingen under 1990-talet*

Teletjänstmarknaden utvecklas mycket snabbt inom alla delområden. Nya tjänster utvecklas ständigt, framför allt på mobiltele- och Internetområdet. Inom fast telefoni har bl.a. förvalsreformen inneburit att antalet företag som erbjuder teletjänster till hushållen mångdubblats. Andelen hushåll som valt ny teleoperatör i anslutning till förvalsreformen visar att konsumenternas medvetenhet om konkurrensen inom teleområdet stadigt ökar.

Det är framförallt två orsaker som ligger bakom den snabba utvecklingen på teletjänstmarknaden, nämligen den tekniska utvecklingen och avregleringen av telemarknaden. Den tekniska utvecklingen inom datakommunikationsområdet har haft mycket stor betydelse eftersom utvecklingen av datahantering och dataöverföring har varit avgörande för marknadens tillväxt. Det tekniska framåtskridandet är också en viktig orsak till att telemarknaden har kunnat konkurreras ut.

Avregleringen av postmarknaden har inneburit att fler aktörer etablerat sig och försökt ta upp konkurrensen med Posten. Sådan etablering har emellertid inte varit helt problemfri. Konkurrensverket har haft ett stort antal ärenden där Posten varit part. Av dessa har många rört exklusivitetsavtal och prissättningsfrågor. Även villkoren för tillträde till infrastruktur har haft betydelse för de nya aktörerna. Vad gäller exklusivitet och prissättning torde marknadens aktörer, genom Konkurrensverkets och Marknadsdomstolens beslut, i stora delar fått klagjort vad som är tillåtet respektive förbjudet. Det senare problemet med tillträde till infrastrukturen har delvis lösts genom de lagändringar som genomförts sommaren 1999.

Under 1990-talet har tv-branschen genomgått stora förändringar. Det tidigare systemet med enbart allmän tv (public-service) med ett producerande och sändande företag samt en distributör har ersatts av en struktur med en blandning av offentligt ägda public-service kanaler och många nya privata kommersiella kanaler, som köper program från fristående producenter och som distribueras på flera olika sätt av konkurrerande företag. Genom de satellitsända kanalerna och utbyggnaden av kabel-tv har antalet kanaler tillgängliga för hushållen ökat kraftigt. Även antalet aktörer har ökat påtagligt. Koncentrationen mätt i antal företag på tv-marknaden kan knappast sägas ha ökat. Däremot är de enskilda aktörerna starkare. Någon entydig bild av hur aktörerna valt att strukturera sitt ägande framgår knappast. Endast Stenbecksfären uppvisar genom sitt ägande en påtaglig vertikal integration. Ägarförhållandena har varit rörliga.

Stora svenska företag har trätt in i branschen men även trätt ur, utländska företag har etablerat sig.

Konsumtionen av dagstidningar är fortfarande hög vid en internationell jämförelse. Marknaden anses mogen. Ökad konkurrens från andra medier har lett till att försäljningen av dagstidningar och annonser har minskat. Framförallt gäller detta kvällstidningar. Dagstidningarna har ökat sitt samarbete om annonsförsäljning och det redaktionella innehållet i tidningarna. Koncentrationen har ökat något och utländska ägare har etablerat sig på den svenska marknaden. Flermedieägandet har också ökat och många dagstidningar finns nu även i Internetversion. Innehållet i tidningarna har kommit att utgöras av mer underhållningsmaterial, bl.a. i form av veckotidningsliknande bilagor, vilket ökat konkurrensen med främst populärpressen. Gratisutdelade nyhetstidningar har startats och nått betydande framgångar på marknaden.

#### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Konkurrensproblemen på teleområdet är starkt förknippade med tjänsternas behov av underliggande infrastruktur. Telias dominans och bindningen mellan tillhandahållande av infrastruktur och olika teletjänster skapar risker för konkurrensbegränsande aktiviteter. Ny teknik gör det dock möjligt att etablera parallella infrastrukturer i allt större utsträckning vilket kan förväntas minska etablerade företags dominans inom området. Mobiltelemarknaden i Sverige kännetecknas av små prisskillnader operatörerna sinsemellan, stabila priser över tiden och högre priser än i de närmast jämförbara länderna.

Att gå från en reglerad marknad med en aktör till en öppen marknad med konkurrens har visat sig inte vara lätt på postmarknaden. Detta har aktualiserats i de ärenden som Konkurrensverket prövat och där Postens agerande ifrågasatts. I flera fall har verkets prövning lett till att Posten tvingats ändra sitt beteende. Vissa problem har man försökt lösa genom lagstiftning men de nya aktörerna på marknaden anser att ett antal svårigheter fortfarande existerar.

För konsumenterna har utvecklingen på televisionsmarknaden hittills varit positiv i den mening att utbudet totalt sett ökat kraftigt. Detta har skett till priset av vissa konkurrensbegränsande inslag. Sammanläggning av tv-kanalerna i paket har omöjliggjort individuellt val av kanaler. Respektive kabel-tv-bolags monopol på fastighetsnätet har omöjliggjort för konsumenterna att välja det bolag de helst skulle vilja ha som leverantör. Uppsättning av en enskild parabolantenn i fastigheter med kabel-tv och i tätbebyggda områden kan

vara förbjudet. Aktörernas mål att öka penetrationsgraden hos hushållen har sannolikt varit en återhållande faktor på abonnemangspriserna. Till detta har också företagets subventionering av parabolantennor och dekrypteringsutrustning bidragit. Samtidigt har det fört med sig en risk att konsumenterna får svårare att byta leverantör och system om man skulle vilja det.

### *Prognos för framtiden*

Teletjänstmarknaden befinner sig av allt att döma i sin linda då utvecklingen även fortsättningsvis kommer att vara mycket snabb. Detta innebär att konkurrensen inom alla delområden med stor sannolikhet kommer att öka. Samtidigt kan man för närvarande internationellt sett skönja en fusionsvåg i telebranschen som kan motverka denna utveckling. Konvergensen mellan olika kommunikations- och innehållstjänster kommer dessutom att öka, vilket kan innebära att gamla konkurrensbegränsningar försvinner och nya kommer till. Samtidigt kommer utvecklingen av informationstekniken också att innebära att flera traditionella marknader utanför kommunikationsområdet omstruktureras.

Televisionområdet befinner sig i stark utveckling. Utvecklingen präglas av den sammansmältning av tjänster som pågår inom mediaområdet. Utvecklingen av gemensamma interaktiva kommunikationssystem är särskilt påfallande. För tv-området innebär det att

- antalet abonnenter på betal-tv-tjänster fortsätter att öka,
- digitala tv-sändningar över satellit och marknät ökar snabbt,
- kabel-tv-operatörerna uppgraderar näten för att kunna erbjuda interaktiv bredbandskommunikation,
- kabel-tv-operatörerna erbjuder i ökad utsträckning rösttelefoni och Internettjänster,
- satellitoperatörer erbjuder i ökad utsträckning Internet med hög hastighet,
- interaktiv television introduceras.

Hur denna utveckling kommer att påverka strukturen på marknaden är svår att förutspå. Nya kapitalstarka och kompetenta aktörer från närliggande branscher som tele, data, underhållning och kommunikation kan komma att etablera sig på marknaden och ytterligare skärpa konkurrensen. Fler utländska medieföretag kommer sanno-

likt att etablera sig, men möjligen också inhemska eller utländska aktörer utan medieanknytning. Företagen kan satsa på att bygga upp en egen vertikal integration eller bilda allianser mellan företag i olika steg i produktionskedjan. Program kan bli en bristvara, vilket förstärker produktionsbolagens roll. Kontrollen av olika distributionsformer är ett annat område som kan bli mycket betydelsefullt.

Tidskriftsmarknaden omfattar ett stort antal titlar och är i motsats till dagspressen rörlig genom att nya tidskrifter ständigt tillkommer och gamla upphör. Effekterna på konkurrensen beror till stor del på nya konsumtionsmönster bl.a. föranledd av tillkomsten av ny teknik för medieföretagen, vilken gjort det möjligt att distribuera innehållet i andra former än på papper. Konkurrensen från de nya medierna kommer att fortsätta och främst påverka dagspressen. Dagspressens stora beroende av annonsmarknaden gör den särskilt sårbar för konkurrens från andra reklammedier.

## 5.7 Finans- och försäkringsområdet - identifierade konkurrensproblem

På de finansiella marknaderna tillhandahålls ett antal olika finansiella tjänster av de finansiella instituten, t.ex. banker, kreditmarknadsbolag och försäkringsbolag. Marknaderna har under de senaste tiotal åren genomgått stora förändringar i form av bl.a. avregleringar vilket har öppnat för möjligheterna till ökad konkurrens. Bank- såväl som försäkringsmarknaden karakteriseras emellertid fortfarande av en hög koncentration där de respektive fyra största aktörerna innehar en mycket hög gemensam marknadsandel.

Denna utveckling har till stor del inneburit förbättringar i form av bl.a. ökat utbud och därmed större valfrihet, för den enskilde, samtidigt som det också kan ha blivit svårare för den enskilde att välja.

### 5.7.1 Företagens ageranden

Strukturen på de svenska finansiella marknaderna har till viss del förbättrats de senaste åren genom att fler aktörer trätt in på olika marknader. Den oligopolistiska strukturen kvarstår dock.

De fyra storbankerna har en gemensam marknadsandel på drygt 85 procent på den svenska bankmarknaden i stort. Situationen ser i princip ut på samma sätt på försäkringsmarknaden där de fem största försäkringsbolagen/-koncernerna tillsammans har ca 80

procent av marknaden för skadeförsäkring och ca 85 procent av livförsäkringsmarknaden. Även bland bostadsinstitut kan man, som nämnts ovan, skönja den oligopolistiska karaktären. De fyra största aktörerna har också här en gemensam marknadsandel på ca 85 procent och tre av dessa bostadsinstitut ägs dessutom av storbankerna. Vad gäller kapitalförvaltning genom fondbolag är de fyra storbankerna mycket stora med en gemensam marknadsandel på ca 80 procent. Sparandet i det individuella pensionssparandet (IPS) domineras av de fyra storbankerna. Endast ett fåtal fondkommissionärer och fristående fondbolag erbjuder IPS som en kompletterande tjänst.<sup>92</sup>

### 5.7.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Ett konkurrenshinder i en internationaliserad ekonomi utgör bristen på harmonisering i fråga om skatteregler.

Reavinstbeskattningen vid försäljning av andelar i värdepappersfonder i samband med byte till sparande i annan fond medför inlåsnings effekter.

En internationaliserad ekonomi medför ett ökat internationellt kapitalflöde. Ur konkurrenssynpunkt är det därför viktigt att kapitalet kan arbeta på jämbördiga villkor. För att uppnå detta framstår en harmonisering av skattereglerna som angelägen och nödvändig.

Ett konkurrensproblem på den svenska marknaden är reavinstbeskattningen vid försäljning av andelar i värdepappersfonder. Åtskilliga aktörer har uttryckt att beskattningen utgör ett hinder för ökad konkurrens då den medför stora inlåsnings effekter. En kund som sparat i en fond är, vid byte av fond, tvungen att betala skatt på den eventuella vinst som uppnåtts inom spartiden. Detta kan medföra att fondsparare drar sig för att byta fond, och framför allt institut, även om spararen upplever att bättre villkor kan erhållas på annat håll. Det går naturligtvis att argumentera för att om reavinstbeskattningen vid byte av fonder avskaffas så bör samma regeländring göras vad gäller direkt sparande i aktier. För den senare formen av sparande, dvs. aktier, innebär reavinstbeskattningsreglerna emellertid inte några inlåsnings effekter då innehavet inte är kopplat

<sup>92</sup> Nyhetsbrevet Fond & Bank nr 11/99, s. 14.

till ett särskilt institut på marknaden på det sätt som gäller för fonder. Reavinstbeskattningsreglerna vid försäljning av direktägda aktier påverkar därmed inte konkurrensen på marknaden mellan de olika aktörerna i samma utsträckning.

### 5.7.3 In- och utträdes hinder

Etableringskostnaderna för tillhandahållandet av betalningstjänster är höga.

Nyetablerade banker utan tillgång till betalningssystem kan bara delvis konkurrera om bankverksamhet som riktar sig mot privatpersoner och mindre företag. Även i de fall tillträde till systemen erhålls kan mindre aktörer drabbas av ofördelaktigare villkor för tillträde.

Banklagskommittén har i sitt delbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160) uppmärksammat att etableringskostnaderna för tillhandahållandet av betalningstjänster är relativt höga<sup>93</sup>. Villkoren för tillgång till dessa system har också identifierats som ett konkurrensproblem i Finansdepartementets nationella rapport till Ekofin-rådet (*Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader, Sverige, december 1998*).

Konkurrensverket presenterade i maj 1999 en rapport benämnd ”Konkurrens på bankmarknaden – betalningsförmedling och villkor för nya aktörer”. I rapporten behandlas bl.a. villkoren för tillgång till betalningssystem. Slutsatsen i denna är att nyetablerade banker utan tillgång till dessa system bara delvis kan konkurrera om bankverksamhet som riktar sig mot privatpersoner och mindre företag. Även för det fall tillträde till systemet faktiskt ges kan det vara svårt för mindre aktörer att konkurrera eftersom villkoren kan vara ofördelaktiga.

Flertalet av de betaltjänster som erbjuds hanteras av dataclearing-samarbetet, Bankgirocentralen BGC AB (bankgirot), CEK AB och RIX. Systemen har utvecklats gemensamt under en lång tid av de stora bankerna. De mindre s.k. nischbankerna har i ett antal ärenden

<sup>93</sup> *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*, s. 114 (SOU 1998:160).

framfört att de anser att de får betala ett för högt pris för att få tillgång till systemen. Prissystemen med tillhörande rabattskalor är ofta volymberoende och innebär att ju mera fakturering en bank svarar för desto större rabatt erhålls på hela det fakturerade beloppet. Denna form av rabattkonstruktion medför bl.a. att banker med en låg faktureringsvolym får betala ett högre pris per transaktion i jämförelse med banker med en större volym. Vidare är brytpunkten placerad så att endast de fyra storbankerna når över och eftersom rabattsatserna avtar efter brytpunkten blir det i princip ingen prisskillnad per transaktion för de fyra storbankerna, trots att deras transaktionsvolym kan skilja sig åt markant.

Marknadsdomstolen (MD) har i ett ärende (MD 1999:12, 1999-05-04) rörande betalningsförmedling avseende korttransaktioner bl.a. funnit att de merkostnader som CEK AB:s rabattkonstruktion innebär för de mindre bankerna inte hade några påtagliga verkningar för dessa och ansågs som måttliga i relation till storleken på dessa bankers totala verksamhet. MD konstaterade vidare att det finns alternativa möjligheter till betalningsförmedlingstjänster, även om dessa inte kan anses helt likvärdiga med CEK AB:s. MD fann därför att tillgång till CEK AB:s tjänster inte är nödvändigt för att bedriva verksamhet på de relevanta marknaderna. MD kom till slutsatsen att CEK AB:s rabattkonstruktion inte kunde anses konkurrensbegränsande enligt konkurrenslagen (1993:20).

#### 5.7.4 Övriga begränsningar

Svenska bank- och försäkringskunders trögrörlighet när det gäller att byta bank respektive försäkringsbolag verkar hämmande på konkurrensen och leder därmed till dyrare tjänster.

Ett antal nya aktörer har etablerat sig på bank- och försäkringsmarknaderna varför man kan fråga sig varför de ”ursprungliga” aktörerna behåller en så stark ställning.

Svenska bank- och försäkringskunder synes vara ovilliga att byta institut varför kundernas rörlighet mellan banker respektive försäkringsbolag är mycket liten. Att kunderna inte byter t.ex. bank torde främst bero på preferens (upparbetade relationer), trygghet och att det upplevs som besvärligt att byta. Det är troligt att en ökad rörlighet bland kunder skulle förbättra konkurrensen och leda till bättre och billigare tjänster. Finansinspektionen har i en rapport den 17 september 1998, Betaltjänster och Kundrörlighet, pekat på kun-

dernas behov av lättillgänglig information om bankernas olika avgifter för olika tjänster och att detta skulle öka kundernas förutsättningar för att byta institut.

Anledningen till att privatpersoner inte byter bank fast man inte är nöjd med den egna bankens service och avgifter uppges i en rapport från Handelshögskolan i Stockholm vara att det upplevs som arbetsamt, att det är svårt att bedöma olika banker och att dessa dessutom upplevs som relativt lika varandra. Riktade informationskampanjer och konsumentorganisationers upplysningar på området tycks inte vara tillräckliga för att förmå privatpersoner att byta finansiellt institut. I rapporten framgår också att hushållens främsta källor till finansiell information är dagstidningar, tv:s eller radios nyhetsprogram och råd från professionella rådgivare (t.ex. bankrådgivare).<sup>94</sup>

### 5.7.5 Sammanfattande slutsatser

#### *Nuläget*

De svenska finansmarknaderna är i många delar mycket koncentrerade marknader med ett fåtal aktörer. Vid sidan av dessa finns dock ett antal mindre nischaktörer. Nyetableringar sker också, särskilt vad gäller tjänster relaterade till den tekniska utvecklingen och Internet. Dessa nya företag kan ofta karakteriseras som mellanhänder och torde kunna få en viktig roll i relationen mellan privatpersoner och de traditionella finansiella instituten. Både konsumenterna och de finansiella aktörerna försöker påverka utvecklingen i den riktning som anses önskvärd från ens eget perspektiv. Till exempel lanserar bankerna cash-korten starkt men de har ännu inte fått något stort genomslag, samtidigt höjs avgifterna för vanliga kassatjänster då bankerna gärna ser att kunderna använder de tekniska medel och apparater som står till buds för enklare ärenden.

#### *Utvecklingen under 1990-talet*

Avregleringarna av de finansiella marknaderna har haft avgörande betydelse för utvecklingen. Vid sidan av de stora regeländringar

---

<sup>94</sup> Flink, H., Gunnarsson, J. och Wahlund, R., Svenska hushållens sparande och skuldsättning – ett konsumentbeteendeperspektiv, Handelshögskolan, augusti 1999. De slutsatser som dras baseras på ca 2 000 inkomna svar från slumpvis utvalda svenska hushåll under mars – maj 1999, s. 29.



som inneburit större frihet för de finansiella instituten vad gäller verksamhetens bedrivande, t.ex. slopandet av utlåningstaket, har den även möjliggjort branschglidning. Den snabba utveckling som sker minskar skillnaderna mellan de olika traditionella typerna av finansiella institut och skapar en marknad för nischföretagen. Även Sveriges medlemskap i EU och det gradvisa närmande som skedde före medlemskapet har inneburit att konkurrensen mellan aktörerna på de finansiella marknaderna ökat, till viss del genom att utländska aktörer gavs större möjlighet att verka i Sverige. Utvecklingen på de svenska finansiella marknaderna från mitten av 1980-talet och fram till i dag har inneburit att konkurrensen har ökat och gett ett ökat utbud och större valfrihet för konsumenterna. De svenska bankerna lämnade finanskrisen med en högre effektivitet än vad gäller för de länder som inte genomgått en liknande kris. Det är troligt att denna effektivitet delvis möjliggjort den internationella expansion som de svenska finansiella instituten, framför allt bankerna, nu genomför.

#### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Reavinstbeskattningen vid byte av fond medför stora inlåsnings-effekter. Detta är hämmande för konkurrensen och utvecklingen på marknaden då kundernas incitament att byta fond dämpas av beskattningen.

Ett problem är att privatpersoner sällan byter bank eller försäkringsbolag, trots att bättre villkor många gånger erbjuds på annat håll. En av de främsta anledningarna till detta har uppgivits vara att man inte har tillräckligt med information i lättförståelig form. Ett annat problem är att etableringskostnaderna för betalningstjänster är relativt höga. Huruvida detta innebär att färre institut faktiskt etablerar sig på marknaden är osäkert. Det är möjligt att den tekniska utvecklingen kommer att innebära att dessa kostnader minskar.

#### *Prognos för framtiden*

Att förutspå hur de svenska finansiella marknaderna kommer att se ut i framtiden är givetvis svårt, det är dock troligt att strukturen inom den finansiella sektorn även i framtiden kommer att karaktäriseras av ett fåtal stora aktörer som erbjuder i princip alla finansiella tjänster, men att det samtidigt kommer att lämna rum för små nischade institut. Även om de stora bankerna och försäkringsbolagen än så länge huvudsakligen är svenska företag kan vi i framtiden komma att se att dessa köps upp av mycket större

utländska företag verksamma runt om i världen. Att så inte skett ännu kan bero på att många aktörer är upptagna med koncentrationen som sker på den inhemska och mest närliggande marknaden. Vidare är den svenska marknaden en relativt liten marknad varför det torde vara intressantare för utländska företag att vänta med eventuella uppköp till dess att aktörerna på den nordiska marknaden strukturerat sig i större enheter. Genom att vänta med förvärv är det större chans att förvärvaren genom ett köp erhåller tillgång till hela den nordiska marknaden. En annan möjlig utveckling är att de nordiska aktörerna inbördes formerar sig till färre och större aktörer för att sedan förvärva andra utländska finansiella företag.

Vid sidan av detta kommer förmodligen aktörer som tidigare inte förknippades med de finansiella marknaderna, med hjälp av den nya tekniken och framför allt via marknadsföring och tillhandahållande av tjänster genom Internet, att etableras som alternativ till de aktörer som tidigare betraktats som finansiella. Antalet utländska företag med etablering på de svenska finansiella marknaderna kommer förmodligen att öka. Internationaliseringen och globaliseringen kommer med all sannolikhet att fortsätta. Ytterligare alternativ till bankernas in- och utlåning kommer att växa fram varvid det traditionella sätt som dessa tjänster erbjuds kommer att minska i betydelse. Nya tjänster kommer till stor del att vara beroende av den tekniska utvecklingen t.ex. i form av Internet.

## 5.8 Hälsa- och sjukvårdsområdet - identifierade konkurrensproblem

I detta avsnitt beskrivs konkurrensproblem inom hälso- och sjukvårdsområdet. Hälso- och sjukvård kan definieras som åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Successivt har ett stort antal discipliner utvecklats. En viktig skiljelinje har gått mellan sjukvård och tandvård, en annan mellan somatisk (kroppslig) och psykiatrisk vård.

Sjukvården kan vidare indelas i primärvård och specialiserad vård. Primärvård utgör den första vårdnivån och omfattar grundläggande medicinsk utredning och behandling inklusive förskrivning av läkemedel, medan specialiserad vård utgör den andra vårdnivån och kräver mer specialiserade insatser. Primärvården och den specialiserade vården kan vara sluten (patienten är inskriven vid en vård-enhet) eller öppen eller utgöras av hemsjukvård.

### 5.8.1 Företagens ageranden

Flera landsting har ännu inte utnyttjat möjligheten att låta privat-tandläkarna konkurrera på lika villkor med folktandvården på marknaden för barn- och ungdomstandvård.

Subventioner till folktandvårdens vuxentandvård inverkar negativt på konkurrensneutraliteten mellan folktandvården och den tandvård som bedrivs av privatpraktiserande tandläkare.

#### *Valfrihet i barn- och ungdomstandvården*

Landstingen har enligt tandvårdslagen ansvar för barn- och ungdomstandvården. Det finns emellertid inget som hindrar att landstingen ger patienterna möjlighet att välja privata vårdgivare genom en s.k. tandvårdspeng. Många landsting har gjort det, men flera har ännu inte utnyttjat möjligheten att låta privattandläkarna konkurrera på lika villkor med folktandvården på marknaden för barn- och ungdomstandvård.

Detta kan vara till nackdel för privattandläkarna även på marknaden för vuxentandvård om det finns stordriftsfördelar inom tandvården. Vissa studier kan tolkas så att det finns stordriftsfördelar, men det finns också en undersökning som kan tyda på motsatsen<sup>95</sup>. Etablerade kundförhållanden i folktandvårdens barn- och ungdomstandvård kan också göra det svårt för privattandvården att rekrytera unga patienter som fyllt 20 år, den ålder då landstingens särskilda ansvar upphör.

#### *Subventioner i folktandvården*

Folktandvården finansierades 1996 till cirka 50 procent av landstingsskatt. Övriga intäkter utgjordes i huvudsak av patientavgifter och ersättning från försäkringskassan<sup>96</sup>. En del av skatteintäkterna går till vuxentandvården för att bekosta verksamhet som inte bedrivs i konkurrens med den privata tandvården, men det förekommer också öppna subventioner till den konkurrensutsatta vuxentandvården. Även bidrag avsedda för barn- och ungdoms-

<sup>95</sup> Jönsson och Karlsson, 1994.

<sup>96</sup> Jämförelsetal för landstingen 1996, Landstingsförbundet.

tandvården eller andra särskilda grupper kan användas i den allmänna vuxentandvården, vilket i så fall är en form av korssubventionering.

Sveriges Privattandläkarförening har försökt uppskatta storleken av subventionerna för samtliga landsting, men det saknas undersökningar baserade på en detaljerad kostnads- och intäktsanalys. Svårigheterna att fördela kostnaderna på barn- och ungdomstandvård och vuxentandvård är också avsevärda. Det finns t.ex. inget bra fördelningsmått. Ett annat problem är att det inom landstingen och folktandvården bedrivs verksamheter avseende tandvård som inte har någon motsvarighet inom privattandvården. Dessa s.k. landstings- och folktandvårdsspecifika verksamheter hänför sig främst till den offentliga förvaltningen av tandvården och till det tandvårdsansvar landstingen har enligt tandvårdslagen. Det finns också tjänster som utförs för folktandvårdens räkning av andra enheter inom landstingen till kostnader som i vissa fall redovisas på dessa enheter i stället för att belasta tandvården.

Ett landsting som trots allt har kalkylerat sina kostnader för barn- och ungdomstandvård respektive vuxentandvård är Landstinget Västmanland, efter ett beslut om att distriktstandvårdens vuxentandvård skall vara självfinansierande. Om kostnadsfördelningen i kalkylen är någorlunda riktig innebär det, enligt landstingets revisorer, att landstingsbidraget till barn- och ungdomstandvården var för högt 1997 och att det finansierade ett underskott i vuxentandvården.<sup>97</sup>

Folktandvården i Stockholms läns landsting fick 1998 en öppen subvention för att den allmänna vuxentandvården skulle få full kostnadstäckning med då gällande tandvårdstaxa, utan att tänja på reglerna genom överdebitering eller genom att utföra onödigt många och dyra behandlingsåtgärder<sup>98</sup>. Folktandvården fick vidare särskild kompensation för att dess specialister enligt reglerna i den tidigare tandvårdsförsäkringen inte hade rätt att tillämpa den högre s.k. specialisttaxan. Alla sådana subventioner till folktandvården har enligt landstinget slopats 1999 i samband med att prisregleringen upphävdes.

---

<sup>97</sup> Revisionsrapport Folktandvården, 1998, Landstinget Västmanland.

<sup>98</sup> Budget 1998, tandvårdsstaben Stockholms läns landsting.

Om landstigen inför valfrihet i den allmänna barn- och ungdomstandvården och ger folktandvården och de privata vårdgivarna samma ersättning per behandlad patient, med de skillnader som motiveras av momsreglerna, blir villkoren i dessa avseenden konkurrensneutrala. Därigenom minskar risken för korssubventionering inom folktandvården, men den försvinner inte. Det finns andra landstingsspecifika och folktandsvårdsspecifika uppgifter som finansieras med landstingsbidrag, och bidragen kan överstiga kostnaderna. Brister i redovisningen kan också medföra att vissa kostnader inom folktandvården behandlas som ”fria nyttigheter”.

### 5.8.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Referensprissystemet för läkemedel har haft en prispressande effekt, men den har minskat och kommer förmodligen att bli ännu mindre.

En tillverkare eller direktimportör kan utnyttja reglerna om försäljningstillstånd för att hindra parallellimport.

Apoteket AB:s monopol avseende läkemedelsförsäljning försämrar förutsättningarna för konkurrens i partihandelsledet och möjliggör korssubventionering mellan Apotekets monopolmarknad och de konkurrensutsatta delarna av verksamheten. Det s.k. enkanalsystemet för läkemedelsdistribution har ett direkt samband med apoteksmonopolet.

Landstingen får ersättning för ingående mervärdesskatt genom kommunkontosystemet, medan privata vårdgivare inte får någon kompensation. Därigenom snedvrids konkurrensen, framför allt på tandvårdsmarknaden.

Ett konkurrenshinder vid upphandling av hälso- och sjukvård är att det saknas klara och tydliga regler för upphandlingen.

Hälso- och sjukvårdsmarknaden är kringgärdad av ett stort antal lagar och förordningar, vilka i första hand har till syfte att tillförsäkra befolkningen en god vård och att skydda patienterna. Samtidigt begränsar detta regelverk företagens möjligheter att agera på marknaden. Det gäller inte minst vid distribution av läkemedel och parallellimport av sådana varor, som närmare analyseras i en av

Konkurrensverket nyligen publicerad utredning<sup>99</sup>. Utrymmet för parallellimporten beror bl.a. på reglerna för biverkningsrapportering och rättstillämpningen inom varumärkesrätten. Konsekvenserna av en ändrad rättstillämpning som följd av den s.k. Silhouette-domen i EG-domstolen har Konkurrensverket redovisat i en särskild rapport<sup>100</sup>. Inom tandvården har reglerna om mervärdesskatt betydelse för konkurrensneutraliteten mellan offentliga och privata vårdgivare. Det framgår av en rapport om konkurrensnedvridande skatteregler som Konkurrensverket publicerade i september 1999.<sup>101</sup>

### *Patentsystemet*

Genom patentsystemet skyddas enligt huvudregeln det företag som först utvecklar ett nytt läkemedel från konkurrens i 20 år från det att patentansökan inges. Genom de omfattande kraven på testning innan läkemedlen kan börja försäljas begränsas den effektiva patenttiden, dvs. den tid som det färdiga läkemedlet kan säljas på marknaden med patentskydd. Patenttiden kan dock förlängas med högst fem år om utvecklingsperioden för läkemedlet överstiger fem år.

Patentsystemet begränsar konkurrensen på kort sikt, till förmån för den långsiktiga konkurrensen om att utveckla nya läkemedel. Patentlagstiftningen får därför anses ha övervägande positiva effekter och kan för övrigt inte ändras ensidigt av Sverige. Inte desto mindre kan den starka ställning patenten ger läkemedelsföretagen medföra konkurrensproblem, i synnerhet som den snabba utvecklingen av nya substanser innebär att merparten av läkemedelsförsäljningen avser patentskyddade produkter. Det är därför troligen nödvändigt att prisreglera originalpreparat.

Däremot kan åtgärder vidtas för att öka konkurrensen mellan original och generika efter patentets utgång. Förbättrade förutsättningar för parallellimport minskar också läkemedelsbolagens möjligheter att utnyttja sin monopolställning under patenttiden och bidrar till ökad handel inom EU.

---

<sup>99</sup> Konkurrens vid försäljning av läkemedel, 1999, Konkurrensverket.

<sup>100</sup> Parallellimport till Sverige – effekter av Silhouette-domen, 1999, Konkurrensverket.

<sup>101</sup> Konkurrensnedvridande skatteregler – en inventering av klagomål, 1999, Konkurrensverket.

### *Hinder mot parallellimport av läkemedel*

Försäljningstillståndet för ett parallellimporterat läkemedel upphör att gälla om tillståndet för originalläkemedlet upphör. Om tillverkaren eller direktimportören avregistrerar ett originalläkemedel finns det enligt Läkemedelsverket anledning att dra in försäljningstillståndet för läkemedlet. Ett skäl till detta är att direktimportören ansvarar för den s.k. biverkningsrapporteringen. Inte sällan avregistreras ett läkemedel i ett land i samband med att tillverkaren eller importören byter det mot en modifierad version av samma läkemedel. Därigenom har tillverkaren eller direktimportören kunnat hindra parallellimport av den tidigare varianten. Som exempel kan nämnas att Astra begärt och fått magsårsmidlet Losec i kapselform avregistrerat i Sverige. I stället har Losec i tablettform, med samma verkan men i övrigt något annorlunda egenskaper, lanserats. Genom avregistreringen har även de parallellimporterande företagens försäljningstillstånd i Sverige upphört. Läkemedelsverkets beslut om avregistrering har överklagats och prövas för närvarande av Regeringsrätten.

### *Referensprissystemet för läkemedel*

Priserna på originalläkemedel med generiska substitut bestäms inom referensprissystemet. För likvärdiga och utbytbara läkemedel fastställs ett referenspris som är 110 procent av priset på den billigaste produkten. Läkemedelsförmånen gäller enbart upp till referenspriset. Patienten får förutom egenandelen själv betala mellanskillnaden mellan referenspriset och priset på läkemedlet.

Referensprissystemet, som infördes 1993, har fått till följd att priserna på konkurrensutsatta originalpreparat fallit, vilket på kort sikt medfört betydande besparingar för sjukvården. På längre sikt kan emellertid effekterna bli mindre positiva.<sup>102</sup>

Systemets betydelse för att pressa priserna har redan minskat väsentligt enligt flera studier.<sup>103</sup> En förklaring är förmodligen att generikatillverkaren har föga att vinna på att sätta ett pris som

<sup>102</sup> Konkurrensverkets yttrande över betänkandena Läkemedel i priskonkurrens (SOU 1997:165), Läkemedel i vård och handel (SOU 1998:28) och Läkemedelsinformation för alla (SOU 1998:41).

<sup>103</sup> Nilsson m.fl., 1998 Läkemedelskostnaderna; Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi (IHE) Handelshögskolan i Stockholm; Sänkta läkemedelspriser med referensprissystemet, 1998, Läkartidningen.

underskrider originalets pris så mycket att skillnaden blir större än tio procent, eftersom originalets pris i så fall sannolikt skulle sänkas. Det finns därför skäl att anta att generika i framtiden kommer att introduceras på högre prisnivåer. Om fler än en generikatillverkare etableras kan dock konkurrensen dem emellan medföra ytterligare prispress. Vidare minskar läkarens incitament att skriva ut generika, eftersom prisskillnaden mellan generika och originalläkemedel numera är relativt liten. Generikaföretagen kan därmed få svårare att ta marknadsandelar, vilket kan leda till att intresset för att registrera generiska preparat minskar. Forskning visar att utvecklingen inte försämrades för de generiska preparat som fanns på marknaden när referensprissystemet infördes. Antalet nyregistrerade generiska läkemedel har däremot minskat.

### *Apoteksmonopolet*

Det statliga apoteksmonopolet medför oundvikligen att konkurrens i detaljistledet inte kan förekomma. Det finns också en risk att monopolet försämrar förutsättningarna för konkurrens i parti-handelsledet. Därtill kan potentiellt korssubventionering mellan Apotekets monopolmarknad och de konkurrensutsatta delarna av Apotekets verksamhet (som främst avser försäljning av artiklar för kroppsvård) förekomma. Bristen på konkurrens kan inverka negativt på effektiviteten och kostnaderna i Apotekets verksamhet och därigenom leda till onödigt höga priser på läkemedel. Om kors-subventionering förekommer, snedvrids konkurrensen på de marknader som är konkurrensutsatta, till nackdel för t.ex. detaljister inom dagligvaruhandeln. Sverige är för övrigt det enda landet i OECD som har ett statligt monopol avseende detaljhandel med läkemedel.<sup>104</sup>

Det är inte möjligt att på grundval av tillgänglig statistik bedöma hur produktivt eller effektivt Apoteksbolaget är i jämförelse med vad fallet skulle vara i en konkurrenssituation. Utvärderingar som gjorts på andra områden visar emellertid på stora kostnadsbesparingar genom konkurrensutsättning. Erfarenheterna från den konkurrensutsättning som nyligen gjorts avseende inkontinensartiklar kan också, enligt Läkemedelsdistributionsutredningen, tyda

---

<sup>104</sup> SOU 1998:28; Konkurrens vid försäljning av läkemedel, Konkurrensverket 1999.



på att Apotekets ensamrätt i kombination med övriga delar av prisregleringen skapat en hög kostnadsnivå.<sup>105</sup>

Som en konsekvens av det statliga monopolet för apoteksverksamhet har ett enkanalsystem för läkemedelsdistribution inrättats, vilket begränsar konkurrensen också i parthandelsledet. Konkurrensverket har accepterat enkanalsystemet i sin nuvarande form med hänsyn till de särdrag som finns på läkemedelsmarknaden, med en stark koncentration i distributionsledet, monopol i detaljhandelsledet, prisreglering etc.

#### *Kommunkontosystemet*

Sjukvård och tandvård är undantagna från skatteplikt när det gäller mervärdesskatt, vilket innebär att avdrag för ingående mervärdesskatt inte kan göras. Landstingen får ersättning för ingående mervärdesskatt genom kommunkontosystemet. Privatpraktiserande läkare, tandläkare, sjukgymnaster m.fl. får däremot inte någon kompensation och den ingående mervärdesskatten blir således en kostnad för dem. Därigenom snedvrids konkurrensen mellan offentliga och privata vårdgivare när de riktar sig till enskilda konsumenter. Folktandvårdens uttag ur kommunkontosystemet beräknas uppgå till cirka 240 miljoner kronor.<sup>106</sup>

Kommunkontosystemet är, liksom ett tidigare kompensations-system, avsett att skapa konkurrensneutralitet vid val mellan verksamhet i landstingets eller kommunens egen regi och extern upphandling. Att offentlig egenregiverksamhet inte gynnas på bekostnad av upphandling var en huvudprincip vid reformeringen av mervärdesskattesystemet 1991.<sup>107</sup> Här kommer denna princip i konflikt med en annan princip, nämligen att offentlig utåtriktad verksamhet inte bör gynnas vid konkurrens med privat verksamhet.

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen inventerat de klagomål som verket fått avseende skatteregler som snedvrider konkurrensen.<sup>108</sup> Den vanligaste typen av klagomål gäller just momsreglernas utformning och särskilt kommunkontosystemet. Det är ett

---

<sup>105</sup> SOU 1998:28.

<sup>106</sup> SOU 1989:35.

<sup>107</sup> SOU 1989:35.

<sup>108</sup> Konkurrensnedvridande skatteregler, 1999.

problem som i första hand avser tandvårdsmarknaden, men också andra marknader som öppnas för konkurrens i den utåtriktade verksamheten. På marknaden för vuxentandvård är den privata sektorn betydande och det råder numera fri prissättning och etablering. Sjukvården domineras däremot av landstingen och det finns olika former av prisreglering och etableringshinder. Kommunkontosystemet fungerar där som ett legalt konkurrenshinder bland flera. Sjukvården, även den slutna vården, kan dock komma att utvecklas i samma riktning som tandvården, med större inslag av konkurrens.

### *Upphandling*

Regeringen har tillsatt en utredning som skall analysera tillämpningen av LOU på hälso- och sjukvårdstjänster, där den enskilde vårdgivaren, för att kunna bedriva verksamheten med offentlig finansiering, är hänvisad till att träffa avtal med en sjukvårdshuvudman (dir. 1998:12). Utredningen, som har antagit namnet Utredningen (S 1998:01) om sjukvårdsupphandling, skall

- redogöra för om det finns någon skillnad från upphandlingssynpunkt mellan att teckna avtal för hälso- och sjukvårdstjänster och för andra tjänster,
- analysera om vårdavtal och samverkansavtal med enskilda vårdgivare skall föregås av upphandling genom anbudsfarande enligt LOU,<sup>109</sup>
- redogöra för om det finns någon skillnad från upphandlingssynpunkt mellan att teckna vårdavtal och samverkansavtal och
- analysera tillämpningen av LOU när det gäller privata sjukhus och sjukhem som är ideella stiftelser eller liknande och som drivs utan vinstmotiv.

Det finns även andra frågor som behöver analyseras, vilket framgår av tilläggsdirektiv till utredningen i mars 1999 (dir. 1999:21). Det gäller t.ex. det ansvar landstingen fick genom tandvårdsreformen för uppsökande verksamhet bland äldre och funktionshindrade och tandvård som är nödvändig för dem. Regeringen förutsatte att landstingen konkurrensutsätter denna verksamhet (prop. 1997/98:112). Det gäller också möjligheten till fritt tandläkarval

---

<sup>109</sup> Härvid skall analyseras huruvida vårdavtal utgör sådana avtal om tjänster till landsting eller kommuner som avses i EG:s upphandlingsdirektiv.

inom barn- och ungdomstandvården. Enligt Socialutskottet är det angeläget att fler landsting utnyttjar denna möjlighet. (bet. 1997/98:SoU25). Här kan även nämnas en rapport från Stockholms läns landsting som tar upp problem i samband med entreprenadläggning eller försäljning av landstingsdriven verksamhet.

Utredningen om sjukvårdsupphandling skall enligt tilläggsdirektiven bl.a. utreda om LOU är tillämplig vid landstingens köp av tandvårdstjänster och vid försäljning från landsting eller kommuner av hälso- och sjukvårdsverksamhet och verksamhet rörande allmän omvårdnad som ges i samband med sådan hälso- och sjukvård.

De områden som berörs har stor betydelse inom hälso- och sjukvården, och avsaknaden av klara och tydliga regler i fråga om upphandling måste därför betraktas som ett inte oväsentligt konkurrenshinder.

### 5.8.3 In- och utträdeshinder

De legitimationskrav som finns när det gäller vissa yrken begränsar tillträdet till marknaden men har annars övervägande positiva verkningar.

Privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster har en begränsad etableringsfrihet, eftersom deras ersättning bestäms i avtal med landstingen. För etablering i den slutna vården är beroendet av landstingen ännu större. Här kan dessutom endast relativt stora företag etableras till följd av skalfördelar.

Det finns ett antal regler som begränsar möjligheten för individer och företag att bedriva hälso- och sjukvård. I vissa delar avser dessa regler individernas rätt att utöva ett visst yrke, i vissa delar företagets rätt att etablera sig. Därtill kommer faktorer som har att göra med mer fundamentala teknologiska förhållanden, t.ex. skalfördelar.

#### *Legitimationskrav*

Inom hälso- och sjukvården finns regler för vilka som får utöva vissa yrken. Detta gäller i första hand läkare, tandläkare, barnmorskor, apotekare och receptarier. Även om dessa regler begränsar tillträdet till marknaden måste de positiva effekterna sägas över-

väga, eftersom patienterna annars skulle riskera att utsättas för skadliga behandlingar eller riskera att inte få nödvändig behandling.

#### *Etableringsregler för privatläkare, tandläkare och sjukgymnaster*

I teorin råder frihet för behöriga läkare och sjukgymnaster att etablera sig som privatpraktiker. I praktiken är man dock beroende av landstingets godkännande, såvida man inte helt kan förlita sig på den ersättning patienterna lämnar. Landstinget beslutar vilka privatpraktiker som skall ersättas med medel från landstingets budget. Detta har medfört att ytterst få privatpraktiker etablerats efter 1994. Skälet till att landstingen givits en sådan befogenhet är deras legitima intresse att kunna begränsa kostnaderna – en fri etableringsrätt och tillgång till det offentliga subventionssystemet tenderar att bli kostnadsdrivande. Det kan dock ifrågasättas om detta är den mest ändamålsenliga utformningen av regelverket. Ett alternativ för primärvården kan vara en konsekvent kapitering, där privata och offentliga vårdgivare får konkurrera om kunderna/patienterna, men där den totala kostnaden kan bestämmas i förväg.

För tandläkarna gällde tidigare en anslutningsbegränsning till ersättningsystemet för vuxentandvård. Men det fanns ett överskott på tandläkare, och detta i förening med kraftiga subventioner och ersättning efter prestation innebar att tandvårdstaxan var kostnadsdrivande.<sup>110</sup> Anslutningsbegränsningen har nu upphävts. Etableringen är alltså fri, och även prisregleringen har slopats. Subventionerna har minskat och fått en annan utformning. Hur detta påverkar tandvårdsvolymen återstår att se. Återhållande på prisutvecklingen skulle kunna vara, som framhölls i propositionen *Reformerat tandvårdsstöd* (prop. 1997/98:112), överskottet på tandläkare, en begränsad efterfrågan på tandvård hos många personer till följd av små ekonomiska resurser och folktandvårdens priser, som kan få karaktären av riktpriiser.

#### *Etableringsregler inom slutenvård*

Också för företag som vill syssla med slutenvård, t.ex. akutsjukvård och långvård, råder i princip etableringsfrihet. Eftersom vården i så hög grad finansieras med offentliga medel krävs dock i de flesta fall att landstinget köper eller subventionerar vårdtjänsterna för att en

---

<sup>110</sup> Jönsson och Karlsson, 1994.

etablering skall vara möjlig. Exempelvis kan detta ske genom att företaget vinner en upphandling av vissa vårdtjänster. Givet den offentliga finansieringen av vården i dess nuvarande form är ett sådant beroendeförhållande ofrånkomligt. Emellertid förefaller det ligga i landstingens intresse att åtminstone i viss utsträckning konkurransutsätta den egna verksamheten genom att upphandla vissa vårdtjänster.

#### *Höga etableringskostnader*

Framför allt för slutna vård medför de initiala skalfördelarna att endast relativt stora företag kan etablera sig. Därtill kommer att beroendet av landstingen som finansiär gör en sådan investering extra osäker, eftersom tillgångarna utan kontrakt med landstingen förlorar mycket av sitt värde.

#### 5.8.4 Övriga begränsningar

Tredjepartsfinansiering och assymetrisk information mellan parterna i den s.k. marknadstriangeln är grundläggande hinder för en väl fungerande konkurrens.

Vad gäller läkemedel förstärks problemen av att landstingen inte haft kostnadsansvar för merparten av läkemedelskostnaderna.

#### *Tredjepartsfinansiering inom hälso- och sjukvården*

Marknadstriangeln har tre parter: konsument, producent och en finansiär, som kan vara det allmänna eller ett försäkringsbolag. Genom att finansieringen är avskiljd från konsumenten saknas de normala mekanismerna för kostnadskontroll, varför en ändamålsenlig utformning av vårdens styrsystem är av stor vikt. Tredjepartsfinansieringen hindrar en väl fungerande konkurrens på hälso- och sjukvårdsmarknaden.

Ännu mer fundamentalt beror problemen på den asymmetriska informationen mellan vårdgivare, patient och finansiär. Forskningen inom området pekar på vikten av att utforma en organisation och ett ersättningssystem som ger incitament till vårdgivarna att bedriva en effektiv sjukvård, i betydelsen att en god hälsa nås på ett kostnadseffektivt sätt. Systemet bör stimulera till de delvis motstridiga målen hög standard i vården, låga kostnader och hög produktivitet, med en god avvägning mellan nyttan av ytterligare insatser och kostnaden för dessa. Det ligger ett egenintresse i att patienterna

kan välja, eller påverka valet av, vårdgivare, vårdtidpunkt och vårdform. Vidare bör systemet gärna utformas så att neutralitet uppnås mellan privata och offentliga vårdgivare.

Stimulerande konkurrens kan, inom ramen för en offentligt finansierad vård, uppnås t.ex. genom ersättningssystem som är neutrala mellan privata och offentliga vårdgivare och som dessutom inte är kostnadsdrivande. En beprövad modell är (mer eller mindre renodlad) kapitering, dvs. ersättning baserad på antal patienter som "listar" sig hos en läkare/vårdgivare. Ett annat sätt att stimulera till konkurrens inom den offentliga sektorn är att ge konsumenterna/patienterna en större valfrihet mellan olika vårdgivare, t.ex. mellan olika vårdcentraler eller olika landsting. Ett tredje sätt är att upphandla vissa vårdtjänster i konkurrens mellan landstingens egna enheter och privata vårdgivare.

En traditionell upphandlingsmodell kan vara problematisk på vissa vårdmarknader. I synnerhet för "svaga" patientgrupper, t.ex. inom äldreården, finns en risk att kraftiga incitament att hålla nere kostnaderna går ut över kvaliteten. Man kan dock tänka sig att utveckla alternativa upphandlingsmodeller, t.ex. där kostnadsramen är given och vårdgivarna konkurrerar med "kvalitet". När inslaget av patientval är stort – t.ex. vid val av husläkare i en kapiteringsmodell – finns skäl att tro att kvalitetsproblemen blir mindre allvarliga.

För att inslaget av privat vårdproduktion skall öka är det möjligen nödvändigt att tydligare separera landstingens beställar- och finansieringsfunktioner från deras vårdproducerande enheter. Många av Sveriges hälsoekonomer argumenterar för att detta är en riktig väg att gå. Mot detta kan ställas att utvecklingen i USA går mot ett ökat inslag av integration, främst inom s.k. HMO. Utgångspunkterna för de två länderna är dock radikalt olika, varför detta i och för sig inte behöver vara motsägelsefullt.

Angående landstingens dubbla roller som finansiär och vårdgivare skriver Rehnberg och Garpenby, 1995:

För att ta tillvara de bästa sidorna hos de privata aktörerna i hälso- och sjukvården är det nödvändigt med en långsiktig strategi. De nuvarande tvära kasten innebär ovälkomna omställningar för såväl vårdgivare som patienter. Om utgångspunkten är att privata nyetableringar i kombination med konkurrens mellan olika typer av vårdgivare är ett medel för att söka upprätthålla en hög produktivitet och dynamisk effektivitet inom sjukvården måste det till särskilda förutsättningar. Vad som krävs är dels att landstinget får möjlighet att agera självständigt som tredjepartsfinansiär och dels att finansiären främst agerar med kostnadseffektivitet för ögonen, utan att favorisera den egna produktionen eller personalen. Det är en öppen fråga om detta är möjligt inom ramen för den

svenska modellen. Privata etableringar och privatiseringar är dock i sig ingen garanti för att medborgarna får mer eller bättre vård för skattepengarna. Vad som krävs är sådana arrangemang som tar tillvara det bästa oavsett vem som levererar tjänsterna.

#### *Kostnadsansvar för läkemedel*

Landstinget har sedan 1998 formellt kostnadsansvar för läkemedelsförmånen. Landstingens utgifter täcks dock av ett statsbidrag. Det finns en intention att reformera det nuvarande systemet. Möjligen kan detta komma att innebära att landstingen får ett fullt och reellt kostnadsansvar för läkemedel.

Idag har landstingen inte något bestämmande inflytande över kostnaderna. Av förordningen om högkostnadsskydd framgår vilka läkemedel som skall omfattas av läkemedelsförmånen, och enligt lagen om högkostnadsskydd bestäms priserna av Riksförsäkringsverket. Läkarna har en fri forskrivningsrätt, och det är i praktiken läkemedelsföretagen som avgör om ett läkemedel skall vara receptbelagt eller inte.

Landstingen kan utfärda rekommendationer när det gäller vilka läkemedel som bör förskrivas. Det är emellertid angeläget att kostnaderna för läkemedel hanteras integrerat med övriga vårdkostnader, gärna på klinisknivå. Ett samlat kostnadsansvar ger mer korrekta incitament för avvägningar mellan sjukhusvård och medicinering och kan förväntas leda till en större priskonkurrens på läkemedelsmarknaden, exempelvis genom en ökad användning av generika eller genom ökad konkurrens mellan originalläkemedel med liknande effekt men olika priser.

#### 5.8.5 Sammanfattande slutsatser

##### *Nuläget*

Hälso- och sjukvårdssektorn omsatte 1996 totalt 128 miljarder kronor, exklusive kommunernas äldreomsorg, vilket motsvarade 7,6 procent av bruttonationalprodukten. Värdet av den totala läkemedelskonsumtionen var drygt 20 miljarder kronor. Tandvårdens kostnader har beräknats till cirka 11 miljarder kronor.

Merparten av hälso- och sjukvården drivs i offentlig regi av landstingen. Landstingen fick 1983 genom hälso- och sjukvårdslagen ansvar för planering av alla former av hälso- och sjukvård. Med Dagmarreformen 1985 fick landstingen i praktiken också kostnads-

ansvar för den privata vården. Landstingens kostnader för hälso- och sjukvård, inklusive subventioner till privat vård, uppgick 1997 till 96 miljarder kronor.

För den privata vårdproduktionen, som 1996 uppgick till totalt 17 miljarder kronor, exklusive läkemedelsproduktion och liknande, svarar främst Praktikertjänst AB och Investment AB Bure samt ett stort antal mindre privatpraktiker.

AstraZeneca, Pharmacia & Upjohn och Glaxo Wellcome är de läkemedelsbolag som har störst försäljning i Sverige. Marknaden för generika, varmed avses kopior av läkemedel för vilka patent-skyddet upphört, domineras av NM Pharma AB, Scandinavian Pharmaceutical-Generics AB och Tika Läkemedel AB. De två förstnämnda ägs av Pharmacia & Upjohn respektive AstraZeneca. Två parthandelsföretag, Tamro Distribution AB och Kronans Droghandel AB, ombesörjer nästan all distribution av läkemedel till apotek och sjukhus. Apoteket AB, ett statligt bolag, har ensamrätt att sälja läkemedel i detaljhandelsledet.

#### *Viktiga förändringar under 1990-talet*

Under hela 1990-talet har en relativt hård budgetkontroll rått inom sjukvården, vilket tvingat fram ett visst mått av nytänkande och experimenterande med olika styrformer. Den totala kostnadsnivån har stabiliserats räknat i fasta priser. Kostnaderna för läkemedel har emellertid ökat kraftigt.

Investment AB Bure, som numera bedriver vård i större skala, bildades 1992. Inom läkemedelsindustrin har ett stort antal förvärv och fusioner skett. Läkemedelstillverkare har köpt fristående generikaföretag, vilket är en orsak till den stora koncentrationen på den svenska marknaden för generika. Läkemedelsdistributören ADA AB, som tidigare var ett dotterbolag till dåvarande Apoteksbolaget AB, förvärvades 1995 av det finska bolaget OY Tamro AB. Apoteksbolaget erhöll samtidigt drygt 45 procent av aktierna i Tamro. Aktieinnehavet har därefter reducerats till 18 procent.

Genom ändringar i hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen 1993 klargjordes att landstingen fick sluta avtal med någon annan om att utföra landstingens uppgifter enligt dessa lagar, med undantag för sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster fick 1994 rätt till ersättning från landstingen om de uppfyllde vissa krav på kompe-



tens och verksamhet. De kunde därmed i princip etablera sig fritt var som helst i landet. En husläkarreform 1994 innebar att alla fick tillgång till och kunde välja husläkare och att alla läkare som uppfyllde vissa krav hade rätt att etablera sig som husläkare. Den fria etableringen upphävdes emellertid 1995. Husläkare och andra privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster måste nu träffa samverkansavtal med sjukvårdshuvudmannen eller mer individuellt utformade vårdavtal för att erhålla offentlig finansiering. Lagen om husläkare upphävdes 1996, men den enskilde har fortfarande rätt att välja en fast läkarkontakt i primärvården.

Stockholms läns landsting införde 1993 tandvårdspeng i barn- och ungdomstandvården och möjlighet att välja mellan folktandvård och privattandvård. Därefter har ytterligare sju landsting infört fritt vårdval i barn- och ungdomstandvården.

År 1999 fick tandvårdsförsäkringen en ny utformning, samtidigt som den statliga regleringen av arvoden för tandvård avskaffades och etableringskontrollen upphävdes. I samband med avregleringen höjdes priserna för tandvård.

Ett referensprissystem för läkemedel infördes 1993. För varje läkemedel fastställs ett referenspris motsvarande priset för det billigaste generiska alternativet med ett tillägg på 10 procent. Om ett läkemedel valts som är dyrare än referenspriset får patienten själv betala mellanskillnaden.

Det s.k. enkanalsystemet för läkemedel innebar tidigare att ett distributionsföretag genom avtal fick ensamrätt att distribuera ett läkemedelsbolags samtliga produkter. Systemet ändrades 1995, efter ingripande från Konkurrensverket, så att ett läkemedelsbolag kan använda båda kanalerna (Tamro och Kronans Droghandel), men bara en av dem för varje enskilt läkemedel. I praktiken fortsätter dock flertalet läkemedelsbolag att använda endast ett av de två par-tihandelsföretagen.

Det första tillståndet för parallellimport av läkemedel gavs 1996. I dag uppskattas andelen parallellimporterade läkemedel till cirka 8 procent av den totala försäljningen.

År 1991 fick kommuner och landsting rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt i verksamheter som inte medförde skattskyldighet, bl.a. sjukvård och tandvård. Syftet var att utjämna skattens konkurrenssnedvridande effekter vid val mellan upphandling och verksamhet i egen regi. Ett nytt system, kommunkontosy-

stemet, infördes 1996. Det innebär att kommunerna och landstingen gör inbetalningar till mervärdesskattekonton och får ersättning från samma konton för ingående mervärdesskatt. Kostnaderna för systemet täcks i stor utsträckning genom statsbidrag.

Lagen om offentlig upphandling ( LOU) trädde i kraft 1994. Lagen bygger i allt väsentligt på EG:s upphandlingsdirektiv.

#### *Kvarvarande konkurrensproblem*

Det grundläggande hindret för en väl fungerande konkurrens på hälso- och sjukvårdsmarknaden har att göra med tredjepartsfinansieringen inom den s.k. marknadstriangeln och den asymmetriska informationen mellan vårdgivare, patient och finansiär. Marknadstriangeln har tre parter: konsument, producent och en finansiär, som kan vara det allmänna eller ett försäkringsbolag. Genom att finansieringen är avskiljd från konsumenten saknas de normala mekanismerna för kostnadskontroll, varför en ändamålsenlig utformning av vårdens styrsystem är av stor vikt.

Fri etablering av privat vård med fri tillgång till offentlig finansiering verkar kostnadsdrivande. Däremot finns möjligheter att inom en given kostnadsram låta privata företag konkurrera med offentliga vårdgivare, t.ex. genom ersättning per individ (kapitering), eller att låta olika offentliga vårdgivare konkurrera med varandra, t.ex. genom ”pengarna följer patienten-system”. Ett annat alternativ är att genom anbudskonkurrens och upphandling låta privata och offentliga vårdgivare konkurrera om en given vårdvolym, dvs. konkurrera ”om marknaden” istället för ”på marknaden”. Särskilt när patientgrupperna är ”svaga”, t.ex. inom äldreården, finns dock en risk att en sådan modell leder till sämre kvalitet.

Finansieringens betydelse är påtaglig när det gäller etablering av nya verksamheter. Privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster är beroende av landstingens godkännande för att etablera sig, eftersom landstinget bestämmer vilka privatpraktiker som skall ersättas med medel från landstingets budget. Det ekonomiska beroendet av landstingen är ännu större i den slutna vården, inte minst därför att företagets tillgångar förlorar mycket av sitt värde utan kontrakt med landstingen.

Landstingen har ansvar för barn- och ungdomstandvården, och några av dem betalar även privata vårdgivare som utför sådan vård. Många landsting har emellertid inte utnyttjat möjligheten att låta privattandläkarna konkurrera på lika villkor med folktandvården på

marknaden för barn- och ungdomstandvård. Detta kan även hämma konkurrensen på marknaden för vuxentandvård.

Inom folktandvården är den skattefinansierade barn- och ungdomstandvården verksamhets- och redovisningsmässigt integrerad med vuxentandvården, som bekostas med försäkringsersättning och patientavgifter. Det gör det möjligt för landstingen att korssubventionera vuxentandvården och därigenom påverka konkurrensneutraliteten mellan folktandvård och privattandvård. Även öppna subventioner kan förekomma.

Referensprissystemet för läkemedel infördes för att minska samhällets kostnader för läkemedelsförmånen, men systemets prispressande effekt har minskat och kommer förmodligen att bli ännu mindre.

Det statliga apoteksmonopolet är en annan del av den offentliga regleringen på läkemedelsområdet. Monopolet förhindrar konkurrens i detaljistledet, försvårar konkurrens i grossistledet och öppnar möjlighet för korssubventionering mellan Apotekets monopolmarknad och de konkurrensutsatta delarna av Apotekets verksamhet, som främst avser försäljning av artiklar för kroppsvård. Om apoteksmonopolet avskaffas, ökar förutsättningarna att även avskaffa enkanalsystemet och den begränsning av konkurrensen som detta system innebär.

Parallellimport bidrar till ökad konkurrens på läkemedelsmarknaden. En tillverkare eller direktimportör kan dock utnyttja reglerna om försäljningstillstånd för att hindra parallellimport. Om originalläkemedlet avregistreras och byts mot en modifierad version av samma läkemedel, får det nämligen till följd att försäljningstillståndet upphör för parallellimporterade läkemedel som motsvarar den ursprungliga versionen.

Kommunkontosystemet är avsett att skapa konkurrensneutralitet vid val av verksamhetsform i kommunen eller landstinget. Genom att kommuner och landsting får ersättning för ingående mervärdesskatt uppstår emellertid en konkurrensnedvridning till nackdel för privata företag som konkurrerar med kommuner och landsting. Det är särskilt märkbart på tandvårdsmarknaden.

Hälso- och sjukvårdstjänster som privata vårdgivare utför åt landstingen regleras i avtal. Det saknas emellertid klara och tydliga upphandlingsregler på sjukvårdsområdet. En fråga är t.ex. om vårdavtal

och samverkansavtal med enskilda vårdgivare skall föregås av upphandling genom anbudsförfarande enligt LOU.

### *Prognos för framtiden*

Samhällets vårdkostnader kan förväntas öka i framtiden, främst beroende på att befolkningen åldras och på de framtida medicinska framstegen. I en statisk analys finns ett tydligt mönster av ökat vårdbehov med ökad ålder. När det framtida vårdbehovet beräknas måste dock hänsyn tas inte bara till den ökade livslängden och den större andelen äldre, utan också till att befolkningen inom varje åldersgrupp blir allt friskare. Trots det förväntas ändrad ålderssammansättning av befolkningen leda till ökat vårdbehov. Medicinska framsteg – t.ex. nya behandlingsmetoder, nya läkemedel och ny medicinsk-teknisk utrustning – kan leda till att behandlingen av ett visst vårdbehov blir såväl dyrare som billigare. I huvudsak kan dock teknikutvecklingen förväntas bli kostnadsdrivande. De snabbt stigande läkemedelskostnader visar tydligt en sådan tendens.

Dessa kostnadsdrivande faktorer kan förväntas driva på arbetet med att utveckla effektiva former för vårdsektorn, där ersättningssystem, organisationsmodeller och utformning av kontrakt mellan vårdproducent och vårdfinansiär kommer att vara viktiga komponenter. Eftersom ”vårdbehoven” troligen kommer att vara större än vad som ryms inom ramen för disponibla resurser kommer kostnadskontroll att vara en viktig parameter i valet av vårdsystem. Ett sätt att i en sådan situation motverka kvalitetsbrister är att ge patienterna större möjligheter att välja vårdgivare.

Troligen kommer privata företag att få en ökad betydelse inom hälso- och sjukvårdssektorn, som vårdgivare eller som underleverantörer, men det mesta talar för att landstingen inom överskådlig framtid kommer att stå för den allra största delen av vårdproduktionen.

## 6 Förslag till åtgärder mot områdes- specifika konkurrenshinder

### 6.1 Livsmedelsområdet

#### **Förslag**

- Förläng inte gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln.
- Ändra PBL så att etablering av livsmedelsbutiker underlättas.
- Se till att Sverige verkar för att EU:s ministerråd godkänner en salmonellakontrollmetod som innebär en så kort liggandetid för kött som möjligt.
- Uppdra åt Livsmedelsverket och Konsumentverket att aktivt verka för att informationen om kött (importerat och svenskt) är saklig och informativ.

#### 6.1.1 Kedjeundantaget

Inom den svenska dagligvaruhandeln bedrivs ett omfattande samarbete mellan butiksföretag som verkar inom ramen för frivilliga kedjor. I samband med att konkurrenslagen (1993:20) infördes antogs nio gruppundantagsförordningar, däribland gruppundantaget för frivilliga kedjor i detaljhandeln. Detta är ett specifikt svenskt undantag som inte har sin motsvarighet i EG:s konkurrensregler och det bygger därmed inte heller på den mångåriga erfarenhet som ligger till grund för övriga undantag. Utformningen av kedjeundantaget är enligt Konkurrensverkets bedömning inte heller förenlig med EG-rätten. Det finns också en risk för att kedjeundantaget leder till förfaranden som inte är acceptabla vid en individuell undantagsprövning enligt 8 § KL.

Samverkan mellan små företag i syfte att stärka deras konkurrenskraft gentemot större aktörer på marknaden är ofta till fördel för samhällsekonomin och konsumenterna. När det gäller den svenska dagligvaruhandeln är dock blockbildningen stark och utgör en barriär mot marknadsinträde av nya produkter och företag. Att genom generella undantagsbestämmelser stärka redan starka kedjors konkurrenskraft kommer då inte att öka effektiviteten i branschen till nytta för konsumenterna. Gruppundantaget för samarbete i kedjor i detaljhandeln bör därför inte förlängas.

### 6.1.2 Plan- och bygglagen (PBL)

Tillgången till butikslokaler och deras lokalisering har betydelse för en fungerande konkurrens i livsmedelsområdets detaljhandelsled. Utformningen av plan- och bygglagstiftningen och kommunernas tillämpning av lagen har bidragit till att begränsa konkurrensen på livsmedelsområdet. Ändringen i PBL från den 1 januari 1997, som innebär att kommunerna åter skall ha möjlighet att i användningsbestämmelser för kvartersmark och för byggnader bl.a. särskilja handel med livsmedel, ökar risken för en långsiktigt försämrad konkurrens. Det kommer att leda till en relativt sett högre prisnivå till nackdel även för sådana konsumentgrupper som utifrån samhällseliga värderingar framstår som särskilt viktiga att uppmärksamma och skydda.

Sådana delar i plan- och bygglagstiftningen som inverkar på handelns etableringsmöjligheter bör utformas så att förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens inte begränsas. Ett sådant mål underlättas av att PBL inte ger kommunerna möjligheter att hindra etableringar mer än nödvändigt. Detta innebär att PBL bör ändras så att kommunerna inte ges möjlighet att i bestämmelser om kvartersmark och byggnader särskilja livsmedelshandel så som återinfördes år 1997.

### 6.1.3 Salmonellakontrollen

Såväl leverantörsföretag i andra länder som inhemska kunder har framhållit den svenska salmonellakontrollen av importerat kött som ett stort hinder för importen av färskt kött med ben. Det har vidare framhållits att utan detta hinder eller med snabbare kontrollmetoder skulle färskt kött med ben kunna importeras till Sverige i betydande volymer inte minst till stycknings- och charkindustrin men också till dagligvaruhandeln, vilket skulle leda till ökat konkurrenstryck på den svenska marknaden.

Det vore således önskvärt att Sverige gavs möjligheter att tillämpa kontrollmetoder som innebär kortare liggandetider för importkött, t.ex. EIA-FOSS-metoden, eftersom detta skulle öppna för import även av färskt kött med ben, vilket i en inte oväsentlig grad skulle öka konkurrenstrycket på den svenska marknaden, särskilt vad avser gris- och fjäderfäkött.

Sverige bör alltså fortsatt verka för att EU:s ministerråd godkänner en salmonellakontrollmetod som innebär en så kort liggandetid för köttpartierna som möjligt, t.ex. EIA-FOSS-metoden.

### 6.1.4 Konsumentpreferenser

En väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har tillräcklig och korrekt information om produkters egenskaper och priser. Härvid spelar media en betydelsefull roll eftersom det visat sig att den information som förmedlas av media, främst dagstidningar, har stor betydelse för konsumenternas åsikter vad avser köttprodukters säkerhet. Det är därför viktigt att den information som förmedlas är korrekt och nyanserad så att inte konsumenterna leds till att dra generella slutsatser, som inte är sakligt underbyggda, om t.ex. säkerhet och kvalitet hos importerat kött.

Bristfällig information har sannolikt begränsat svenska konsumenters efterfrågan på importerat kött. Livsmedelsverket och Konsumentverket bör därför aktivt verka för att informationen om kött (importerat och svenskt) är saklig och nyanserad så att risken för missuppfattningar bland konsumenterna motverkas.

## 6.2 Skogsområdet

### **Förslag**

- Låt inte Skogsvårdsstyrelsen som är en offentlig aktör agera på konkurrensutsatta marknader.
- Ta bort skogsområdet från legalundantaget i 18 a–c §§ konkurrenslagen.

De konkurrensproblem inom skogsområdet som har identifierats kan framför allt härledas till befintliga regelverk. Regelverken som avses är dels bestämmelser som rör Skogsvårdsstyrelsens verksamhet, dels legalundantaget i 18 a–c §§.

### 6.2.1 Skogsvårdsstyrelsens verksamhet

Skogsvårdsstyrelsen arbetar bl.a. med lagtillsyn enligt skogsvårdslagen och naturvårdslagen men också med uppdragsverksamhet till skogsbruket. Detta innebär att Skogsvårdsstyrelsen står på ”två ben”; dels är styrelsen en lagtillämpande myndighet, dels har den uppdragsverksamhet. I denna uppdragsverksamhet medverkar styrelsen i arbetsmarknadspolitiken i vissa regioner genom att ordna arbete åt arbetslösa inom skogs- och naturvård. Skogsvårdsstyrelsen kan därför vid t.ex. gallring hålla lägre priser än konkurrerande skogsföretag och därmed ta uppdrag från privata skogsföretag med normala löne- och skattekostnader. Skogsvårdsstyrelsen som är en

offentlig aktör bör därför inte agera på denna konkurrensutsatta marknad.

### 6.2.2 Legalundantaget

Legalundantaget i 18 a–c §§ KL, har till verkan att samverkan mellan skogsägare i skogsägarföreningar inte bedöms efter de konkurrensregler som bl.a. köpsågverk (men även skogsbolag) måste rätta sig efter.

Eftersom skogsägarna (efter MD-beslut avseende samarbete inom en skogsägarförening) får samverka om både inköp och försäljning, oavsett föreningens marknadsandel, så uppstår ett behov för många köpsågverk att samverka. Dessa är beroende av föreningen i två avseenden – dels för att köpa sågtimmer, dels för att sälja flisen som kontinuerligt och i stora mängder faller vid försågningen. Denna typ av samverkan kan i vissa fall vara oförenlig med 6 eller 19 § KL.

Inom EU finns ingen gemensam skogspolitik. Inte heller finns det, såsom är fallet beträffande jordbruket, några särskilda bestämmelser som undantar skogsbruket från tillämpningsområdet för fördragets konkurrensregler. Konkurrensreglerna i artikel 81 och 82 gäller alltså fullt ut.

Jordbruksprodukter utgörs av delvis lättförstörbara produkter som kräver en hög grad av förädling (t.ex. mejeri). Denna förädling kan inte ske effektivt hos envar producent och det krävs i dessa fall ofta samverkan för att nå köpare på ett rationellt sätt. Dessa skäl som tillsammans med att det finns en gemensam jordbrukspolitik inom EU kan anses motivera ett legalundantag, gör sig alltså inte gällande på skogsområdet. Legalundantaget i 18 a–c §§ bör alltså inte gälla för skogsområdet.

Med beaktande av det förslag till ny lydelse av 18 b § KL som framlades i departementspromemorian Små företag och konkurrenslagen (DS 1998:72) föreslås att 18 a–c §§ KL ändras enligt följande.

Härigenom föreskrivs att 18 a–c §§ konkurrenslagen (1993:20) skall ha följande lydelse.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 18 a §

Med primär lantbruksförening avses i denna lag en ekonomisk förening vars medlemmar är enskilda lantbrukare eller andra företag som bedriver jordbruk, trädgårdsverksamhet *eller skogsbruk*. Om sammanslutningar av sådana företag är medlemmar i föreningen, anses den dock vara primär lantbruksförening endast under förutsättning att sammanslutningarna bara utgörs av lokala sammanslutningar av företag med verksamhet av angivet slag.

Med primär lantbruksförening avses i denna lag en ekonomisk förening vars medlemmar är enskilda lantbrukare eller andra företag som bedriver jordbruk *eller trädgårdsverksamhet*. Om sammanslutningar av sådana företag är medlemmar i föreningen, anses den dock vara primär lantbruksförening endast under förutsättning att sammanslutningarna bara utgörs av lokala sammanslutningar av företag med verksamhet av angivet slag.

## 18 b §

*Med jordbruksprodukter avses i denna lag sådana varor som anges i bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m. Med trädgårdsprodukter avses sådana varor som anges i den i tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 6–8 kap. Med skogsprodukter avses sådana varor som anges i den i tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 44, 47 och 48 kap.*

*I lagen (2000:00) om innebörden i konkurrenslagen (1993:20) av begreppen jordbruks- och trädgårdsprodukter finns särskilda bestämmelser om vad som här avses med sådana varor.*

## 18 c §

Förbudet i 6 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter *eller skogsprodukter*, eller
2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses under 1.

Förbudet i 6 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter *eller* trädgårdsprodukter, eller
2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses under 1.

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras
  - a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,
  - b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller
  - c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller
2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor som produceras hos medlemmarna när
  - a) försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man, eller
  - b) föreningen svarar för försäljningen och konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids i väsentlig omfattning.

### 6.3 Energiområdet

#### **Förslag**

- Skärp reglerna för nätverksamhet för el genom att föreskriva att den skall bedrivas helt åtskild, organisatoriskt och funktionellt, från annan verksamhet.
- Inför tydligare och klarare regler för vilka kostnader som hör till nätverksamhet och lägg fast vissa principiellt viktiga redovisningsprinciper för bestämning av avgifter inom nätverksamhet.
- Utred möjligheterna att införa regler om straffavgift vid subventionering av elhandelsverksamhet med överskott från monopolverksamheter inom energiområdet.
- Inför någon form av prisreglering av distribution av fjärrvärme.
- Inför regler om en öppen redovisning av principerna för prissättningen inom nät- och fjärrvärmeverksamhet.

Den mest betydelsefulla förändringen på energiområdet under 1990-talet i Sverige är omregleringen av elmarknaden år 1996. Den får generellt sett anses vara lyckad. Konkurrensverket har dock efter elmarknadsreformen, bl.a. i rapporter och yttranden till regeringen, framfört en del förslag om ändringar i regelverket m.m. för att ytterligare förbättra marknadsfunktionen. Ett betydelsefullt förslag gällde behovet av en ökad frihet för konsumenterna vid val av elleverantör. Förändringar i dessa regler har numera också genomförts. Den 1 november 1999 togs således kravet på timvis mätning bort för flertalet elkunder, vilka numera har möjlighet att byta elleverantör utan extra kostnad. Enligt Konkurrensverket har detta medfört bättre förutsättningar för en fungerande konkurrens vid elförsäljning även till kunder med låg elförbrukning.

Konkurrensverket anser att fokus framöver bör riktas mot att tillförsäkra konsumenterna rimliga priser inom energiområdets monopolverksamheter samt att ytterligare säkerställa att överskott från dessa monopolverksamheter inte används för att subventionera de konkurrensutsatta elpriserna.

### 6.3.1 Komplettera reglerna för nätverksamhet

En fungerande konkurrens vid elförsäljning förutsätter ett kraftfullt regelverk och en effektiv tillsyn av priserna inom nätverksamhet. Nuvarande regler för prisreglering av nätverksamhet kan inte anses till fullo svara mot givna krav. En bidragande orsak är att nätverksamhet i praktiken oftast drivs tillsammans med andra verksamheter, vilket gör det svårt att med hjälp av särskilda regler för prissättningen anpassa nätavgifterna till en effektivt bedriven verksamhet. Vidare råder det i dag viss osäkerhet kring vilka kostnader som skall anses höra till nätverksamhet. Det finns också en oklarhet beträffande vissa principiellt viktiga redovisningsprinciper, exempelvis vad gäller värdering av anläggningar och pensionsåtaganden för anställda.

Konkurrensverket föreslår skärpta regler för nätverksamhet. Nätverksamhet bör bedrivas helt åtskild, organisatoriskt och funktionellt, från annan verksamhet.

Verket föreslår vidare att det införs tydligare och klarare regler för vilka kostnader som hör till nätverksamhet och att vissa principiellt viktiga redovisningsprinciper för bestämning av avgifter inom nätverksamhet läggs fast.

### 6.3.2 Korssubventionering

Det är nödvändigt att det kan säkerställas att överskott från monopolverksamheter inom energiområdet inte används för att subventionera de konkurrensutsatta elpriserna. Nätmyndigheten föreslog i rapporten Korssubventionering på elmarknaden att en utredning bör göras beträffande möjligheten att ändra i ellagen och införa en regel om straffavgift vid korssubventionering. Denna regel skulle bara träffa klara fall av korssubventionering och endast användas i undantagsfall. Konkurrensverket har i yttrande (dnr 862/1997) till regeringen stött detta förslag. Verket anser att den föreslagna åtgärden kan bli ett viktigt komplement till det nämnda förslaget om att bättre separera nätverksamhet från konkurrensutsatt verksamhet.

Konkurrensverket föreslår att man utreder möjligheterna att införa regler om straffavgift vid subventionering av elhandelsverksamhet med överskott från monopolverksamheter inom energiområdet.

### 6.3.3 Reglering av fjärrvärmeverksamhet

Reglerna för prissättning av fjärrvärme ändrades i anslutning till elmarknadsreformen den 1 januari 1996 och numera är prissättningen fri. Fjärrvärmemarknaden karaktäriseras dock av ett stort antal lokala monopol. Tillsyn av priser på monopolområden syftar främst till att skydda konsumenterna från att drabbas av oskäligt höga priser samt att hindra korssubventionering. Vidare skall företagen uppmuntras till att rationalisera sin verksamhet. Dessutom bör reglerna innebära att en skälig del av rationaliseringsvinsterna kommer konsumenterna till godo genom t.ex. lägre priser.

Konkurrensverket anser att någon form av prisreglering av distribution av fjärrvärme bör återinföras. Erfarenheter bör i detta arbete kunna hämtas från regleringen av nätverksamheten.

### 6.3.4 Ökad transparens

Det är resurskrävande att kontrollera hur bl.a. priser förhåller sig till kostnader för olika verksamheter inom företag eller koncerner som bedriver både monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. På monopolområden, såsom transport av el på nätet och distribution av fjärrvärme, bör från konkurrens- och konsumentenssynpunkt normalt ställas krav på hög transparens. Som framgått anser verket att det är otillräckligt med enbart regler om särredovisning av monopolverksamhet utan det krävs att monopolverksamheten organisatoriskt och funktionellt skiljs från övrig verksamhet. Därutöver kan det vara nödvändigt att det finns en öppen redovisning av priser och principerna för prissättningen inom monopolverksamhet. En sådan redovisning bör lämpligen göras för olika typkunder – exempelvis konsumenter, fastighetsägare och företag.

Konkurrensverket föreslår att det införs regler om en öppen redovisning av principerna för prissättningen inom nät- och fjärrvärmeverksamhet.

## 6.4 Bygg- och boområdet

### **Förslag**

- Öka dynamiken på bostadsmarknaden genom att låta läget på lägenheten få större genomslagskraft vid hyressättningen, så att hyressättningen bättre avspeglar de boendes preferenser.
- Utforma subventions- och bidragssystem på ett sådant sätt att reellt motstånd mot kostnadshöjningar skapas i alla led.
- Inför regler som säkerställer att konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens beaktas vid tillämpningen av PBL.
- Organisera arbetet med standarder, tekniska normer och miljökrav på byggområdet så att de etablerade företagen inte kan begränsa konkurrensen.
- Organisera arbetet med byggproduktdirektivet så att de intressen som kan vilja motverka en harmonisering inte ges möjligheter att göra detta.

### 6.4.1 Bruksvärdessystemet

Diskussionerna om bruksvärdessystemet har under de senaste åren ökat. Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. skall genomföra en utvärdering av bruksvärdessystemet som skall vara avslutad senast den 1 mars 2000.<sup>111</sup> På den svenska bostadsmarknaden finns det ca 4,1 miljoner lägenheter varav ca 2,2 miljoner är belägna i flerbostadshus. Av dessa är ca 70 procent hyresbostäder vilka berörs av bruksvärdessystemet.

Tillämpningen av bruksvärdessystemet kan verka hämmande på effektiviteten och byggandet vad avser hyresbostäder, på grund av att hyresnivåerna inte bestäms av marknadens utbud och efterfrågan. Då bruksvärdessystemet främst har genomslagskraft i Stockholmsregionen har det där skett en viss snedvridning av bostadsmarknaden. Hyrorna bestäms i första hand inte av lägenhetens läge vilket har medfört att hyrorna mellan olika områden inte varierar i någon högre grad, medan det däremot är stora skillnader i betalningsviljan hos hyresgästerna beroende på i vilket område lägenheten är belägen. Hyrorna i attraktiva områden är således ofta betydligt lägre än vad hyresgästerna är villiga att betala, vilket

---

<sup>111</sup> Dir. 1999:32.

bl.a. har lett till att hyreskontrakten här har fått ett värde och en svart marknad har uppstått.

Konkurrensverket anser att läget på lägenheten generellt bör få större genomslagskraft vid hyressättningen så att hyressättningen bättre avspeglar de boendes preferenser och därigenom ökar dynamiken på bostadsmarknaden.

#### 6.4.2 Bostadssubventioner

Det finns en stor risk för att subventioner, som syftar till ett ökat byggande, leder till ökade priser om det råder ett begränsat konkurrenstryck i något eller flera av tillverknings- och distributionsleden. Lågt kostnadsmotstånd leder till att kostnader skjuts vidare till nästa led och i slutändan till slutkonsumenten. Om konsumenten i sin tur erhåller bidrag, såsom bostadsbidrag, motsvarar totalkostnaden för boendet en nivå som inte motsvarar konsumenternas faktiska betalningsvilja. Det föreligger då en stor risk för att producenter och konsumenter anpassar sig efter subventionssystemen utan vilja till förändring.

Konkurrensverket anser därför att subventions- och bidragssystem bör utformas på ett sådant sätt att reellt motstånd mot kostnadsökningar skapas i alla led.

#### 6.4.3 Plan- och bygglagen (PBL)

PBL innehåller bestämmelser om vilka krav som ställs på olika byggnadsverk. PBL påverkar konsumenten i och med att närområde m.m. utformas och bestäms genom lagen. Vid detaljplanering har sedan år 1997 även grannkommuner inom regionen en besvär rätt. Därmed har det blivit möjligt för grannkommuner att motsätta sig en kommuns planering av exempelvis de områden som kan användas till uppförande av byggnader och anläggningar för kommersiell verksamhet. Grannkommunerna kan bl.a. genom att hänvisa till en ökad miljöbelastning på grund av ökad biltrafik eller risk för utarmning av stadskärnorna påverka planeringen. Därigenom kan etablering av prispressande alternativ förhindras, till nackdel för konsumenterna.

Konkurrensverket föreslår mot denna bakgrund att det införs regler som säkerställer att konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens beaktas vid tillämpningen av PBL.

#### 6.4.4 Standarder, tekniska normer och miljökrav

För att tillvarata industrins gemensamma intressen i viktiga branschfrågor har intresseorganisationer skapat nätverk mellan sig. I många fall utgör intresseorganisationernas medlemmar huvuddelen av de företag som är verksamma inom varje bransch. Konkurrensverket har framhållit att det är viktigt att nationella särregler inte medför handelshinder och att sammansättningen av olika grupperingar, som har till uppgift att ta fram de kriterier som skall gälla för standarder, tekniska normer och miljökrav, är sådan att neutralitet och objektivitet säkerställs. Det finns även en risk för att starka aktörer inom en bransch verkar för införandet av standarder m.m. för att gynna ett särintresse och därigenom försvårar faktisk och potentiell konkurrens.

Konkurrensverket anser att arbetet med standarder, tekniska normer och miljökrav på byggområdet bör vara organiserat så att de etablerade företagen inte kan begränsa konkurrensen.

#### 6.4.5 EG:s byggproduktdirektiv

EG:s byggproduktdirektiv har bl.a. till syfte att eliminera handels hinder och få till stånd en ökad gränsöverskridande handel med byggmaterial. Samordningen och harmoniseringen går dock mycket långsamt. En av orsakerna till detta torde vara att expertgrupperna består av representanter för den aktuella branschen från de olika medlemsländerna. Representanter för etablerade företag inom en bransch har ofta begränsade incitament att komma överens i denna typ av frågor, eftersom det finns nationella standarder, som i avsaknad av europeiska harmoniserade standarder fortsätter att gälla och de nationella standarderna normalt gynnar de inhemska leverantörerna i respektive land. Det är viktigt att branschkompetens tas tillvara vid regelreformer, men det är även av synnerlig vikt att den i detta fall inte utnyttjas i syfte att gynna branschens särintressen. Principen att en vara som är godkänd i ett europeiskt land även skall godkännas i övriga länder gäller inte varor som omfattas av direktiv. Förhoppningarna om att EU-inträdet skulle innebära importkonkurrens med lägre priser och större mångfald har inte infriats. Boverket deltar i arbetet med att införliva byggproduktdirektivet. I detta arbete är det av stor vikt att Boverket i alla avseenden ser till att främja konsumentnyttan.

Det är viktigt att organisera arbetet med byggproduktdirektivet så att de intressen som kan vilja motverka en harmonisering inte ges möjligheter att göra detta.



## 6.5 Transportområdet

### Förslag

- Utred möjligheterna att tillämpa reglerna för slotsfördelning på Arlanda mer flexibelt för ökad konkurrens.
- Arbeta aktivt för ändring av reglerna för slotsfördelning så att de blir mer dynamiska och ger ökat utrymme för konkurrens.
- Ge flygbolag i inrikestrafik chans att utveckla trafik i konkurrens med SAS, dels genom att beakta konkurrensaspekten vid planeringen av ökad flygplatskapacitet, dels genom att villkoren för trafiken på Bromma även fortsättningsvis utformas så att förutsättningarna för konkurrens kvarstår.
- Avyttra SAS ägarandel i Skyways.
- Ta initiativ till att användningen av lojalitetsprogram i flygbranschen avskaffas eller begränsas såväl nationellt som internationellt.
- Ta initiativ till att det internationella regelverket på flygområdet i grunden moderniseras på en global nivå för att uppnå förenkling, liberalisering och harmonisering.
- Fullfölj den strukturella separationen inom järnvägssektorn genom att avveckla SJ:s kvarvarande kontroll över delar av infrastrukturen.
- Avveckla företrädesrätten till tidigare utnyttjade tåglägen för godstransporter.
- Avveckla SJ:s företräde till lönsam interregional persontrafik.
- Undersök möjligheterna att införa konkurrens på spåren, dvs. att låta flera operatörer konkurrera om resenärerna på samma järnvägslinje.
- Se till att konkurrensutsatt verksamhet inom sektoransvariga myndigheter på transportområdet i förekommande fall hålls organisatoriskt åtskild från myndighetsuppgifter.

### 6.5.1 SAS dominerande ställning och etableringshinder inom inrikesflyget

Bristen på konkurrens på den svenska inrikesflygmarknaden hänger starkt samman med SAS dominerande ställning och de etableringshinder som struktureförhållandena på marknaden för med sig. Åtgärder bör därför först och främst inriktas på att förbättra konkurrenternas möjligheter att etablera sig och upprätthålla fungerande konkurrens på marknaden genom att sänka inträdesbarriärerna.

Konkurrensverket har nyligen fattat ett beslut (dnr 902/1998) som ytterst syftar till att förbättra etableringsförutsättningarna på den svenska marknaden för inrikesflyg. På sikt bör således normala konkurrensincitament som pris och kvalitet kunna avgöra valet av transportör i det enskilda fallet. I beslutet åläggs SAS att begränsa tillämpningen av sitt lojalitetsprogram EuroBonus avseende inrikestrafiken i Sverige. Beslutet innebär att SAS inte får tillämpa EuroBonus så att poäng kan intjänas på inrikes flygresor i Sverige för uttag i bonuserbjudanden. Beslutet om åläggande har av SAS överklagats till Marknadsdomstolen. Domstolen har därefter valt att inhibera verkets beslut i avvaktan på det slutliga avgörandet.

SAS har efter Konkurrensverkets utredning och preliminära bedömning i ovan angivna ärende emellertid gjort vissa åtaganden som rör bolagets företagsavtal och resebyråavtal. Förutsatt att verkets beslut gällande SAS lojalitetsprogram EuroBonus vinner laga kraft kommer det, tillsammans med de av SAS i samband med beslutet gjorda åtagandena rörande företagsavtal och resebyråavtal, att stärka konkurrerande flygbolags möjligheter att etablera och upprätthålla trafik på marknaden för inrikesflyg.

#### 6.5.2 Start- och landningstider

Ett väsentligt etableringshinder utgörs av bristen på attraktiva start- och landningstider, s.k. slots, på Arlanda. Slotsfördelningen i Sverige sköttes tidigare av SAS, men år 1995 tillskapades en särskild organisation för slotsallokering med representanter för flera flygbolag. Gruppen arbetar i enlighet med EU:s fastlagda regler om fördelning av slots. Enligt dessa regler har bl.a. redan opererande flygbolag s.k. grandfathers rights, dvs. rätt att behålla de slots som bolaget har och som faktiskt utnyttjas. Reglerna stadgar att slots varken får säljas eller skänkas bort. Däremot kan två företag byta slots. Vidare gäller att nytillträdande lufttrafikföretag skall ges företräde till hälften av de slots som frigörs. En ny slotsförordning har under lång tid varit under utarbetande inom EU. I det arbetet bör Sverige verka för att reglerna möjliggör en mer dynamisk slotsfördelning som ger ökat utrymme för konkurrens.

#### 6.5.3 Flygplatskapacitet

Arlanda utgör i dag det enda verkliga navet i svensk inrikestrafik och är den i särklass viktigaste flygplatsen för transferpassagerare i utrikestrafik. Bromma erbjuder mycket begränsade möjligheter för transferresande. För resenärer med avreseort eller destination

inom Mälardalsområdet utgör dock trafiken till och från Bromma i vissa fall ett alternativ till SAS inrikestrafik från Arlanda. Det är därför av stor vikt att villkoren för trafiken på Bromma även fortsättningsvis utformas så att förutsättningarna för denna konkurrens kvarstår så länge flygplatsen är i bruk.

Utbyggd flygplatskapacitet i Stockholmsområdet ger ökad möjlighet för andra flygbolag att etablera trafik. Om Bromma läggs ned måste även den förlorade kapaciteten ersättas. Arlanda kommer med stor sannolikhet att för lång tid framåt vara den viktigaste flygplatsen, i synnerhet för affärsresenärer i inrikestrafiken och för affärsresenärer som vill ha tillgång till internationellt affärsflyg. Oavsett på vilket sätt utbyggnaden görs är det dock av avgörande betydelse att denna sker på sådana villkor att flygbolag i inrikestrafik får en chans att utveckla trafik i konkurrens med SAS och att SAS dominerande ställning inte ytterligare cementeras. Dessa överväganden bör således beaktas redan vid planering av kapacitetsökning.

#### 6.5.4 SAS - Skyways

Konkurrenssituationen på den svenska inrikesflygmarknaden är också resultatet av att SAS valt att på olika sätt liera sig med mindre bolag och potentiella konkurrenter. Viktigast i detta hänseende har varit SAS förvärv av 25 procent i Skyways. Bolaget, som är Sveriges största regionalbolag, har en marknadsandel om ca 9 procent av den svenska marknaden. De båda bolagen har ett mycket långtgående samarbete med ett gemensamt trafiksystem.

Skyways fungerar därmed huvudsakligen som ett komplement till SAS och bolagen kan inte sägas utgöra konkurrenter. SAS förvärv av del i Skyways utgör inte ett förvärv i konkurrenslagens mening, varför strukturella förändringar (avyttring av verksamheter eller ägarandelar) inte i detta fall kan åstadkommas med stöd av konkurrenslagen. Samarbetsavtalet har heller inte anmälts av parterna till Konkurrensverket för prövning av icke-ingripandebesked eller undantag. Den insyn och möjlighet till påverkan som SAS har genom ägarandelen gör emellertid att konkurrensen mellan företagen i praktiken är väsentligt försvagad. SAS fortsatta ägande i Skyways och effekterna därav på utvecklingen av konkurrens på inrikesflygmarknaden blir därför frågor för SAS ägare att ta ställning till.

### 6.5.5 Lojalitetsprogram på flygmarknaden

De av flygbolagen tillämpade lojalitetsprogrammen, de s.k. Frequent Flyer Programs, utgör på flera sätt ett allvarligt hinder för en sund utveckling av konkurrensen på flygmarknaden. När bonusförmånerna, som ges i sådana program, riktas till en annan än den som betalar biljetten styrs inte valet av flygbolag i första hand av normala konkurrensmedel som pris och kvalitet. Detta gäller t.ex. när en affärsresenär reser i tjänsten och erbjuds en personlig förmån för att för arbetsgivarens räkning välja ett visst flygbolags tjänster. Lojalitetsprogrammen leder uppskattningsvis till att priserna ligger flera procent högre än de annars skulle göra och när de används av dominerande flygbolag motverkas konkurrensen från andra bolag. De mycket negativa effekterna av lojalitetsprogrammen på flygmarknaden utgör skäl för att man från svensk sida aktivt medverkar till att programmen avskaffas.

### 6.5.6 Internationella regelverk inom flygsektorn

De bakomliggande regelverken inom flygsektorn är internationella. I många länder utanför EU är marknaden i stor utsträckning fortfarande reglerad. En del av dagens konkurrensproblem härrör från strukturer i det internationella regelverket som har sitt ursprung i reglerade marknader. Sverige bör därför verka för att det internationella regelverket i grunden förenklas och moderniseras på en global nivå för att uppnå liberalisering och harmonisering.

### 6.5.7 Viss gemensam infrastruktur inom järnvägssektorn

För att uppnå lika konkurrensvillkor inom järnvägstrafik är det viktigt att alla tågoperatörer har tillträde till vissa gemensamma funktioner som stationshus, plattformar, bangårdar samt informations- och bokningssystem. Hittills har SJ ansvarat för dessa funktioner. Som en följd av den trafikpolitiska propositionen 1998 har vissa gemensamma funktioner kommit att föras över från SJ till Banverket. Detta gäller de gemensamma funktionerna trafikantinformationssystem, anläggningar på plattform och planskilda plattformsförbindelser. Fortfarande förvaltas dock t.ex. stationshusen liksom den mark där stationer och spår är belägna av SJ. Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att alla gemensamma funktioner tillhandahålls av en neutral part och inte av någon av aktörerna på marknaden.

Konkurrensverket föreslår därför att den strukturella separationen inom järnvägssektorn fullföljs genom att SJ:s kvarvarande kontroll över delar av infrastrukturen avvecklas.

#### 6.5.8 Företrädesrätt – godstransporter på järnväg

Inom godstrafiken på järnväg har redan etablerad godstrafik företrädesrätt till tidigare utnyttjade tåglägen på vissa järnvägssträckor med betydande godsflöden. SJ har även efter avregleringen bibehållit en dominerande ställning på denna marknad medan de nya operatörerna endast har tagit en liten del av trafikvolymen. Reglerna om företrädesrätt medför därmed en konkurrensfördel för SJ.

Konkurrensverket föreslår mot denna bakgrund att företrädesrätten till tidigare utnyttjade tåglägen för godstransporter avvecklas.

#### 6.5.9 Interregional persontrafik på järnväg

SJ har fortfarande en betydande konkurrensfördel i förhållande till nytillkomna aktörer genom sin ensamrätt till lönsam interregional persontrafik på stornätet. Ensamrätten för SJ till lönsam trafik har motiverats med behovet av att skydda stordriftsfördelarna i järnvägssystemet. Stordriftsfördelarna kan dock antas främst förekomma inom infrastrukturen medan stordriftsfördelarna i trafikverksamheten i huvudsak är kopplade till de s.k. gemensamma funktionerna.

Konkurrensverket föreslår därför att SJ:s företräde till lönsam interregional persontrafik avvecklas.

#### 6.5.10 Konkurrens på järnvägsspåren

Hittillsvarande system inom persontrafiken på järnväg har, i den mån trafiken varit öppen för konkurrens, inneburit att en operatör har givits ensamrätt till trafiken på respektive linje. Med ett sådant system konkurrerar företagen om att få dessa rättigheter, vilket hittills skett vid upphandling av länstrafik eller av icke lönsam interregional trafik. Mellan upphandlingstillfällena är det i stället de olika trafikslagen som konkurrerar om resenärerna på berörd linje. Ett alternativ till sådan konkurrens *om* spåren är en konkurrens *på* spåren, vilket innebär att flera operatörer ges möjlighet att konkurrera om resenärerna på samma järnvägslinje.

Konkurrensverket föreslår att möjligheterna att införa konkurrens på spåren undersöks.

#### 6.5.11 Sektorsansvariga myndigheters dubbla roller

Konkurrensverket har i olika sammanhang pekat på nackdelarna från konkurrenssynpunkt av att sektorsansvariga myndigheter inom transportområdet både har myndighetsfunktioner och utför kommersiella tjänster utan att dessa roller hålls tydligt åtskilda. Verket anser att rollfördelningen i regel blir tydligast om den kommersiella, konkurrensutsatta verksamheten åtskiljs från myndighetsfunktionen och drivs i företagsform, t.ex. som fristående aktiebolag. Berörda myndigheter på transportområdet är Luftfartsverket, Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket.

Konkurrensverket föreslår att konkurrensutsatt verksamhet inom sektorsansvariga myndigheter på transportområdet i förekommande fall skall hållas åtskild från myndighetsuppgifter.

### 6.6 Medieområdet

#### **Förslag**

- Komplettera tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen så att det klart framgår att konkurrenslagen är tillämplig på medieområdet.
- Slopa reklamskatten.
- Inför enhetliga regler för mervärdesskatt på medieområdet.
- Avskilj Telias fasta infrastruktur från den verksamhet som tillhandahåller teletjänster till slutkunder.
- Låt en oberoende part kontinuerligt sammanställa uppgifter om olika villkor för tele- och Internetabonnemang för att underlätta konsumenternas informationsinhämtning.
- Se till att internationella standarder utvecklas som gör det möjligt att använda en och samma digitala tv-box för olika distributionsformer.

#### 6.6.1 Konkurrenslagens tillämplighet på det grundlagskyddade medieområdet

I den moderna demokratin är mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning av stor betydelse och utgör i många fall grunden för samhällsdebatt och demokrati. En sådan mångfald kan emellertid försvåras och den fria opinionsbildningen skadas om en-

skilda ägare eller grupper av ägare i medieföretag som står bakom massmedier med stor genomslagskraft får en alltför stark ställning på området. När det gäller frågan om ökad ägarkoncentration och minskad mångfald kan konstateras att flera ägargrupper har ökat sina marknadsandelar på dagspressmarknaden genom företagsförvärv. Samtidigt har nya ägare etablerat sig på dagspress-, radio- och tv-marknaderna. Det är inte osannolikt att utvecklingen går mot allt större företag med intressen i flera mediebranscher och i flera länder och att på längre sikt en ökad ägarkoncentration kan befaras. Utvecklingen kan – även om det för närvarande inte kan anses föreligga något mer betydande hot mot yttrandefriheten – på sikt medföra en ökad företags- och ägarkoncentration som berör det redaktionella arbetet och även ytterst påverkar den reella möjligheten till yttrandefrihet. Även en ökad företags- och ägarkoncentration på andra områden inom mediesektorn, t.ex. inom tryckeri- och distributionsområdet, kan påverka de reella möjligheterna till yttrandefrihet. Det finns därför behov av konkurrensreglering på detta område.

Frågan om konkurrenslagens tillämplighet och räckvidd på medieområdet är emellertid föremål för skilda bedömningar.

Mediekoncentrationskommittén behandlar i betänkandet (SOU 1999:30) Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m.m. frågor som rör bl.a. vissa grundläggande frågeställningar avseende yttrandefriheten enligt grundlagarna och frågan om konkurrenslagens tillämplighet på det grundlagsskyddade medieområdet.

Konkurrensverkets bedömning i denna fråga är – som också kommit till uttryck i verkets beslut i skilda ärenden och i remissyttrandet över kommitténs betänkande – att varken tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen kan anses ge stöd för uppfattningen att KL inte kan tillämpas på medieområdet utom i de fall då en sådan tillämpning skulle medföra att de grundlagsskyddade rättigheterna blir mer eller mindre illusoriska. Konkurrensverket har vidare i sitt remissyttrande över de förslag som kommittén lämnat i sitt betänkande framhållit att den nuvarande konkurrensrättsliga regleringen väl motsvarar de krav som kan ställas på en sådan reglering på medieområdet och att det därför enligt verkets bedömning för närvarande saknas skäl att införa en särskild konkurrensrättslig särreglering på detta område.

Konkurrensverket har – som också framgår av verkets yttrande – anslutit sig till kommitténs bedömning att den osäkerhet som råder

hos många aktörer om konkurrenslagstiftningens tillämplighet på det grundlagsskyddade området är besvärande och att det därför måste anses föreligga skäl för att ytterligare klargöra rättsläget i denna fråga. Verket anser det därför angeläget att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen snarast kompletteras med sådana bestämmelser att det klart framgår att KL är tillämplig på medieområdet.

### 6.6.2 Reklamskatt

En viktig förutsättning för att konkurrenslösningar skall bli ett medel för ökad effektivitet är att lika spelregler gäller för aktörerna på en marknad. Denna princip bör normalt också vara vägledande vid utformningen av beskattning. Till följd av att dagstidningar bl.a. har en lägre reklamskattesats än andra reklammedier, t.ex. veckotidningar, förstärks dagstidningarnas allmänna konkurrenskraft på reklammarknaden med undantag för etermedier, som inte alls berörs av skatten. TV-reklamens och radioreklamens snabba tillväxt förstärker skillnaden i konkurrensförutsättningarna mellan olika slag av medier. Erfarenheterna av reklamskatten har också visat att skatten inneburit avgränsningsproblem och svårare administration för bl.a. tryckerierna som har att tillämpa bestämmelserna. Konkurrensverket anser därför att reklamskatten bör slopas.

### 6.6.3 Mervärdesskatt

Ett system där vissa företag i en bransch är befriade från mervärdesskatt medan andra har låg eller full skatteplikt leder normalt till skillnader i konkurrensförutsättningar. Olika regler medför dessutom gränsdragningsproblem då företag med likartad verksamhetsinriktning kommer att lyda under olika skatteregler eller skattesatser. För att uppnå konkurrensneutralitet föreslår Konkurrensverket att enhetliga regler skapas för mervärdesskatt på medieområdet.

### 6.6.4 Separation av Telias verksamheter

Många av konkurrensproblemen inom teleområdet går att härleda till tjänstetillhandahållarnas behov av infrastruktur. Telias dubbla roll som tillhandahållare av tjänster och infrastruktur är en återkommande källa till konflikter på telemarknaden. Bl.a. har villkoren för samtrafik mellan Telia och konkurrenter till Telia gett upp-



hov till långdragna tvister alltsedan telemarknaden regelreformerades 1993. Konkurrensverket har tidigare framhållit behovet av en tydligare separation mellan Telias olika verksamheter. Det finns för närvarande mycket som tyder på att det kopparbaserade telenätet även i framtiden kommer att inneha en betydelsefull roll som tjänstebärare, eftersom nätet kan uppgraderas för att tillhandahålla bredbandstjänster. Det finns därför skäl att tydligare separera Telias fasta infrastruktur från den verksamhet som tillhandahåller teletjänster till slutkunder.

#### 6.6.5 Villkor för tele- och Internetabonnemang

En väl fungerande konkurrens förutsätter också att konsumenterna kan göra rationella val. Detta förutsätter i sin tur att konsumenterna är väl informerade. I och med att utbudet av tjänster på telemarknaden ökar, växer också kraven på att konsumenterna informerar sig om operatörernas olika villkor. Vid t.ex. prisjämförelser, speciellt mellan mobilteleabonnemang, är det många faktorer som kunden måste ta hänsyn till. Denna informationsinhämtning kan underlättas om informationen om abonnemangsvillkoren är lättillgänglig och tydlig.

Den konsumentundersökning som gjordes inom ramen för PTS, Konsumentverkets och Konkurrensverkets gemensamma rapport "Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv", december 1999, visade bl.a. att abonnenter i allmänhet inte har tillräckligt bra information om vilka priser och villkor som gäller för olika typer av mobilteleabonnemang, vilket kan leda till att de har svårt att överblicka och jämföra olika abonnemangserbjudanden.

Det finns därför skäl att, åtminstone under en övergångsperiod, överlåta på en oberoende part att kontinuerligt sammanställa uppgifter om villkoren för de tele- och Internetabonnemang som erbjuds på marknaden.

#### 6.6.6 Standardisering av digital-tv-boxar

Digitala tv-sändningar kan tas emot via parabolantenn, via kabel-tv-nätet och via marknätet. För mottagning krävs en s.k. digital-tv-box för dekryptering och omvandling av tv-signalerna. Det är viktigt för konsumenterna att denna box har så lågt pris som möjligt och att samma box kan användas till mottagning av program som sänds oberoende av teknik. Det sistnämnda är också viktigt

för att det inte skall uppkomma inlåsnings effekter som försvårar marknadstillträdet för nya aktörer. Situationen för närvarande är den att olika boxar används för respektive mottagningsteknik. Om tittarna utan allt för höga byteskostnader skall kunna flytta mellan olika tekniker och distributörer och nya aktörer skall kunna träda in på marknaden måste det finnas en box som kan användas till mottagning oberoende av sändningssätt. Initiativ bör därför tas för att påskynda det standardiseringsarbete som har inletts.

## 6.7 Finans- och försäkringsområdet

### **Förslag**

- Gör det möjligt att i visst fondsparande skjuta upp reavinstbeskattning.
- Inför vissa minimikrav för mindre aktörers tillgång till etablerade betalningssystem.
- Underlätta privatpersoners byte av finansiellt institut.
- Inför ett samlat regelverk för finansiella tjänster.

### 6.7.1 Reavinstbeskattning vid försäljning av fondandelar

Konkurrensen på fondmarknaden skulle öka om det blev möjligt att skjuta upp reavinstbeskattningen till dess att slutlig försäljning sker, dvs. när fondspararen väljer att ta ut pengarna för konsumtion i stället för att investera i nya fondandelar.

Detta skulle t.ex. kunna lösas genom att det skapas en särskild fondsparform, liknande IPS, men utan de särskilda regler som gäller för pensionssparande. Medel som placerats inom ramen för denna fondsparform skulle undantas från reavinstbeskattning till dess att medlen togs i anspråk för konsumtion. Sparformens attraktionskraft ligger bl.a. i det faktum att det skulle bli möjligt att fritt kunna byta sparinstitut.

### 6.7.2 Inträdeshinder – tillgång till betalningssystem

Med tanke på bankmarknadens stora betydelse, såväl samhälls-ekonomiskt som för enskilda hushåll, är det viktigt att inträdeshindren – och därmed hindren för en god konkurrens – inte tillåts bli alltför höga. På de bankmarknader som riktar sig till privatpersoner och mindre företag är tillgång till betalningssystemen av stor betydelse. Ett hinder för tillgång till dessa kan ses som ett inträdeshinder. Det är dock inte oproblematiskt att ställa krav på

att alla aktörer skall få tillträde till alla betalningssystem. Detta skulle reducera eller helt eliminera incitamenten till att utveckla nya system, vilket skulle vara till skada för den långsiktiga effektiviteten. Å andra sidan har vissa betalningssystem (främst kanske girering och kortbetalningar i butik) och möjligheten att ta ut pengar i automat (uttagsautomater) kommit att bli så accepterade att tillgång till dessa är helt nödvändig för en bank som vill konkurrera om privatpersoners lönekonton och företagens transaktionskonton. I synnerhet vad gäller system som byggts upp gemensamt och drivs gemensamt av flera stora banker, eller av samtliga stora banker, finns det skäl att, utöver de krav som i särskilda fall kan ställas med stöd av konkurrenslagen, ställa upp generella minimikrav så att mindre aktörer skall kunna erhålla tillgång till etablerade betalningssystem.

Detta skulle förbättra nya aktörers möjlighet att konkurrera om exempelvis lönekonton av samma typ som de etablerade bankerna erbjuder sina kunder. En annan möjlighet är att förbättra möjligheterna att enkelt föra pengar mellan konton i olika banker. Detta skulle t.ex. göra det möjligt att få lönen insatt på ett konto i en mindre bank som kanske har ett mindre heltäckande system av uttagsautomater. Från nämnda bankkonto skulle det bli möjligt att skicka en lämplig summa pengar till en bank med ett större automatsnät.

### 6.7.3 Konsumenternas rörlighet på de finansiella marknaderna

Vilka åtgärder som bör vidtas för att öka framför allt privatpersoners rörlighet på marknaden, dvs. att byta finansiellt institut, är en omdebatterad fråga. Ett förslag som lyfts fram av Konsumentpolitiska kommittén 2000 och som naturligtvis är av största betydelse är att man redan i skolan skulle införa privatekonomi som ett skolämne. Informationen till privatpersoner om institutens villkor och priser/avgifter bör också vara lättillgänglig.

Det kan också i detta sammanhang finnas skäl att utreda om det går att inrätta bättre rutiner då byte av sparinstitut äger rum, så att man endast behöver göra en anmälan om detta till den nya banken utan att även behöva anmäla detta till den gamla banken, till arbetsgivare och till företag till vilka man regelbundet betalar räkningar med autogiro.

#### 6.7.4 En samlad finansiell lagstiftning

Mot bakgrund av den branschglidning som sker mellan de finansiella aktörerna och att olika instituts verksamheter inte längre går att urskilja med samma klarhet som tidigare vore ett samlat regelverk för finansiella tjänster önskvärt. Det förtjänar att påpekas att Banklagskommittén i sitt delbetänkande (SOU 1998:160) Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag, som grund för sina förslag valt just ett funktionellt angreppssätt i stället för det institutionella angreppssätt som präglat hittillsvarande reglering på området. En samlad reglering fokuserad på de finansiella tjänsterna skulle vara positiv från konkurrenssynpunkt då den skulle behandla aktörer som utför likartade funktioner, t.ex. sparande eller kreditgivning, på ett konkurrensneutralt sätt. Bland annat skulle en sådan samlad reglering också underlätta att fler steg tas för att öka konkurrensen mellan olika finansiella företag som handhar det skattegynnade pensionssparandet. Dessutom bör det, vilket verket tidigare anfört i remissyttranden, gå att finna lösningar som stimulerar konkurrensen även mellan de traditionella livförsäkringsbolagen.

#### 6.8 Hälso- och sjukvårdsområdet

##### **Förslag**

- Avskaffa referensprissystemet för läkemedel.
- Ge apoteken rätt att byta ett förskrivet läkemedel mot en billigare generisk variant, såvida inte läkaren uttryckligen angett att så inte får ske.
- Låt andra än Apoteket AB få sälja delar av det receptfria sortimentet.
- Inför ett franschisesystem för fristående apotek.
- Ta initiativ inom EU till åtgärder som underlättar parallellimport av läkemedel.
- Utred behovet av styrmedel för att uppnå valfrihet inom barn- och ungdomstandvården.
- Undanröj kommunkontosystemets konkurrensnedvridande effekter.

##### 6.8.1 Läkemedel

För att öka konkurrensen mellan generika och originalpreparat bör referensprissystemet avskaffas. Därmed skapas möjlighet för generikatillverkare att i praktiken hålla priser som ligger mer än tio procent under originalens pris, vilket gynnar den långsiktiga konkurrensen på marknaden. För att ytterligare stimulera

generikaanvändningen bör apoteken ges rätt att, på begäran av patienten och efter information från apoteken, genomföra ett byte från förskrivet originalläkemedel till motsvarande generika, såvida inte läkaren angett på receptet att detta inte är tillåtet.

Delar av det receptfria sortimentet bör få säljas av andra detaljister än Apoteket AB som uppfyller rimliga kompetenskrav. Genom en sådan åtgärd gynnas konsumenterna av ökad tillgänglighet till vissa basläkemedel. Åtgärden bör också leda till ett något ökat konkurrenstryck gentemot Apoteket.

För att ytterligare stimulera Apoteket till förbättringar i distributionssystemet bör ett franchisesystem införas, med staten som franchisegivare och med franchisetagare som är fristående från Apoteket AB.

Parallellimport av läkemedel har under de senaste åren kraftfullt bidragit till ökad priskonkurrens på läkemedelsmarknaden. Parallellimporten begränsas dock på olika sätt. Regelverket på detta område kan emellertid inte utformas ensidigt av Sverige, varför regeringen bör ta initiativ till åtgärder som underlättar parallellimport. Som exempel kan nämnas ökad samordning mellan läkemedelsmyndigheterna inom EES-området för att underlätta ansökan om försäljningsgodkännande och korta handläggningstider. Vidare är det önskvärt att försäljningstillståndet för parallellimportörer av en viss variant av ett läkemedel inte automatiskt dras in när originaltillverkaren avregistrerar varianten. Ett skäl till att försäljningstillståndet dras in är som tidigare nämnts att direktimportören svarar för biverkningsrapporteringen. EG-domstolens avgörande i det s.k. Zimovane-målet (C-94/98) den 16 december 1999 ger enligt Läkemedelsverket inte anledning att ompröva reglerna om försäljningstillstånd.

Dessa regler har, enligt Konkurrensverkets uppfattning, genom kopplingen till biverkningsrapporteringen blivit ett väsentligt hinder för parallellimport. Konkurrensverket har i ett yttrande till Läkemedelsverket (dnr 916/1998) framfört synpunkter på ett förslag till nya föreskrifter för parallellimporterade läkemedel. Konkurrensverket anförde att den biverkningsrapportering som sker enligt EG:s direktiv 65/65 borde komma även Sverige till del. I de fall tillverkaren saluför läkemedlet i annat land än Sverige och har rapporteringsskyldighet om biverkningar borde således Läkemedelsverket kunna få de uppgifter som behövs från den nationella myndigheten i det landet. Överväganden om åtgärder på detta område för att underlätta parallellimport bör emellertid anstå tills

Regeringsrätten meddelat dom i det s.k. Losec-målet (se avsnitt 5.8).

### 6.8.2 Barn- och ungdomstandvården

Det offentliga monopol på barn- och ungdomstandvård som fortfarande råder i flera landsting bör ersättas av konkurrens mellan folktandvården och privata vårdgivare. Det skulle ge konsumenterna valfrihet och vara gynnsamt även för konkurrensen på marknaden för vuxentandvård. Landstingsförbundet har uttalat att barn och ungdomar i Sverige skall ha möjlighet att på lika villkor välja mellan offentliga och privata vårdgivare, och utvecklingen tycks gå i den riktningen.<sup>112</sup> Några landsting inför fritt vårdval år 2000 medan vissa andra landsting utreder frågan. För att åstadkomma konkurrens och valfrihet i hela landet kan det behövas någon form av ekonomiska incitament eller lagstiftning.

### 6.8.3 Kommunkontosystemet

En av regeringen tillkallad utredare har utvärderat hur väl kommunkontosystemet uppfyller det egentliga syftet, dvs. att skapa konkurrensneutralitet mellan kommunal verksamhet i egen regi respektive på entreprenad.<sup>113</sup> Han förordar att skatteplikt införs så långt möjligt med hänsyn till EG-rätten. I likhet med Konkurrensverket har han funnit att tandvården har en särställning bland de verksamheter som omfattas av systemet. Utredaren kan tänka sig tre olika sätt att lösa problemet med den olikformiga behandlingen i skattehänseende: att folktandvården lyfts ut från kommunkontosystemet, att privattandläkarna lyfts in i kommunkontosystemet eller att tandvården görs skattepliktig.

EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv (77/388/EEG) innehåller bestämmelser om att viss verksamhet skall vara undantagen från skatteplikt, bl.a. sjukvård som bedrivs av offentlighetsrättsliga organ och andra erkända inrättningar av liknande natur samt sjukvårdande behandling som ges av medicinska yrkesutövare. Enligt utredarens bedömning torde direktivet ändå ge möjlighet att införa mervärdesskatt åtminstone på vuxentandvård, mot bakgrund av att

---

<sup>112</sup> Beslut av Landstingsförbundets kongress 1998.

<sup>113</sup> SOU 1999:133.

denna marknad är avreglerad och att vuxentandvården i Sverige i huvudsak tillhandahålls av privata företag. Utredaren anser att det finns sociala skäl att särbehandla tandvården och föreslår att skattesatsen skall vara sex procent. Patienten skulle inte märka någon skillnad i pris, eftersom hon när skattefrihet råder ändå får betala den mervärdesskatt som tandläkaren inte kan dra av.

Konkurrensverket finner det angeläget att reglerna ändras så att tandvård får en likformig skattemässig behandling, oavsett i vems regi verksamheten bedrivs. Det bästa sättet att undanröja konkurrenssnedvridande effekter är att utvidga momsplikten till hälso- och sjukvårdsområdet. Mervärdesskattedirektivet synes för närvarande omöjliggöra en sådan lösning, men Sverige bör arbeta för en ändring av direktivet.

## 7 Generella konkurrensproblem och förslag till åtgärder

### 7.1 Effektivare kartellbekämpning

Karteller är en form av ekonomisk brottslighet som är till stor skada för konsumenterna. Indikationerna på att kartellsamarbete fortfarande förekommer på den svenska marknaden motiverar åtgärder för att effektivisera uppspårandet och beivrandet av karteller.

Konkurrensverkets står i dag inför en annan situation än den som rådde i samband med konkurrenslagens ikraftträdande. Verket har i princip avslutat de ärenden som inkom till verket under den stora ärendetillströmningen 1993/94. Antalet ansökningar om icke-ingripandebesked/anmälningar för undantag har även i övrigt minskat med tiden. Det finns vidare anledning att anta att såväl verket som näringslivet i dag har en sådan kunskap om lagens tillämpning att verket i allt större utsträckning kan begagna förenklade förfaranden i sin handläggning. Konkurrensverket kommer därför i allt större utsträckning att kunna inrikta och styra sina resurser mot specifika konkurrensproblem, såväl vad gäller branscher och områden som vad gäller beteenden. Det finns mot denna bakgrund anledning att nu överväga om de medel som står till buds för att spåra upp och angripa de för konsumenterna mest skadliga formerna av konkurrensbegränsande förfaranden är tillräckliga.

#### 7.1.1 Kartellers skadlighet

Sett från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om köparens möjlighet att välja mellan olika alternativ. När denna valmöjlighet finns kan konsumenten värdera de olika produkter som kan tillfredsställa ett visst behov med avseende på deras egenskaper. Priset är många gånger den viktigaste faktorn. Andra egenskaper som kan bestämma hur produkten värderas är kvalitet, utseende, service m.m. Det slutliga valet bestäms av den enskilda konsumentens behov och preferenser.



Att söka alternativ och värdera dem är i sig en process som kräver tid och andra resurser. Konsumenten kan därför finna det rationellt att sätta ambitionen lägre än att vid varje köp göra en total genomgång av alla tänkbara alternativ i syfte att få fram det absolut bästa valet. Det kan räcka med att produkten är tillräckligt bra. Men även med denna lägre ambitionsnivå har konsumenten ett starkt intresse av att kunna reagera när hon är missnöjd. Möjligheten att välja bort en produkt, och att då ha tillgång till ett bättre alternativ, kan i praktiken många gånger vara det tydligaste uttrycket för konsumentens makt vid en fungerande konkurrens.

Det är inte alltid nödvändigt att alla konsumenter på en marknad är lika medvetna och aktiva i sitt val för att konkurrensen skall fungera. På de flesta marknader för konsumentprodukter saknar säljaren möjlighet att sätta olika pris beroende på hur aktiv och pris-känslig respektive köpare är.<sup>114</sup> Det innebär att de aktiva konsumenternas beteende kommer alla köpare tillgodo, exempelvis genom att ett lågt marknadspris etableras eller att säljarna undviker ageranden som skulle göra tillräckligt många köpare missnöjda.

När konsumenterna har makt att välja och välja bort produkter bland ett antal alternativ påverkas säljarnas beteende. Säljarnas ekonomiska framgång är beroende av att konsumenterna föredrar deras produkt framför konkurrenternas, vilket får dem att konkurrera, dvs. tävla om köparnas gunst. Denna tävlan leder i sin tur till ett antal för konsumenterna gynnsamma effekter som redovisas närmare i kapitel 2. Den mest omedelbara effekten är att de konkurrerande säljarna anstränger sig att ge bäst valuta för pengarna, exempelvis i form av lägsta pris vid viss kvalitet eller bästa kvalitet till visst pris. Genom konkurrenstrycket sker således, i jämförelse med en situation utan konkurrens, en överföring av resurser från säljare till köpare. I kapitel 2 redovisas hur denna mekanism kan beskrivas med hjälp av den ekonomisk-teoretiska modellen för prisbildning vid perfekt konkurrens.

En andra effekt av konsumenternas möjlighet att välja mellan olika alternativ är att detta val får en styrande effekt på produktions och distributionens inriktning. Alla konsumenter har inte samma behov eller önskemål när det gäller produktens olika egen-

---

<sup>114</sup> Genom att differentiera priset kan säljaren öka sina samlade intäkter. Det förekommer därför på vissa marknader, där detta är möjligt, att säljaren segmenterar utbudet med hänsyn till olika köparkategoriernas betalningsvilja. En extrem form av prisdifferentiering är auktion, där varje försäljning sker till den köpare som är beredd att betala det högsta priset.

skaper. Därmed finns det utrymme för att på en och samma marknad erbjuda produkter med varierande utformning, inriktade på att tillfredsställa olika köparkategorier. Konsumenternas preferenser förändras över tiden och för att nå framgång prövar säljarna nya produktutformningar i förhoppningen att dessa skall bli mer uppskattade än de tidigare existerande alternativen. Den möjlighet som en fungerande konkurrens ger konsumenterna att styra produktionens och distributionens inriktning gäller därmed inte bara i ett statistiskt perspektiv utan fungerar också som drivkraft för förnyelsen av produktutbudet.

Det tryck som uppstår genom konsumenternas aktiva val har också mer långsiktiga effekter, som ökar tillväxten och på så sätt höjer det allmänna välbefindandet. En viktig effekt är att varje företag som verkar på en konkurrensmarknad måste hushålla med sina resurser för att sänka kostnaderna och därigenom kunna erbjuda goda produkter till lågt pris. Detta tryck att ständigt se till den inre effektiviteten gäller inte för ett företag som saknar konkurrens. En fungerande konkurrens är också viktig för att åstadkomma s.k. effektiv resursallokering, dvs. att de samlade resurserna i ekonomin utnyttjas och kombineras på det sätt som skapar det största värdet för konsumenterna.

Konkurrens som begrepp sammanblandas många gånger med konkurrenskraft. Det senare avser företagets förmåga att hävda sig i förhållande till konkurrenter, inte minst på världsmarknaden. Kravet att stärka den inhemska industrins konkurrenskraft har många gånger utnyttjats som argument för att begränsa konkurrensen på hemmamarknaden, exempelvis genom att uppmuntra koncentration eller genom protektionistiska åtgärder. Ekonomisk forskning av bl.a. Michael Porter (Harvard Business School) och Örjan Sölvell (Handelshögskolan i Stockholm) har emellertid påvisat att konkurrens och konkurrenskraft inte behöver stå i motsatsställning till varandra. Framgång på världsmarknaden gynnas enligt denna forskning av förekomsten av stark konkurrens på hemmamarknaden. Detta kan i sin tur tolkas som att förekomsten av karteller på sikt riskerar att undergräva det svenska näringslivets förmåga att hävda sig internationellt.

Från säljarens perspektiv ger en effektiv konkurrens inte det största ekonomiska utbytet av verksamheten. Som framgår av kapitel 2 är det i stället marknadsformen monopol som ger säljaren möjlighet att ta ut det pris som ger den största nettointäkten. Vid detta pris blir den totala producerade kvantiteten lägre än som vid rådande produktionsförhållanden vore möjligt. Monopolsituatio-

nen innebär således en fördel för säljaren, genom resursöverföringen från konsumenter till producenter, samtidigt som den är till skada för den samlade ekonomin på grund av att det totala produktionsresultatet blir lägre än vid konkurrens.

Detta innebär att säljarna på en marknad alltid har ett principiellt intresse av att sätta konkurrensen ur spel. Ett sätt är att konkurrera ut medtävlarna för att till slut uppnå en ensamställning. Denna strävan efter monopol är i själva verket drivkraften för konkurrensen och den mekanism som leder till de ovan redovisade positiva effekterna för konsumenterna. Det är således från allmän synpunkt angeläget att denna kamp ständigt pågår och att den aldrig når sitt mål.

Monopolliknande marknadsförhållanden kan emellertid uppkomma på annat sätt än genom att endast en säljare finns kvar. Ett sätt är att konkurrenterna i öppet eller hemligt samförstånd väljer att blåsa av tävlan om konsumenternas gunst. Genom att man kommer överens om ett enhetligt pris berövas konsumenten möjligheten att välja den billigaste produkten. Genom att säljarna delar upp marknaden mellan sig – geografiskt eller enligt annan kategorisering av köparna – hänvisas den enskilda konsumenten till en viss säljare och förlorar därmed möjligheten att tacka nej och vända sig till en alternativ leverantör när hon är missnöjd. Sådana överenskommelser mellan säljare att sätta konkurrensen ur spel och i praktiken gemensamt uppträda som en monopolist är vad som brukar betecknas som karteller.

Vid sidan av de klassiska priskartellerna och marknadsdelningskartellerna finns andra sätt att sätta konkurrensen ur spel. Ett sätt är åtgärder riktade direkt mot ett konkurrerande företag, särskilt när detta utmanar de etablerade aktörerna på marknaden genom att tillämpa ett lågt pris, nya distributionsformer eller en produktutformning som tilltalar konsumenterna bättre än de tidigare alternativen. Sådana angrepp mot en konkurrent kan ske genom ett samfällt agerande från de etablerade företagens sida, exempelvis i form av gemensamma påtryckningar på leverantörer att stoppa leveranserna till företaget i fråga. Det kan också vara fråga om ett ensidigt agerande från ett företag med sådan marknadsmakt att det kan vidta åtgärder utan att behöva ta hänsyn till konkurrenters försök till motåtgärder. Den senare formen av konkurrensbegränsning karakteriseras inte som kartell. Däremot kan ett sådant förfarande angripas med stöd av konkurrenslagens bestämmelse om förbud mot dominansmissbruk.

Den roll institutionen företag har att spela i en marknadsekonomi, dvs. ett företags grundläggande syfte, är att organisera produktionen och distributionen av varor och tjänster till största nytta för konsumenterna. På de områden där marknadens villkor gäller förutsätter konsumentnyttan att såväl säljare som köpare har en grundläggande frihet att inom vissa ramar agera och välja mellan olika alternativ. Samtidigt kräver marknadens funktionssätt att spelregler finns, tillämpas och respekteras. De spelregler som är till för att garantera en fungerande konkurrens är fundamentala för att marknadsekonomi skall vara till nytta för konsumenterna. Det måste därför förutsättas att varje företag som verkar på en marknad respekterar att konkurrens skall råda, och inte försöker sätta konkurrensen ur spel genom konspiration eller missbruk av marknadsmakt.

Karteller och andra åtgärder för att utöva monopolmakt innebär att ekonomiska resurser överförs från konsumenterna till producenterna. Om kartellen kan pågå oupptäckt under lång tid kan vinsten för säljaren uppgå till mycket stora belopp. I ett antal fall då Europeiska kommissionen har avslöjat och beivrat överträdelse av konkurrensreglerna har bötesbeloppen för vissa företag uppgått till hundratals miljoner kronor. Trots detta har utsikterna till vinster av kartellsamarbete uppenbarligen vägt tyngre än risken för avslöjande och åtföljande ekonomiska sanktioner.

Kartellsamarbete är en form av ekonomisk brottslighet som företer stora likheter med företags skattebrott. I båda fallen har företaget i fråga möjligheter att tillskansa sig stora ekonomiska värden på ett kollektivs bekostnad – i förra fallet konsumenterna och i det senare skattebetalarna. Därtill kommer att överträdelser av konkurrenslagen inte enbart drabbar konsumenterna direkt och omedelbart; de innebär också att vårt lands samlade välstånd reduceras genom övergripande effektivitetsförluster. Enligt Konkurrensverkets mening finns därmed starka skäl att skärpa synen på överträdelse av konkurrenslagen.

### 7.1.2. Förekomsten av karteller

Det hävdas ibland att karteller är ett fenomen som inte längre förekommer på den svenska marknaden, åtminstone inte i sådan utsträckning att det skulle vara motiverat att skärpa nuvarande konkurrenslagstiftning. Liknande argument, att en skärpning var obehövlig, framfördes från näringslivets organisationer i samband med att den tidigare missbruksbaserade konkurrenslagstiftningen

ersattes med 1993 års betydligt striktare konkurrenslag. Att karteller tidigare har förekommit i betydande omfattning är obestridligt – dessa registrerades nämligen i ett offentligt kartellregister. Sådan registrering förekommer inte längre – det kan dock ifrågasättas om avsaknaden av information om karteller i sig skulle vara ett tecken på att dessa inte längre förekommer.

Det ligger i sakens natur att förekomsten av allvarliga karteller inte låter sig bevisas förrän de har upptäckts. De karteller som redan har påvisats har med stöd av EG:s regler eller KL angripits och bringats att upphöra, och kan därmed inte längre utgöra bevis för att behov av skärpta regler fortfarande skulle föreligga. Likväl finns, enligt Konkurrensverkets bedömning, ett antal omständigheter som talar för att dolda karteller existerar och utgör ett allvarligt hot mot konsumenterna och samhällsekonomin.

Vid Europeiska kommissionens tillämpning av gemenskapens konkurrensregler har svenska företag eller företag med svensk anknytning varit inblandade i flera av de största kartellärendena. Det gäller bl.a. områden som pappersmassa, kartong, stål och rörprodukter. Några av dessa ärenden avser tiden före Sveriges anslutning till EU och skulle möjligen kunna tolkas som att näringslivet då var omedvetet om innebörden av de regler som gällde på EG-marknaden. En sådan tolkning motsägs dock av att svenska företag i flera fall har medverkat i omfattande kartellsamarbete även efter år 1995.

När det gäller karteller som angripits med stöd av svensk lagstiftning kan konstateras att Konkurrensverket under de första åren inte prioriterade uppspårandet av karteller. Bedömningen var att det inledningsvis var mer angeläget att klarlägga den nya lagstiftningens innebörd och tillämpning genom att i första hand behandla alla de ansökningar om icke-ingripandebesked/undantag som kom in till verket, särskilt under det första halvåret. Trots att insatser för att undanröja förbjudna konkurrensbegränsningar inte har givits högre prioritet förrän under senare år har verket vid fyra tillfällen funnit så starka indikationer på kartellsamarbete eller andra former av förbjudna konkurrensbegränsningar att inspektioner med stöd av domstolsbeslut har genomförts.

Vissa omständigheter ökar sannolikheten för att kartellsamarbete kan uppkomma i en bransch. Exempel på sådana omständigheter är hög koncentration, vikande efterfrågan, standardiserade produkter, omfattande branschsamarbete i exempelvis tekniska frågor och svag eller obefintlig importkonkurrens. Som framgår av

genomgången av konkurrensförhållandena i åtta viktiga sektorer (bilaga 1) finns många branscher på den svenska marknaden där det kan finnas incitament att begränsa konkurrensen genom samordnade förfaranden eller formella överenskommelser. Förekomsten av vissa branschförhållanden utgör givetvis inget bevis för att kartellsamarbete faktiskt förekommer, men bör ändå beaktas vid en samlad bedömning av behovet att skapa effektivare verktyg för att avslöja och motverka karteller.

En omständighet som kan medverka till uppkomsten av karteller är den tradition av samarbete och branschsammanhållning som sedan gammalt är stark i vårt land. Sverige är inte unikt i detta avseende. Det finns dock en påtaglig tendens att länder med stark samarbetstradition i näringslivet samtidigt är kända för att hysa en "kartellkultur". Som en kontrast framstår USA och Kanada, där strikta konkurrensregler har tillämpats i mer än 100 år och där företagen på ett helt annat sätt än i Sverige undviker agerande som kan skapa misstanke om obehöriga kontakter mellan konkurrenter.

Den stora mängd klagomål och information om konkurrensproblem som Konkurrensverket får in ger också en bild av hur företagen ställer sig till konkurrens respektive samverkan i olika branscher. Klagomålen ger sällan information om priskarteller och liknande förfaranden som i första hand riktar sig mot konsumentintresset. I sådana fall är det främst deltagarna i kartellsamarbetet som har kunskap om vad som försiggår, och dessa har i allmänhet liten anledning att informera konkurrensmyndigheten. Däremot får verket ofta information från drabbade företag om det slag av samverkan som syftar till att eliminera "uppstickare", dvs. företag som erbjuder andra villkor än den traditionella delen av branschen.

Ett typiskt exempel är klagomål om leveransvägran. Vägran att leverera kan under vissa omständigheter vara affärsmässigt motiverad, t.ex. om det berörda företaget av köparen bedöms utgöra en kreditrisk. När sådana objektiva skäl saknas framstår leveransvägran som märklig med tanke på att det bör ligga i varje företags intresse att maximera sin försäljning. En närmare granskning av omständigheterna visar i sådana fall ofta att det klagande återförsäljarföretaget avvikit från branschpraxis i något avseende, t.ex. genom hålla förhållandevis låga priser till konsument eller genom att bedriva Internetförsäljning. Även under sådana förhållanden borde leverantören främst vara intresserad av vilket pris han får från återförsäljaren och inte vilket konsumentpris denne i sin tur tillämpar. Tvärtom bör ett lägre konsumentpris leda till ökad total försäljning, vilken också är gynnsamt för leverantören.

Den förklaring som vid fortsatt undersökning framstår som uppenbar, men som i de flesta fall svårligen låter sig bevisas, är att initiativet till leveransvägran ligger hos de konkurrerande återförsäljarna. Genom hot om köpbojkott kan dessa åstadkomma att en lågpriskonkurrent neutraliseras. Liknande fall av horisontell samverkan för att utestänga en potentiell konkurrent från marknaden har förekommit i samband med branschmässor som arrangeras av branschorganisationen eller annat gemensamt organ.

Det i sammanhanget allvarliga är den inställning till konkurrens som illustreras genom ett stort antal klagomål. Konkurrens med lägre priser eller nya distributionsformer uppfattas som en illojal handling medan samverkan mellan konkurrenter ses som ett uttryck för solidaritet. Att denna solidaritet samtidigt utgör en konspiration mot konsumentintresset, eller att samverkan kan utgöra ett lagstridigt och därmed förkastligt beteende, synes framstå som en främmande tanke. Det är sannolikt att det i branscher där sådana synsätt är förhärskande inte skulle uppfattas som mer främmande att samverka i pris- eller marknadsdelningskarteller än att i gemensam aktion söka eliminera effektivare konkurrenter.

Enligt Konkurrensverkets bedömning talar de ovan redovisade omständigheterna för att kartellsamarbete fortfarande kan förekomma på den svenska marknaden. Det är inte möjligt att uppskatta hur omfattande denna form av konkurrensbegränsning i så fall är. Mot bakgrund av kartellers allvarliga skadeverkningar, som tidigare diskuterats i avsnitt 7.1.1, framstår det dock inte som acceptabelt att sådana karteller som innebär väsentlig skada för konsumentintresset över huvud taget förekommer. I de följande avsnitten föreslås därför ett antal åtgärder för att effektivisera uppspårandet och beivrandet av karteller.

### 7.1.3. Kriminalisering av vissa överträdelser av konkurrenslagen

#### **Förslag**

– Kriminalisera allvarliga överträdelser av konkurrenslagen eftersom de drabbar konsumentkollektivet, bl.a. genom högre priser.

#### *Kriminaliserade förbud i tidigare konkurrenslagstiftning*

Enligt 1982 års konkurrenslag kunde den som uppsåtligen bröt mot lagens bruttopris- och anbudskartellförbud dömas till böter

eller fängelse i högst ett år. Ett visst ansvar för oaktsamma överträdelser fanns också. Ringa gärningar var fria från ansvar. Vid grova brott, exempelvis organiserad och omfattande samverkan, kunde dömas till fängelse i högst två år. Brotten föll under allmänt åtal men åtal kunde väckas först efter medgivande från dåvarande Näringsfrihetsombudsmannen (NO). Enligt uppgift inleddes emellertid i praktiken aldrig någon utredning vid åklagarväsendet utan att NO först gjort en anmälan om detta.

Skälen till att kriminalisera överträdelser av de nämnda förbuden var att det allmänna med kraft skulle kunna ingripa mot skadlig samverkan mellan konkurrenter. Den debatt som föregick kriminaliseringen inriktades i princip uteslutande på problemet med att skilja på samverkan som till övervägande del är skadlig och sådan samverkan som faktiskt medför fördelar för samhället. Vissa remissinstanser hävdade att en kriminalisering skulle kunna leda till att företag avstod från åtgärder som kunde vara nyttiga för samhället, dvs. hade övervägande positiva effekter. Det anfördes också att förbuden mot karteller och undantagen från förbuden var så svårtolkade att det var omöjligt för enskilda att bedöma huruvida ett förfarande var förbjudet eller inte. Av denna anledning hävdade vissa instanser att rättssäkerhetsskäl talade emot en kriminalisering. Man beförde också att ett dispensystem för nyttiga samarbeten skulle innebära en betydande administrativ belastning.

Mot bakgrund av den anförda diskussionen bedömdes att kriminaliseringen i 1982 års lagstiftning endast skulle omfatta sådana samarbeten som typiskt sett aldrig kan medföra några övervägande fördelar för samhället.

#### *Konkurrenskommitténs förslag*

Konkurrenskommittén föreslog i sitt betänkande Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59) att straffbestämmelserna i den då gällande lagen skulle ersättas av en skyldighet för näringsidkare att betala en särskild avgift, s.k. konkurrensskadeavgift. Avgiften skulle fastställas av Marknadsdomstolen efter ansökan av Konkurrensverket.

Till stöd för sitt förslag anförde kommittén att straffmätningen på området alltid varit mild. Med hänsyn till de samhällsekonomiska värden som stod på spel ansåg kommittén att det var väsentligt att det fanns tillgång till en sanktion som på ett effektivt sätt bidrog till att lagens regler efterlevdes. Valet av sanktioner borde också återspegla samhällets skärpta attityd gentemot konkurrensbegräns-



ningar. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att en väsentlig skärpning av sanktionerna borde införas. Enligt kommittén borde samhällets huvudsanktion vid överträdelser av konkurrensförbudena vara sanktionsavgifter, där avgiften i ett enskilt fall kan uppgå till ett mycket högt belopp. Kommittén hämtade vidare stöd för denna uppfattning i en jämförelse med andra länder och EG.

Konkurrenskommittén övervägde även möjligheten att förena sanktionsavgiften med straffsanktioner. Det som främst talade för att förbuden skulle kriminaliseras var att samhället därigenom på ett tydligt sätt skulle visa sitt avståndstagande från det kriminaliserade beteendet. Enligt kommittén fanns det även lagtekniska fördelar med att anknyta straffsanktioner till förbuden. Det skulle nämligen öppna för det batteri av regler som gäller i samband med brott. Exempel på sådana regler var enligt kommittén att skadestånd kunde utgå med stöd av 2 kap. 4 § skadeståndslagen och att bestämmelserna i rättegångsbalken om t.ex. beslag, husrannsakan och andra regler om förundersökning i brottmål blev tillämpliga. Kommittén konstaterade även att bestämmelserna om företagsbot och förverkande enligt brottbalken förutsatte att ett brott förelåg. I dag torde även reglerna om förverkande av ekonomisk fördel vid brott kunna bli tillämpliga.

Trots det anförda gjorde Konkurrenskommittén bedömningen att det inte fanns något behov av att förbuden straffsanktionerades. Den föreslagna sanktionsavgiften var avsedd att kunna bestämmas till mycket höga belopp varför kommittén gjorde bedömningen att ytterligare sanktioner inte behövdes för att avhålla marknadsaktörerna från överträdelser av förbudsreglerna.

#### *Synpunkter vid remissbehandlingen*

Remissinstanserna var eniga om att Konkurrenskommitténs förslag att införa en konkurrensskadeavgift i stället för ett straffrättsligt ansvar innebar en skärpning av sanktionerna vid överträdelser av förbuden. Flera remissinstanser hävdade att denna övergång ökade den preventiva effekten och därmed var ägnad att främja konkurrensen i näringslivet. Kritiken mot kommitténs förslag riktade sig främst mot sanktionsavgiftens storlek och det faktum att kommittén föreslagit att avgiften skulle vila på ett strikt ansvar. Frågan om parallella straffsanktioner, dvs. både sanktionsavgifter och straffrättsligt ansvar, kom inte upp vid remissbehandlingen.

### *Konkurrenslagen*

Med undantag för reglerna om prövning av företagsförvärv kom inte Konkurrenskommitténs förslag, i allt väsentligt, att ligga till grund för lagstiftning. Till grund för 1993 års konkurrenslag kom i stället att ligga en särskild promemoria från Näringsdepartementet, Ny konkurrenslag (Ds 1992:18). I promemorian utvecklades inte frågorna om införandet av en sanktionsavgift och avskaffandet av straffsanktionerna.

Av regeringens proposition om Ny konkurrenslagstiftning (prop. 1992/93:56) framgår att straffsanktionen inte bedömdes ha tillräcklig preventiv verkan i förhållande till de betydande ekonomiska värden som stod att vinna för företagen genom att bryta mot förbuden. Mer ingripande påföljder i form av fängelsestraff bedömdes vara varken ändamålsenliga eller önskvärda. Med hänsyn till de samhällsekonomiska värden som skulle värnas ansågs det vara väsentligt att ha tillgång till en effektiv ekonomisk sanktion. Ett system med kraftiga ekonomiska sanktioner skulle också återspegla den skärpta attityd mot konkurrensbegränsningar som regeringen förordade. Med den anförda motiveringen togs straffansvaret bort till förmån för sanktionsavgiften i den nya konkurrenslagen.

### *Förekomsten av kriminaliserade förbud i utländska rättsordningar på konkurrensområdet*

En internationell utblick visar att man i Finland har haft en kriminalisering men att den avskaffades på grund av att förfarandet aldrig utnyttjades. I Norge infördes kriminalisering år 1994 men skall enligt uppgift aldrig ha använts. I Danmark är överträdelser av konkurrenslagen straffsanktionerade men tillämpningen visar att endast mycket måttliga bötesstraff förekommer. Enligt tysk konkurrensrätt, som ligger till grund för EG-reglerna när det gäller sanktionssystemet, föreligger inte någon möjlighet att döma företagsledning till straffrättsligt ansvar för överträdelser. Däremot finns ett system med administrativa avgifter som även kan fastställas för personer i företagsledande ställning. EG-reglernas s.k. böter anses också utgöra en form av administrativa avgifter, vilka dock endast kan riktas mot företag, inte fysiska personer. Enligt en sammanställning år 1995 vid Europeiska kommissionen kan straffrättsliga påföljder för brott mot konkurrensreglerna ådömas i Österrike, Frankrike, England och Grekland. Europeiska gemenskapens regelverk innehåller inga bestämmelser om straffrättsligt ansvar för överträdelser av konkurrensreglerna.

I USA kan överträdelser av landets antitrustregler resultera i såväl fängelsestraff som böter. Enligt uppgifter i Konkurrenskommitténs betänkande kan fängelsestraff uppgå till maximalt tre år och böter till 350 000 dollar (f.n. knappt 3 miljoner kronor). Straffformerna kan även kombineras och dömas ut flera gånger för olika överträdelser vid samma tillfälle. Utvecklingen i USA visar att överträdelser av antitrustreglerna ofta resulterar i kännbara påföljder för företagsledningen, ofta fängelsestraff i flera månader.

En tänkbar förklaring till att sanktionssystemet förefaller framgångsrikt i USA kan vara, utöver skillnader i rättstradition, att åklagaren i förväg har möjlighet att utfästa straffrihet för den som deltagit i en kartell men som träder fram och ger sådana upplysningar att kartellen kan beivras.

*Paralleller till administrativa sanktioner och straffrättsliga sanktioner på andra rättsområden*

Den 1 januari 1999 trädde den nya miljöbalken i kraft. Miljöbalken innehåller såväl straffbestämmelser som sanktionsavgifter. Straffbestämmelserna förutsätter uppsåt eller oaktsamhet medan miljösktionsavgiften bygger på ett strikt ansvar. När det gäller vissa överträdelser av miljöbalkens regler eller överträdelser av föreskrifter som meddelats med stöd av balken kan såväl straffansvar som miljöskyddsavgift påföras parallellt.

Miljöbalken innebär att reglerna om straff för vissa överträdelser av miljölagstiftningen har samlats i särskilt kapitel i miljöbalken. Straffskalan för den som bryter mot miljöbalkens straffstadganden är normalt böter eller fängelse i högst två år. För grova brott skall dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid sidan om straffstadgandena innehåller miljöbalken även regler om miljösktionsavgift. Innan miljöbalken trädde i kraft gällde att miljöskyddsavgift skulle betalas om någon brutit mot visst förbud eller åsidosatt vissa föreskrifter och detta lett till ekonomisk fördel. Syftet med avgiften var att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelser kunde medföra och ge incitament för verksamhetsutövaren att öka driftsäkerheten och kontrollen av olika processer och reningsanläggningar.

I förslaget till miljöbalken konstaterades att det sedan införandet av reglerna om miljöskyddsavgift hade införts generella regler i brottsbalken om eliminerandet av ekonomiska fördelar av brott i näringsverksamhet och företagsbot. Trots att brottsbalkens be-

stämmelser kunde antas fylla samma syfte som miljöskyddsavgiften ansågs ändå att den särskilda sanktionsavgiften i samband med överträdelser av miljölagstiftningen borde behållas även i miljöbalken.

Regeringen underströk att ett väl fungerande sanktionssystem var ett väsentligt led i en reglering som skulle utgöra ett effektivt värn för miljön. Regeringen ansåg också att miljörätten var ett område som väl lämpade sig för ett särskilt avgiftssystem. Skälen var enligt regeringen att det var ett väl avgränsat område och att det fanns ett särskilt skyddsbehov gentemot överträdelser. Eftersom det visat sig svårt att relatera avgiften till någon ekonomisk fördel föreslogs att avgiften skulle göras om till en repressiv sanktion. Avgiftens syfte skulle då inte vara vinsteliminering utan styrande och avhållande. Påförandet av avgiften skulle ske av tillsynsmyndigheterna. Eftersom de enskilda avgifternas storlek skulle fastställas av tillsynsmyndighet och alltså inte i första hand av domstol, ansågs det lämpligt att begränsa avgiften till maximalt 500 000 kronor.

För frågan om påförande av miljöskyddsavgift har det inte någon betydelse om straff ådöms för samma gärning. Den administrativa avgiften tas ut i särskild ordning oavsett om åtal väcks.

Vid en granskning av skatteområdet kan konstateras att reglerna om inkomstskatt förenats med dubbla sanktioner. Med undantag för några särskilda områden, som saknar administrativa sanktioner, innehåller det skatterättsliga påföljdssystemet både straffansvar och administrativa sanktioner.

Det straffrättsliga ansvaret återfinns i skattebrottslagen (1971:69). Lagen är generellt tillämplig på samtliga skatter samt vissa avgifter till det allmänna. För uppsåtligt skattebrott kan dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall skall dömas till böter. Vid grova brott löper straffskalan mellan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Även överträdelser som sker genom grov oaktsamhet föranleder ansvar. Skatterättsligt straffansvar utdöms av allmänna domstolar. Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter och avgifter har skyldighet att anmäla brott mot skattebrottslagen.

Det skatterättsliga administrativa sanktionssystemet bygger i huvudsak på ett skattetillägg. Skattetillägget vilar på ett strikt ansvar för uppgifter som den skattskyldige lämnar i deklaration eller i övrigt till ledning för taxeringen. Skattetillägg skall också

påföras när den skattskyldiges inkomst måste uppskattats pga. brister i samband med hans deklaration. I normalfallet utgör tillägget 40 procent av den skatt som på grund av den oriktiga uppgiften påförs den skattskyldige. Har en oriktig uppgift rättats beräknas tillägget efter 20 procent. Beror felet på ett uppenbart misstag slipper den skattskyldige tillägg.

#### *Skäl för att överväga ett införande av straffsanktioner*

Som redovisats ovan under avsnitt 7.1.1 utgör de allvarliga formerna av konkurrensbegränsningar ett hot mot allmänintresset. Det finns uppenbara likheter mellan skattebrott och överträdelser av konkurrenslagen. Medan de förra kan ses som en allvarlig form av ekonomisk brottslighet riktad mot skattebetalarkollektivet, drabbar de senare på motsvarande sätt konsumentkollektivet.

Det finns därmed starka skäl att räkna in överträdelser av konkurrenslagen bland de olika former av ekonomisk brottslighet som det är en prioriterad uppgift för det allmänna att förebygga och beivra. När det gäller behovet av verkningsfulla sanktioner framkom, i det utredningsarbete som föregick 1993 års konkurrenslag, inte någon grundläggande tveksamhet till behovet av effektiva sanktioner. Frågan var i stället vilket system som var det mer effektiva, straffsanktioner eller administrativa avgifter.

I dåvarande situation kunde det framstå som naturligt att blicka tillbaka på de straffsanktioner som fanns i 1982 års lagstiftning och som i praktiken hade visat sig i stort verkningslösa. Avskaffandet av kriminaliserade förbud och övergången till administrativa avgifter, som förutsågs kunna uppgå till mycket höga belopp, sågs som en betydande skärpning av sanktionssystemet och därmed som en signal om en strängare syn på konkurrensbegränsande förfaranden från det allmännas sida. Förändringen av sanktionssystemet innebar också ett närmande till EG:s system med s.k. böter – dvs. med vår terminologi administrativa avgifter. Detta låg väl i linje med den långtgående EG-harmonisering av de materiella reglerna som – med avvikelse från Konkurrenskommitténs förslag – skedde i och med införandet av konkurrenslagen.

Det kan i dag finnas skäl att se annorlunda på dessa frågor. Det kan hävdas att åklagare och domstolar före införandet av konkurrenslagen inte såg allvarligt på överträdelser av de kriminaliserade förbuden i 1982 års konkurrenslag mot bruttopriser och anbuds-karteller. Om sanktionssystemet i praktiken var ineffektivt under

denna tidigare ordning, behöver detta dock inte med nödvändighet tolkas som att straffsanktioner i sig utgör ett ineffektivt medel för att motverka samhällsskadliga förfaranden. Förhållandena bör i stället ses mot bakgrund av den under denna tid rådande allmänna inställningen till konkurrensbegränsningar. Exempelvis var karteller en företeelse som offentligt registrerades i SPK:s kartellregister. I företagets kontakter med myndigheterna, t.ex. i pris-, konsument- eller industripolitiska frågor, var det etablerad praxis att förutsätta ett gemensamt agerande från branschen, dvs. från konkurrerande företag. Att under dessa förhållanden räkna med att åklagare skulle ge hög prioritet åt överträdelser av konkurrenslagstiftningens bestämmelser eller att domstolar i sådana fall skulle döma ut kännbara fängelsestraff var givetvis orealistiskt.

Frågan är då om det nuvarande sanktionssystemet, med vitessanktionerade ålägganden och konkurrensskadeavgift, ger en tillräckligt tydlig signal om synen på allvarliga överträdelser av konkurrenslagen. Det finns skäl att hävda att så inte är fallet. Den stora mängd anmälningar, klagomål och tips om konkurrensproblem som kommer in till Konkurrensverket ger en bild av ett näringsliv som på många områden sätter lojaliteten med konkurrenter före respekten för konkurrensmodellen som sådan. Det uppfattas uppenbarligen på många håll som naturligt att konkurrenter samverkar för att försvara en hög prisnivå genom att dela upp marknader mellan sig eller genom samfälliga aktioner och påtryckningar för att utestänga nya företag från möjligheten att köpa eller sälja. Även om införandet av konkurrenslagen år 1993 innebar ett stort steg för att skärpa konkurrensreglerna och markera statsmakternas avståndstagande från konkurrensbegränsande förfaranden som skadar konsumentintresset har denna syn på konkurrensen inte i tillräckligt hög grad befästs i de ekonomiska aktörernas medvetande.

Konkurrensbegränsande förfaranden syftar ytterst till att ge företagen möjlighet att tillämpa monopolprissättning. De ekonomiska vinsterna för dem som framgångsrikt lyckas sätta konkurrensen ur spel – särskilt om förfarandet kan pågå under lång tid – kan vara mycket stora. Det kan inte uteslutas att företag i vissa situationer medvetet väger risken för upptäckt och storleken på en eventuell ekonomisk sanktion mot den förväntade vinsten. Detta kan sätta en gräns för de administrativa avgifternas preventiva effekt. Annorlunda förhåller det sig med straffsanktioner, eftersom de riktar sig mot en fysisk person som i sin funktion i företaget genom beslut och åtgärder har åstadkommit överträdelsen av konkurrenslagens förbudsbestämmelser. Risken för straffsanktioner

kan inte på samma sätt vägas upp av en vinst för företaget. Dessutom bör straffrättsliga sanktioner ha en mycket starkare normbildande effekt genom att förövaren identifieras som brottsling.

Mot denna bakgrund finner Konkurrensverket att det finns tungt vägande skäl att som ett komplement till nuvarande administrativa sanktioner överväga införandet av straffsanktioner för allvarliga överträdelser av konkurrenslagens förbudsbestämmelser. Parallellt med miljöområdet och skatteområdet visar dels att ett system med såväl administrativa som straffrättsliga sanktioner kan fungera väl i praktiken, dels att kriminalisering allmänt uppfattas som ett naturligt inslag i ett regelverk som avser områden av stor betydelse för medborgarna och konsumenterna.

#### *Avgränsningen av det kriminaliserade förbudsområdet*

Konkurrensbegränsningar i strid med 6 eller 19 § KL är förbjudna. Lagstiftningen gör ingen skillnad i detta avseende mellan olika former av konkurrensbegränsningar. För samarbeten som vid en prövning enligt kriterierna i 8 § KL konstateras innebära en begränsad skada och medföra övervägande positiva effekter kan meddelas undantag från förbudsområdet. I syfte att underlätta för företag att bedöma räckvidden av de två förbuden har införts en möjlighet att erhålla ett icke-ingripandebesked från Konkurrensverket om hur ett avtal eller förfarande förhåller sig till förbudsområdet.

I 1982 års konkurrenslag ansågs det inte lämpligt att kriminalisera samtliga överträdelser av den dåvarande konkurrenslagen. Skälen till detta var att det var förknippat med betydande svårigheter för näringsidkarna att i förhand bedöma om vissa åtgärder var tillåtna eller förbjudna och att detta kunde avhålla företag från samarbeten som var övervägande positiva för samhället samt att det saknades ett fungerande administrativt system för att meddela de nödvändiga dispensererna från förbuden. Således kriminaliserades endast sådana konkurrensbegränsningar som typiskt sett aldrig kunde medföra några övervägande positiva effekter och som därmed endast i ett mycket begränsat antal fall kunde utgöra grund för dispenser.

Enligt Konkurrensverket saknas det anledning att i straffrättsligt hänseende göra skillnad mellan olika förbjudna konkurrensbegränsningar. Tvärtom finns det såväl sakliga som systematiska skäl som talar för att straffansvaret bör knytas till hela det av konkurrenslagen förbjudna området. Skadan av en begränsad konkur-

rens består ytterst i att konsumenten berövas sin valmöjlighet och därmed inte kan värja sig mot höga priser, låg kvalitet, dålig service eller andra skäl att avstå från köp om det hade funnits ett mer förmånligt alternativ. En sådan situation kan uppkomma på många sätt – genom att företag enas om ett gemensamt pris, att konkurrenter slås ut genom bojkottaktioner eller otillåtet utnyttjande av marknadsstyrka eller genom att en säljare otillbörligt utnyttjar sin dominerande ställning på marknaden. Alla dessa förfaranden kan falla under konkurrenslagens förbudsbestämmelser.

Det straffrättsliga ansvaret har samma preventiva ändamål som konkurrensskadeavgiften varför det kriminaliserade området bör omfatta samma tillämpningsområde som avgiften, dvs. överträdelser av förbuden i 6 och 19 §§ samt åsidosättandet av villkor som meddelats med stöd av 10 § andra stycket KL.

Till skillnad från konkurrensskadeavgiften som riktar sig mot företag skulle det straffrättsliga ansvaret rikta sig mot den person eller de personer som svarat för överträdelsen. Det är naturligt att ett straffansvar endast bör kunna meddelas för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser och åsidosättanden. Straffsatsen bör återspegla en strikt hållning gentemot avtal och förfaranden som begränsar konkurrensen. Den skall ge en signal till dem som beslutar i företag att normen är en fungerande marknadsekonomi som bygger på effektiv konkurrens. Konkurrensverket anser att de straffsatter som gällde vid överträdelser av 1982 års konkurrenslag borde kunna vara vägledande för fastställandet av lämpliga straffsatter. Det kan därvid vara lämpligt att i olika straffskalor skilja mellan ringa, normala och grova överträdelser av konkurrenslagen. Man bör t.ex. se allvarigare på systematiska, organiserade, långvariga och särskilt omfattande överträdelser av KL. Andra exempel på grova överträdelser som förtjänar allvarigare straffmätning är också sådana överträdelser som tydligt strider mot förbuden, såsom de som är särskilt exemplifierade i 6 och 19 §§.

#### *Instansordning och förhållandet till administrativa sanktioner*

Straffansvar utkrävs normalt av åklagare inför allmän domstol. Frågan om instansordningen vid påförandet av straffrättsliga sanktioner behandlas närmare i avsnitt 7.2.3. Som ovan redovisats framstår det inte som motiverat att vid en kriminalisering av överträdelse av konkurrenslagen ändra de nuvarande reglerna om administrativa sanktioner. De båda sanktionssystemen bör kunna tillämpas parallellt, såsom även är fallet på exempelvis miljöområdet och skatteområdet.



*Befrielse från straff för den som aktivt medverkar till undanröjandet av en kartell*

Som framgår av avsnitt 7.1.4 förutsätter undanröjandet av karteller ofta att någon, i kartellen inblandad, frivilligt medverkar till avslöjandet av överträdelsen och aktivt bidrar till bevissäkringen. I det svenska rättssystemet gäller att domstolen själv beslutar om straffmätning och att domstolen således inte är bunden av åklagarens yrkanden om straff eller straffnedsättning. Behovet av att kunna tillmötesgå och skydda dem som aktivt medverkar till undanröjandet av otillåtna konkurrensbegränsningar beskrivs mer utförligt i avsnitt 7.1.4. En aspekt som bör beaktas är att en kriminalisering av otillåtna förfaranden inte får medverka till att kartellmedlemmar avhåller sig från att bistå verket i dess utredningsarbete.

Ett möjlig lösning på detta problem skulle vara en återgång till den ordning som gällde för åtal enligt 1982 års konkurrenslag, nämligen att åtal endast kan väckas efter medgivande från dåvarande NO, i detta fall Konkurrensverket. Härigenom skulle Konkurrensverkets möjlighet att avstå från en sådan anmälan gentemot kartellmedlemmar som bistått verket kunna ge företag de nödvändiga motiven till medverkan.

*Slutsatser och förslag*

Enligt Konkurrensverkets mening är karteller och andra allvarliga överträdelser av konkurrenslagets förbud till sådan skada för konsumenterna att kraftfulla åtgärder är motiverade. Även om det ligger i sakens natur att förekomsten och omfattningen av hemliga karteller inte kan beläggas förrän de har upptäckts bedömer verket att indikationerna på att sådana förfaranden förekommer är tillräckligt starka. Medvetandet om att konkurrensbegränsande förfaranden bör ses som allvarliga brott mot konsumentkollektivet och är oförenliga med en sund affärsverksamhet är inte tillräckligt väl etablerat hos alla aktörer på marknaden. En tydligare signal än nuvarande administrativa avgifter behövs därför. Konkurrensverket anser att det nuvarande sanktionssystemet bör kompletteras med bestämmelser om kriminalisering av överträdelse av konkurrenslagen.

#### 7.1.4 Nedsättning av påföljder

**Förslag**

– Förtydliga konkurrenslagen så att det klart framgår att ett företag som lämnat Konkurrensverket information om en överträdelse av lagen eller i övrigt samarbetat med verket under utredningen helt kan undgå eller få nedsatt konkurrensskadeavgift.

Som inledningsvis redovisats har karteller ofta en mycket negativ inverkan på landets ekonomi samtidigt som de är till skada för konsumenterna. Att avslöja och förhindra karteller från att fortsätta sin verksamhet är därför ett prioriterat område för såväl Konkurrensverket som konkurrensmyndigheter i andra länder.

Kartellsamarbeten som strider mot gällande lag är svåra att avslöja och är till sin natur hemliga. Deltagarnas avsikt är att inte synliggöra samarbetet och resultatet av detta. Ansträngningar görs för att inte avslöja var och när kartellen sammanträder. Det förs sällan protokoll vid möten med kartellmedlemmar. Konkurrensmyndighetens möjligheter att avslöja ett pågående samarbete kan avsevärt underlättas om myndigheten har möjlighet beakta det faktum att en kartellmedlem avslöjar samarbetet.

När sanktionen konkurrensskadeavgift infördes i konkurrenslagen (prop. 1992/93:56) motiverades detta med att ett system med höga sanktionsavgifter torde tillfredsställa anspråken på effektivitet och svara mot den skärpta attityd mot konkurrensbegränsningar som förordades (prop. sid. 30).

Regler för hur storleken på konkurrensskadeavgiften skulle bestämmas infördes i 28 § KL. Av förarbetena till denna paragraf framgår att konkurrensskadeavgift skall bestämmas på ett sådant sätt att den verkar avhållande på företaget ifråga och avskräckande på andra företag. Framför allt skulle hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Vidare utvecklades vad som skall kunna påverka konkurrensskadeavgiftens storlek i mildrande riktning. Som exempel nämndes om företaget snabbt upphör med överträdelsen när Konkurrensverket påtalat den, om företaget samarbetar väl med Konkurrensverket under utredningen, påtryckningar på företaget från andra företag och begränsad medverkan i överträdelsen.

I förarbetena till KL sägs vidare att avsikten är att så långt som möjligt inledningsvis uppnå materiell rättslikhet med EG:s konkurrensregler och att rättspraxis borde kunna utvecklas vidare på denna grund.

Europeiska kommissionen utfärdade år 1996 ett meddelande om befrielse från eller nedsättning av böter i kartellärenden<sup>115</sup>. Meddelandet är till stor del baserat på motsvarande bestämmelser i USA och anger i vilka fall kommissionen är beredd att nedsätta eller avstå från böter för företag som samarbetar med kommissionen. Bakgrunden till meddelandet är att det kan finnas fall där någon kartellmedlem vill dra sig ur samarbetet och därför kan tänkas lämna erforderliga upplysningar till kommissionen men avstår på grund av risken för höga böter.

Frågan om nedsättning av böter vid samarbete med kommissionen har även behandlats av förstainstansrätten, bl.a. i målet *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft*.<sup>116</sup>

Principerna i kommissionens meddelande har tillämpats av Konkurrensverket bl.a. vid bedömningen av en kartell på trafikskolemarknaden (Konkurrensverkets beslut dnr 913/1998). Konkurrensverket konstaterade i stämningsansökan i det ärendet att det företag som avvikit mest från kartellupplägget och därvid ådragit sig kritik från övriga kartellmedlemmar också har samarbetat väl med Konkurrensverket och vitsordat de faktiska omständigheterna. Konkurrensverket konstaterade vidare att det också var tack vare företaget som uppgifterna om förfarandet kommit till Konkurrensverkets kännedom. Skäl förelåg därför enligt verket att inte framställa något yrkande om konkurrensskadeavgift för företaget.

I ett annat ärende på marknaden för marintillbehör har Konkurrensverket i sina överväganden om den yrkade konkurrensskadeavgiftens storlek beaktat att företagen under utredningens senare del samarbetat väl med Konkurrensverket och slutligen vitsordat de faktiska omständigheter verket lade företagen till last samt förklarar sig komma att medge käromålet vid tingsrätten (Konkurrensverkets dnr 351/1998 och Stockholms tingsrätts dom 1998-06-04 i mål nr T 8-370-98).

---

<sup>115</sup> Kommissionens meddelande om befrielse från eller nedsättning av böter i kartellärende (96/C207).

<sup>116</sup> Mål T-347/94 *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft*, REG 1998, s II-1751, p.309.

Internationella erfarenheter ger vid handen att en ordning för ned-sättning av böter vid samarbete med konkurrensmyndigheten är ett betydelsefullt verktyg när det gäller att bekämpa karteller. För att ett sådant system skall få genomslag är det dock nödvändigt att det är känt för marknads aktörer. Konkurrensverket överväger därför olika sätt att tydligare kommunicera hithörande frågor med företagen på marknaden.

Som framgått finns redan enligt gällande rätt möjlighet att beakta samarbete med Konkurrensverket vid bestämmandet av konkurrensskadeavgift. För att ge detta förhållande tydligt till känna för marknads aktörer bör, trots det, konkurrenslagen förtydligas i denna del. Konkurrensverket föreslår därför att det införs en uttrycklig bestämmelse i 28 § KL om att det vid fastställandet av konkurrensskadeavgift kan beaktas att ett företag lämnat Konkurrensverket information om överträdelsen eller i övrigt medverkat vid utredningen av densamma.

Konkurrensverket föreslår att bestämmelser formuleras enligt nedan.

Vid införande av straffsanktion enligt vad som närmare redogörs för i avsnitt 7.1.3 bör på motsvarande sätt straffet kunna mildras i enlighet med gängse bestämmelser i brottsbalken.

Härigenom föreskrivs att 28 § konkurrenslagen (1993:20) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

28 §

När konkurrensskadeavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått.

När konkurrensskadeavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är, hur länge den har pågått *och om ett företag lämnat Konkurrensverket information om överträdelsen eller i övrigt medverkat vid utredningen.*

I ringa fall skall ingen avgift påföras.

### 7.1.5 Behov av stärkt sekretesskydd för den som lämnar upplysningar om förbjuden konkurrensbegränsning

#### **Förslag**

– Inför absolut sekretesskydd för uppgifter hos Konkurrensverket som hänför sig till verksamhet som gäller utredning av överträdelser av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete (6 § KL) och missbruk av dominerande ställning (19 § KL).

#### *Bakgrund*

Konkurrensverket har till uppgift att bl.a. övervaka att marknadsaktörer inte överträder konkurrenslagens förbud om konkurrensbegränsande samarbete (6 § KL) och missbruk av dominerande ställning på marknaden (19 § KL). Det torde ligga i sakens natur att ett företag som gör sig skyldigt till överträdelse av förbuden försöker att dölja det lagstridiga förfarandet, särskilt som det kan påföras en kännbar konkurrensskadeavgift om förfarandet upptäcks. Förhållandet torde vara särskilt påtagligt vid olika former av uppsåtligt kartellsamarbete där företagen kan ha starka skäl att försöka dölja samarbetet. Konkurrensmyndighetens möjlighet att upptäcka och utreda denna typ av överträdelser är många gånger beroende av att en person med kännedom om kartellsamarbetet kan förmås att anmäla eller i vart fall lämna tillräckliga uppgifter för att myndigheten skall kunna inleda en undersökning av det misstänkta förfarandet. Sådana uppgifter eller bevisning kan många gånger lämnas av personer med anknytning till det misstänkta företaget eller av någon som i övrigt har kännedom om aktuella marknadsförhållanden. Det kan även framhållas att en förutsättning för att konkurrensmyndigheten skall medges tillstånd av domstol att på plats genomföra undersökning av bl.a. handlingar som finns hos ett misstänkt företag förutsätter att det kan antagas att företaget gjort sig skyldigt till överträdelse av någon av förbudsbestämmelserna. En sådan misstanke förutsätter att myndigheten har tillgång till uppgifter eller bevisning av viss styrka och som ger stöd för antagande om att en överträdelse har ägt rum. Det kan således konstateras att effektiviteten av bl.a. konkurrensmyndighetens kartellbekämpande verksamhet är starkt beroende av att angivna uppgifter och bevisning lämnas till myndigheten.

Konkurrensverkets erfarenhet är emellertid att personer med kunskap eller kännedom om ett misstänkt olagligt kartellsamarbete

mellan företag tvekar eller inte alls träder fram för att lämna uppgifter eftersom sekretesskyddet vad avser både uppgiftslämnarens person och själva uppgiften upplevs som alltför bristfälligt. Konkurrensverket har också i tidigare lagstiftningsammanhang framhållit att det kan ifrågasättas om nu gällande sekretessbestämmelser ger ett tillräckligt sekretesskydd för aktuella uppgiftslämnare. Det kan enligt verkets bedömning med fog hävdas att det rådande förhållandet menligt påverkar den kartellbekämpande verksamheten till nackdel för samhällsekonomin och konsumenterna.

#### *Nu gällande sekretessbestämmelser*

Av omedelbar betydelse i detta sammanhang är bestämmelserna i 4 kap. 1 § och 8 kap. 6 § sekretesslagen.

Enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Sekretessen gäller även hos en myndighet som biträder granskningsmyndigheten, t.ex. med verkställighet av åtgärden. Sekretesskyddet omfattar bl.a. uppgifter som rör de personer eller andra rättssubjekt som är föremål för granskning, tiden för granskningen och andra uppgifter av liknande slag. Enligt bestämmelsen gäller ett s.k. rakt skaderekvisit som innebär att sekretess för uppgiften gäller under förutsättning att det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Skaderekvisitet innebär således en presumtion för att ifrågasvarande uppgifter är offentliga om inte en viss skaderisk kan anses föreligga. Det angivna innebär att sådana uppgifter som inte längre skall användas i granskningsverksamheten normalt inte längre kommer att omfattas av sekretesskyddet. Vid skadebedömningen får man alltså utgå från om uppgiften är av det slaget att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom sekretessbestämmelsen. Det ligger i sakens natur att en exakt tillämpning av regler som innehåller skaderekvisit många gånger inte är möjlig. Prövningen av om ett skaderekvisit är uppfyllt eller inte innefattar nämligen alltid ett visst mått av skönsmässighet. Det raka skaderekvisitet innebär således att tillämparen kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar. Avsikten är dock, som tidigare nämnts, att skadebedömningen i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften.

Enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen och punkt 17 i bilagan till förordningen gäller sekretess i Konkurrensverkets verksamhet enligt konkurrenslagen för uppgift om bl.a. enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Med affärs- och driftförhållanden avses affärsförhandlingar, marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, planer som rör konstruktionsarbeten och reklamkampanjer, prissättningskalkyler, utredningar av annat slag m.m. Skaderekvisitet är även här ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att ifrågavarande uppgifter är offentliga om inte en viss skaderisk kan anses föreligga.

#### *Föreslagna ändringar i sekretesslagstiftningen*

I regeringens proposition 1998/99:144 Regler om företagskoncentrationer föreslås att nuvarande bestämmelser i 8 kap. 6 § sekretesslagen såvitt avser Konkurrensverket överförs till 4 § samma kapitel och att paragrafen kompletteras med en ny bestämmelse som innebär att absolut sekretess gäller för uppgifter hos Konkurrensverket som hänför sig till verksamhet som gäller rådgivning inför en anmälan om företagskoncentration. Sekretesskyddet föreslås gälla fram till dess en anmälan av företagskoncentrationen kommit in till verket. Efter denna tidpunkt skall gällande sekretesskydd tillämpas på uppgifterna ifråga. Meddelarfrihet föreslås inte gälla för dessa uppgifter. Förändringarna i lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 april 2000.

#### *Förslag till ökat sekretesskydd för uppgiftslämnare m.m. i vissa fall*

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten skall beredas så stor insyn i myndigheternas verksamhet som möjligt. Från denna synpunkt är det motiverat att verksamheten vid Konkurrensverket i största möjliga utsträckning är offentlig. Offentliggörande av uppgifter kan emellertid i vissa särskilda fall medföra betydande olägenheter för såväl det allmänna som för enskilda. Enligt verkets mening måste en avvägning därför göras mellan kravet på offentlighet i den verksamhet som rör uppdagande och utredning av överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning och kravet på sekretesskydd för personer och uppgifter som lämnas till verket inom ramen för angivna verksamhet. Det skall här framhållas att en utredning av ifrågavarande slag normalt innefattar mycket känsliga uppgifter om personer och sakförhållanden och att möjligheten till fullgott sekretesskydd för sådana uppgifter i de flesta fall

utgör en grundläggande förutsättning för att personerna ifråga skall vilja lämna uppgifterna till verket. Konsekvensen härav är i många fall att verket inte får tillgång till tillräckligt underlag för att kunna vidta ytterligare utredningsinsatser, bl.a. ansökan om tillstånd till undersökning hos misstänkta företag. Förhållandet medför att möjligheten till bl.a. en effektiv kartellbekämpning i stor utsträckning försvåras. Det torde vara uppenbart att en sådan ordning medför stora olägenheter för konkurrensmyndigheten och ytterst för samhällsekonomin och konsumenterna. En effektivisering av den angivna verksamheten förutsätter således ett ökat sekretesskydd för sådana uppgifter som hänför sig till konkurrensverkets verksamhet för att uppdaga och utreda överträdelser av 6 § och 19 § KL. Sekretesskyddet bör omfatta bl.a. uppgifter om vem som lämnat vissa uppgifter och om sakförhållanden där uppgifterna har betydelse för verkets uppdagande och utredning av överträdelser av konkurrenslagens förbudsbestämmelser. Det kan i detta sammanhang framhållas att även en sekretessbestämmelse med ett s.k. omvänt skaderekvisit innebär en viss grad av skönsmässig bedömning från tillämparens sida i det enskilda fallet och måste på motsvarande sätt som gäller i fråga om nuvarande bestämmelser anses som otillräcklig, eftersom redan möjligheten till att sekretesskyddet kan komma att prövas medför en stark obekvämlighet att lämna aktuella uppgifter. Sekretesskyddet bör därför göras absolut. Vidare bör meddelarfrihet inte råda för uppgifterna. Absolut sekretess för uppgiften i fråga bör på samma sätt som enligt nuvarande och föreslagen bestämmelse vara begränsad till tjugo år.

Konkurrensverket föreslår att bestämmelsen formuleras enligt följande.

Härigenom föreskrivs att 8 kap 4 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*8 kap. 4 §<sup>117</sup>

Sekretess gäller i Konkurrensverkets verksamhet som består i tillsyn och utredning för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,
2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretess gäller hos Konkurrensverket för uppgift som avses i första stycket och som enbart hänför sig till verksamhet som gäller rådgivning inför en anmälan enligt 37 § konkurrenslagen (1993:20). När en sådan anmälan kommit in till Konkurrensverket gäller i stället sekretess enligt första stycket.

Sekretess gäller hos Konkurrensverket för uppgift som

1. avses i första stycket och som enbart hänför sig till verksamhet som gäller rådgivning inför en anmälan enligt 37 § konkurrenslagen (1993:20). När en sådan anmälan kommit in till Konkurrensverket gäller i stället sekretess enligt första stycket,
2. *hänför sig till Konkurrensverkets verksamhet för att utreda överträdelse av 6 § eller 19 § konkurrenslagen.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

---

<sup>117</sup> Nuvarande lydelse enligt regeringens proposition 1998/99:144 Regler om företagskoncentration.

### 7.1.6 Samarbete med utländska konkurrensmyndigheter

#### **Förslag**

- Gör utbyte av sekretessbelagd information och ömsesidig handräckning mellan Konkurrensverket och utländska konkurrensmyndigheter möjlig.
- Ge den kommitté som har till uppgift att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet (dir. 1998:32) tilläggsdirektiv om att lämna förslag om den närmare utformningen till lagreglerna för att uppnå detta.

Företagens verksamhet har i allt högre grad kommit att sträcka sig utanför de nationella gränserna. Detta ställer krav på ett utvidgat samarbete mellan konkurrensmyndigheter i olika länder för att kunna ingripa mot konkurrensbegränsande åtgärder från dessa företags sida. Bevis för olagliga konkurrensbegränsningar kan finnas i ett annat land, t.ex. där moderbolaget är placerat.

Informationsutväxlingen mellan konkurrensmyndigheter i olika länder kommer därför med säkerhet i framtiden att utgöra ett allt viktigare inslag för att framgångsrikt kunna utreda misstänkta karteller. Företagsspecifik information och arbetsmaterial som tagits fram inom respektive myndighet kommer att behöva utväxlas för att ingripanden mot allvarigare konkurrensbegränsningar skall kunna göras. Denna typ av information omfattas vanligen av sekretess.

En frågeställning som därvid uppkommer är huruvida gällande lagstiftning på området ger utrymme för denna typ av informationsutväxling.

På multilateral nivå har frågan om internationellt samarbete mellan myndigheter bl.a. behandlats av OECD som tagit fram rekommendationer<sup>118</sup> till medlemsländerna om fördjupat samarbete bl.a. genom informationsutbyte för att mer effektivt kunna ingripa mot skadliga karteller. Också i arbetsgruppen för handel och konkurrens inom WTO har regler för samarbete mellan kon-

<sup>118</sup>Recommendation of the Council concerning effective action against hard core cartels, C(98)35/final.

kurrensmyndigheter identifierats som en nödvändig komponent i ett framtida multilateralt regelverk.

Bilateralt finns avtal t.ex. mellan USA och Kanada och mellan USA och Europeiska unionen.

Inom unionen finns regler för utväxling av information mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. Det finns dock inga bestämmelser som medger informationsutbyte mellan de nationella myndigheterna inom unionen vid deras tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

Kommissionens förslag till modernisering av förfarandereglerna innebär bl.a. att de nationella myndigheterna skall ges en större roll vid tillämpningen av artiklarna 81 och 82 för att effektivisera tillämpningen av förbudsbestämmelserna. Sverige har i sitt yttrande över den s.k. vitboken<sup>119</sup> föreslagit att detta samarbete möjliggörs bl.a. genom införande av sekretessregler i den nya rådsförordningen som skall ersätta rådsförordningen 17/62.

Vad som ovan sagts gäller endast utbyte av information mellan myndigheterna inom unionen vid tillämpning av artiklarna 81 och 82 men inte vid tillämpningen av nationell lagstiftning.

Behov föreligger emellertid även på denna nivå, särskilt vad gäller samarbete mellan konkurrensmyndigheterna i Norden. Många företag arbetar med Norden som sin hemmamarknad och Konkurrensverket har i ett antal fall funnit att samma företag varit involverade i konkurrensbegränsande förfaranden i ett eller flera nordiska länder.

Med uppdrag att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till ett fördjupat samarbete har en nordisk arbetsgrupp med representanter från de nordiska konkurrensmyndigheterna tillsatts. Arbetsgruppen har i en rapport<sup>120</sup> lämnat förslag till hur ett utvidgat samarbete kan etableras.

---

<sup>119</sup> Vitbok om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget. Kommissionsprogram nr 99/027.

<sup>120</sup> Nordisk samarbete på konkurrensområdet.  
Rapport fra de nordiske konkurrensmyndigheter. Nr. 1/1999.

I rapporten konstateras att även om vissa möjligheter till samarbete finns utgör ländernas sekretessregler det främsta hindret för att t.ex. kunna utreda misstänkta karteller med förgreningar i de olika länderna.

Det bör enligt arbetsgruppen även vara möjligt att inom ramen för samarbetet erhålla hjälp från annat lands konkurrensmyndighet med att hämta in uppgifter vid misstänkt överträdelse av konkurrenslagstiftningen på begäran av ett annat lands konkurrensmyndighet.

För att fullt ut kunna delta i det internationella samarbetet bör Konkurrensverket dels ges möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i konkurrensfrågor till annat lands konkurrensmyndighet, dels kunna skydda uppgifter som mottagits från sådan myndighet i ett annat land. Sådana uppgifter kan antingen vara inhämtade för egen räkning eller på begäran av konkurrensmyndigheten i ett annat land.

Åtgärder för att uppfylla dessa intentioner har redan lett till ändring eller förslag till ändring i lagstiftningen i såväl Finland som i Norge och Danmark.

#### *Gällande regler*

I 1 kap. 3 § sekretesslagen återfinns bestämmelser som reglerar sekretess gentemot andra myndigheter.

I paragrafens tredje stycke stadgas följande.

Uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

Myndigheterna är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i största möjliga utsträckning. Möjligheten att utbyta information mellan myndigheterna är av största vikt för detta samarbete. Sekretesslagen bygger på principen att sekretess gäller mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet (1 kap. 3 § sekretesslagen). Undantag gäller för de fall en myndighet är skyldig att lämna uppgifter enligt lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen), vissa angivna fall då

uppgifter får lämnas trots sekretess (14 kap. 2 § sekretesslagen m.fl. bestämmelser) och de fall i vilka den s.k. generalklausulen är tillämplig (14 kap. 3 § sekretesslagen). Enligt generalklausulen får sekretessbelagda uppgifter i viss utsträckning lämnas mellan myndigheter efter en intresseavvägning.

För att uppgift skall kunna lämnas till utländsk myndighet krävs att det är förenligt med svenska intressen.

#### *Konkurrensverkets behov av informationsutväxling med andra länder*

Verkets insamling av utredningsmaterial förutsätts i första hand ske på frivillighetens väg och genom informella kontakter. När så inte är möjligt ges Konkurrensverket i 45 § KL befogenhet att inhämta utredningsmaterial som behövs i ärenden som handläggs enligt KL. Befogenheten begränsas till att materialet måste ha relevans för den prövning som det är fråga om och att verket inte får kräva in mer material än nödvändigt. Enligt 47 § får Stockholms tingsrätt på ansökan av Konkurrensverket besluta att verket får genomföra en undersökning hos ett företag för att utreda om detta har överträtt förbuden i 6 eller 19 §.

Insamling av utredningsmaterial annat än på frivillig väg är således inte möjlig för utländsk konkurrensmyndighets räkning. Verket kan inte heller lämna ut sådant sekretessbelagt material som det redan förfogar över.

Av vad som redogjorts för ovan framgår att, sedan företagets verksamhet i allt högre grad internationaliserats, samarbete mellan konkurrensmyndigheter är nödvändigt för att åtgärder skall kunna vidtas mot förbjudna konkurrensbegränsningar. Sådant samarbete kommer att krävas i allt större omfattning.

Vad gäller såväl Finland som Danmark och Norge finns, eller förbereds ändringar i lagstiftningen som gör sådant samarbete möjligt under förutsättning att ett internationellt avtal om samarbete tecknats mellan respektive länder.

För Sveriges del saknas lagligt stöd för att till utländsk konkurrensmyndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter och för att hämta in uppgifter för sådan myndighets räkning. Vidare kan det ifrågasättas om sekretesskyddet för uppgifter som lämnats från en utländsk myndighet är tillräckligt.

Regeringen har tillsatt en kommitté (dir. 1998:32) vars uppgift bl.a. är att göra en översyn av sekretesslagen. I uppdraget ingår även att försöka hitta en ändamålsenlig och öppenhetsvänlig lösning för att genomföra Sveriges åtaganden när det gäller offentlighet och sekretess på området för internationellt informationsutbyte och göra en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess mot bakgrund av bl.a. Sveriges inträde i Europeiska unionen och en utvärdering av tillämpningen av bestämmelserna om utrikessekretess. I direktiven (s. 28) sägs bl.a. följande. För att bereda underlag för en uppföljning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess behövs en kartläggning av myndigheternas hantering av sådana frågor. En sådan kartläggning bör i första hand ta sikte på frågor om sekretess i EU-samarbetet. Den ökande internationaliseringen medför att myndigheterna i allt större utsträckning kommer i kontakt med utländska myndigheter och olika organ för mellanstatligt samarbete också utanför EU-samarbetet. Kartläggningen bör därför också omfatta de frågor om utrikessekretess som är förknippade med sådant samarbete.

För att effektivt kunna ingripa mot allvarliga överträdelser av konkurrenslagen anser Konkurrensverket att det är av yttersta vikt att de frågor som här redogjorts för blir föremål för översyn inom ramen för ovan nämnda utredning. Detta gäller även frågan om möjligheten att erhålla hjälp av annat lands konkurrensmyndighet vid inhämtande av uppgifter. Konkurrensverket föreslår därför att regeringen ger den ovannämnda kommittén tilläggsdirektiv med begäran om förslag till sådana lagregler som här angivits.

#### 7.1.7 Styrelserepresentation i konkurrerande företag

##### **Förslag**

– Överväg skärpta lagregler mot gemensam styrelserepresentation eller gemensamma befattningshavare i ledande ställning i konkurrerande företag, eftersom en sådan ordning medför stora risker för att konkurrensen begränsas eller snedvrids.

I företagens styrelser och ledningsorgan fattas centrala strategiska beslut. Det kan handla om produktlanseringar, prispolitik, målgruppsorientering, kapitalanskaffning, samgåenden eller samverkan med andra företag etc. Gemensam styrelserepresentation innebär att personer innehar styrelseposter eller ledande befattningar i två eller flera separata företag. Gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag kan öka såväl den enskilde styrelseleda-

motens makt som stärka de företag som denne har en anknytning till genom den ökade tillgång till information och andra resurser som styrelserepresentationen medför. Motsvarande gäller för personer i ledande ställning, t.ex. vd.

Ett informationsutbyte mellan två konkurrerande företag kan ske medvetet eller omedvetet och påverka konkurrensen i större eller mindre utsträckning. Ett medvetet utbyte av information som är ägnat att samordna företagens strategiska beslut har en direkt påverkan på konkurrensen, men konkurrensen kan också påverkas genom ett läckage av information, som inte utgör ett led i en genomtänkt eller medveten strategi mellan två eller flera företag. Det kan också tänkas att ett företag använder styrelserepresentation för att diktera villkoren eller på andra sätt påverka ett annat företags affärsstrategier till sin egen fördel. Ytterst kan den gemensamma styrelserepresentationen påverka företagens vilja att konkurrera.

Inom konkurrensrätten har gemensam styrelserepresentation, särskilt sådan som förekommer mellan konkurrenter, angripits i varierande utsträckning. I den amerikanska antitrustlagstiftningen, som beskrivs närmare i det följande, infördes ett förbud mot bl.a. direkta, horisontella styrelsebindningar redan år 1914. Frågan har emellertid inte väckt lika stor uppmärksamhet i Europa, även om den inom EG-rätten varit föremål för konkurrensrättsliga bedömningar under senare decennier. Gemensam styrelserepresentation har således prövats enligt såväl EG-fördragets artiklar 81 och 82 och dess motsvarigheter i Parisfördraget, som enligt fusionskontrollreglerna. Ett exempel är att Europeiska kommissionen i ärendet *Philip Morris/Rothmans* med stöd av både artikel 81 och artikel 82 i EG-fördraget angrep bl.a. Philip Morris representation i styrelsen för konkurrenten Rothmans.<sup>121</sup>

I svensk praxis har såväl Konkurrensverket som förutvarande Näringsfrihetsombudsmannen (NO) i olika ärenden funnit skäl att beakta gemensam styrelserepresentation mellan bl.a. konkurrerande företag. I ärendet *SCA/Modo* angrep NO t.ex. SCA:s representation i MoDo:s styrelse<sup>122</sup>. I förvärvsprövningsärendet *Swedish Meats* ålade Konkurrensverket Slakteriförbundet att säkerställa att personer som sitter i förbundets eller i dess dotter-

<sup>121</sup> *Philip Morris/Rothmans mot kommissionen*, Mål 142/84 och 156/84, REG 1987, s. 4487. Se också kommissionens fjortonde rapport om konkurrenspolitiken, p. 98-100.

<sup>122</sup> Näringsfrihetsombudsmannens beslut 1993-05-12, dnr 72/1992.

bolags styrelser eller företagsledningarna inte hade motsvarande befattningar i konkurrerande företag i Sverige<sup>123</sup>. Konkurrensverket har också vid olika tillfällen lyft fram frågan om gemensamma styrelseledamöters effekter på konkurrensen, bl.a. i yttrandet över delbetänkandet Aktiebolagets organisation (SOU 1995:44)<sup>124</sup> samt yttrandet över betänkandet Bulvaner och annat (SOU 1998:48)<sup>125</sup>.

### *Kartläggning*

Konkurrensverket har gjort en begränsad kartläggning av förekomsten av gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag på ett urval av svenska marknader. Undersökningen omfattar inte indirekta styrelselänkar mellan företag, dvs. situationer då en eller flera styrelseledamöter i företag A respektive företag B finns representerade i företag C och därmed indirekt binder företag A och B till varandra. Inte heller har sådan gemensam styrelserepresentation som kan förekomma mellan företag som verkar i olika led, dvs. vertikala styrelsebindningar, behandlats.

I kartläggningen har sådana branschområden valts ut som utifrån Konkurrensverkets erfarenheter är intressanta från konkurrenssynpunkt. Det rör sig t.ex. om produktområden som nyligen konkurrensutsatts eller marknader där konkurrensproblem av olika slag tidigare har identifierats. Utifrån dessa kriterier har produktområdena bank, försäkring, television, musik, bygg, skog, el och läkemedel valts ut. Inom dessa områden har följande marknader närmare undersökts: bankverksamhet på detaljistmarknaden, livförsäkringsmarknaden, marknaden för överföring av TV-program via satellit, produktområdet försäljning av fonogram, marknaden för produktion och distribution av fabriksbetong, marknaden för produktion av sågade trävaror, byggmaterialhandeln, elmarknaden samt produktområdet produktion/import och försäljning av läkemedel. En närmare beskrivning av vilka koncerner och företag som ingår i undersökningen återfinns i respektive områdesbeskrivning (se separat bilaga).

Studien är baserad på uppgifter i bolagens årsredovisningar för år 1998, vilka är undertecknade av samtliga styrelseledamöter och

---

<sup>123</sup> Se vidare Konkurrensverkets ärende med dnr 591/1999.

<sup>124</sup> Konkurrensverkets yttrande, dnr 652/1999.

<sup>125</sup> Konkurrensverkets yttrande, dnr 476/1999.



där uppgifter om andra ledande befattningshavare framgår. I den mån årsredovisningar av olika skäl saknas har uppgifter hämtats från Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsregister, till vilka företagen har en lagstadgad skyldighet att anmäla ändringar i sin styrelsesammansättning. I syfte att säkerställa resultatet har samtliga uppgifter om att en person figurerar i två eller flera konkurrerande bolagsstyrelser kontrollerats mot PRV:s register.

Av områdesbeskrivningarna framgår att gemensam styrelsepresentation förekommer på flera av de marknader som undersökts. I tabellen nedan redovisas en sammanställning av resultaten.

**Tabell 7.1.7 Förekomsten av gemensamma styrelseledamöter**

Produktmarknader	Ledamöter med ägarrelationer	Ledamöter utan ägarrelationer	Antal berörda företag
Banktjänster	-	1	2
Livförsäkringar	-	19	6
Satellitöverförda TV-program	3	-	2
Försäljning av fonogram	-	-	-
Fabriksbetongmarknaden	1	4	5
Sågade trävaror	-	1	2
Byggmaterialhandeln	-	-	-
Elmarknaden	-	-	-
Läkemedelsmarknaden	-	-	-
Summa:	4	25	17

Av tabellen framgår att gemensamma styrelseledamöter förekommer på 5 av 9 undersökta marknader. Antalet berörda företag på respektive marknad varierar, liksom företeelsens omfattning. Endast 4 av de 25 gemensamma styrelseledamöterna som framkommer i studien kan relateras till en ägarrelation mellan företag.

*Amerikansk rätt*

I samband med antagandet av sektion 8 Clayton Act år 1914 anförde Louis Braneis, ledamot i amerikanska representanthuset, följande:

The practice of interlocking directorates is the root of many evils. It offends laws human and divine. Applied to rival corporations it tends to suppression of competition . . .

Applied to corporations which deal with each other it tends to disloyalty and to violation of the fundamental law that no man can serve two masters. In either event it tends to inefficiency; for it removes incentive and destroys soundness of judgement. It is undemocratic for it rejects the platform: "A fair field and no favors.

Den amerikanska debatten kring gemensam styrelserepresentation inleddes i slutet av 1800-talet då Pattison Commission fann att Central Pacific Railroad Co. hade gjort en mängd upphandlingar med företag det kunde antas kontrollera genom styrelserepresentation<sup>126</sup>. Ett par årtionden senare levererade Pujó Committee omfattande kritik mot att gemensam styrelserepresentation användes, som man såg det, i syfte att kontrollera andra bolag<sup>127</sup>.

I samband med en omfattande reformering av den amerikanska antitrustlagstiftningen, som ledde till att Clayton Act antogs år 1914, infördes uttryckliga förbud mot vissa typer av gemensam styrelserepresentation. När förbudet infördes uttalade president Wilson, som med kraft drev reformeringen av den amerikanska antitrustlagstiftningen, att styrelsebindningar tenderar att koncentrera ekonomisk makt på det allmännas bekostnad. Domstolar och lagtillämpande institutioner har i princip följt denna linje över åren. I rättsfallet U.S. vs Crocker Nat. Corp. konstaterade exempelvis appellationsdomstolen att den etablerade rättsprincipen synes vara att gemensam styrelserepresentation kan förebåda konkurrensbegränsningar och monopol och därmed utgöra ett hot mot den fria konkurrensen, vilket leder till slutsatsen att gemensam styrelserepresentation kraftigt skall fördömas.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> The Pacific Railway Commission, slutrapport 1887.

<sup>127</sup> Pujó Committee 1913.

<sup>128</sup> Egen översättning. Rapport av Committee of Judiciary, 101<sup>st</sup> Congress 2d Session, "Amending the Clayton Act regarding interlocking directorates and officers", April 1990, s. 3.

Förbudet mot gemensam styrelserepresentation har genomgått vissa justeringar över åren, men är i materiellt hänseende det samma i dag som 1914. Sektion 8 Clayton Act innehåller ett förbud mot gemensamma styrelseledamöter respektive ledande befattningshavare i konkurrerande företag. Företag anges vara konkurrerande om ett avtal som eliminerar konkurrensen mellan dem skulle kunna utgöra en överträdelse av någon bestämmelse i någon av antitrustlagarna.

Federal Trade Commission (FTC) och det amerikanska justitiedepartementet har på förfrågan från Konkurrensverket under sommaren 1999 uppgivit att förbudet i stort sett efterlevs. Bakgrunden uppges i huvudsak vara att sektion 8 är ett per se-förbud med klara tröskelvärden, vilket innebär att det är lätt för såväl företag som rättsvårdande instanser att bedöma när en överträdelse föreligger. Enligt FTC är förbudet också väl känt av de större amerikanska företagen.

### *EG-rätten*

Inom EG-rätten finns inget uttryckligt förbud mot gemensamma styrelserepresentanter eller ledande befattningshavare i konkurrerande företag. Den aktuella företeelsen får i stället bedömas enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (tidigare artiklarna 85 och 86) eller enligt koncentrationsförordningen.

### *Artikel 81*

En tillämpning av artikel 81 förutsätter bl.a. att två eller flera företag ingått ett avtal eller uppträder i ett samordnat förfarande. Dessutom krävs att avtalet eller förfarandet syftar till att begränsa konkurrensen eller ger ett sådant resultat samt att avtalet etc. kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Frågan om i vad mån en överenskommelse om gemensam styrelserepresentation mellan två konkurrerande företag kan utgöra ett konkurrensbegränsande avtal bedömdes, som nämnts ovan, i *Philip Morris-fallet*.<sup>129</sup> Philip Morris och Rembrandt Group Ltd, vilken genom sitt helägda dotterbolag Rothmans Holding kontrol-

---

<sup>129</sup> Mål 142/84 och 156/84, *Philip Morris/Rothmans*, REG 1987, s. 4487. Se också kommissionens 7:e rapport om konkurrenspolitiken, p. 29-32 och kommissionens 10:e rapport om konkurrenspolitiken, p. 152-155, samt Hawk, s. 346 ff.

lerade Rothmans International, ingick 1981 ett avtal enligt vilket Philip Morris skulle förvärva 50 procent och rätten att utse hälften av styrelseledamöterna i Rothmans Holding. Philip Morris förvärvade också 50 procent av aktiekapitalet i Rothmans International. Parterna ingick i samband härmed samarbetsavtal som omfattade gemensam FoU, tillverkning och distribution m.m. av tobaksprodukter i Europa. Sedan två konkurrenter till Philip Morris och Rothmans klagat till kommissionen, motsatte sig kommissionen överenskommelserna med motiveringen att de stred mot artikel 81 och artikel 82 i EG-fördraget. 1981 års avtal ersattes efter förhandlingar mellan kommissionen och Philip Morris/Rothmans med nya avtal (1984 års avtal), i vilka överenskommelsen om gemensamma styrelseledamöter dragits tillbaka. Kommissionen beslöt därefter att inte gå vidare med ärendet.<sup>130</sup> Kommissionens beslut överklagades av konkurrenterna till EG-domstolen, som slog fast att kommissionens bedömning av 1984 års avtal var korrekt.

Domstolens beslut i Philip Morris bör tolkas med försiktighet mot bakgrund av att det tillkom innan koncentrationsförordningen trädde i kraft. Vissa slutsatser kan dock dras. I beslutet framgår tydligt att förvärv av en minoritetspost i ett konkurrerande företag inte i sig utlöser tillämpningen av artikel 81 i EG-fördraget. Domstolen ansåg dock att ett sådant förvärv kan tjäna som ett instrument att påverka de aktuella företagens marknadsuppträdande så att konkurrensen begränsas eller snedvrids. Enligt domstolen torde risken för att sådana konkurrensbegränsningar skall uppstå t.ex. föreligga om parterna skapar en struktur som kan användas för samordning mellan företagen. Indirekt framgår därmed att överenskommelser om gemensamma styrelseledamöter kan vara ett sätt att skapa en plattform för kommersiellt samarbete mellan parterna, något som kan strida mot artikel 81.1 i EG-fördraget.<sup>131</sup> Notera dock att domstolen poängterar att varje avtal måste bedömas utifrån sitt ekonomiska sammanhang.

Philip Morris-fallet handlade om en uttrycklig överenskommelse mellan två konkurrerande företag. Fallet ger således inte vägled-

---

<sup>130</sup> Kommissionens beslut nr SG (84) D/3946, 22.3.1984 angående ärendena nr IV/30.342 och nr IV/30.926.

<sup>131</sup> Philip Morris, p. 37-38.

ning i situationer där parterna utan direkta avtal eller beslut agerar i samförstånd och anpassar sig efter varandras affärsförhållanden.

En annan fråga som är relaterad till gemensam styrelserepresentation är vilken inställning till informationsutbyten mellan konkurrerande företag som kommissionen och domstolen gett uttryck för i praxis. I *Suiker Unie v. kommissionen*<sup>132</sup> slog domstolen fast att insikter i konkurrenters affärsförhållanden kan medföra att konkurrerande företag förlorar sitt individuella marknadsuppträdande. Trots att kommissionen i sin 7:e rapport om konkurrenspolitiken kraftigt tog avstånd från att se på informationsutbyten som konkurrensbegränsande i sig<sup>133</sup>, framgår av rättspraxis att utbyte av vissa slag av uppgifter har ansetts vara konkurrensbegränsande. Det handlar om information av så känslig karaktär att utbyte härav kan anses konkurrensbegränsande oberoende av marknadsstrukturen, såsom uppgifter om priser och kostnader samt om planerade investeringar eller utökad produktionskapacitet.<sup>134</sup>

### Artikel 82

För att artikel 82 skall vara tillämplig krävs att det är fråga om ett företag eller en företagsgrupp som har en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del därav.<sup>135</sup> Avgörande för om ett missbruk skall anses föreligga är arten av beteendet som sådant och vilka effekter detta för med sig för bl.a. konkurrenter och kunder. Det dominerande företagets syfte med agerandet saknar betydelse.

En intressant fråga är om en dominerande aktörs förvärv eller innehav av styrelseposter i konkurrerande mindre företag kan utgöra ett missbruk i artikelns mening. Frågan om huruvida förvärv

<sup>132</sup> Mål 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/73, REG 1975, s. 1663.

<sup>133</sup> EG-domstolen har härtill uttalat att konkurrensbegränsningar skall bedömas i sitt ekonomiska sammanhang.

<sup>134</sup> Se t.ex. *IFTRA Glass Containers*, EGT L 160, 17.6.1974, s. 1; *Powerpipe*, EGT L 24, 1999, p. 1; *Zinc Producer Group*, EGT L 220, 17.8.1984, s. 27, p. 38 och *IFTRA Aluminium*, EGT L 228, 29.8.1975, s. 3; Andra typer av uppgifter har i praxis ansetts vara så allmänt utformade att de i de flesta fall inte kan anses utgöra en överträdelse av fördraget att lämna ut dem. Vissa informationsutbyten betraktas ibland som konkurrensbegränsande och ibland inte. Kommissionen har vid prövning av sådana fall gett uttryck för uppfattningen att informationsutbyten på en oligopolistisk marknad kan resultera i allvarliga konkurrensrättsliga konsekvenser. Se t.ex. Mål C-7/95 *John Deere*, REG 1998, s. I-3111, samt Mål C-8/95 *New Holland*, REG 1998, s. I-3175.

<sup>135</sup> Se t.ex. Mål 85/76 *Hoffmann-La Roche*, REG 1979, s. 461.

av minoritetsposter i kombination med exempelvis styrelserepresentation kan utlösa tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget fick delvis sin lösning i Philip Morris-fallet. EG-domstolen valde i och för sig att kort tillbakavisa de klagandes argumentation i den del som gällde artikel 82. Av domstolens beslut framgår dock att ett missbruk av en dominerande ställning endast kan uppkomma där ett minoritetsförvärv i en konkurrent resulterar i effektiv kontroll över det andra företaget eller åtminstone visst inflytande på dess kommersiella aktiviteter. Samma bedömning gjordes i kommissionens beslut i Gillette<sup>136</sup> från 1993.

En slutsats av Philip Morris-fallet är att ett minimikrav för att missbrukskriteriet i artikel 82 skall vara uppfyllt vid förvärv av minoritetsposter är att förvärvet skapar i vart fall ett visst inflytande över en konkurrents kommersiella aktiviteter. Ett minoritetsförvärv som kombineras med styrelserepresentation torde stärka inflytandet, särskilt om minoritetsförvärvet leder till vetorätt över vissa typer av beslut. Domstolens uttalande är dock alltför kortfattat för att mer långtgående slutsatser skall kunna dras än att förvärv eller innehav av styrelseposter i konkurrerande företag kan utgöra en del av underlaget vid bedömning av om missbruk föreligger. Notera att minoritetsförvärv som resulterar i bestämmande inflytande bedöms enligt koncentrationsförordningen, vilken beskrivs närmare i det följande.

#### *Koncentrationsförordningen*

Genom koncentrationsförordningen säkerställs att större strukturella transaktioners effekter på konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den prövas av kommissionen. Styrelserepresentation som utgör en del av större transaktioner som medför varaktiga strukturförändringar på marknaden blir således föremål för en förhandsgranskning av kommissionen.

Koncentrationsförordningens definition av förvärv och bildande av joint ventures grundar sig på principen om förändring av kontroll. Ett förvärv av kontroll kan anta formen av ensam kontroll eller gemensam kontroll. Ett direkt eller indirekt förvärv av 100 procent av rösterna i ett annat företag utgör ett klassiskt exempel på när ett förvärv leder till ensam kontroll. Generellt uppstår ensam kontroll också när ett företag förvärvar en majoritet av aktie-

---

<sup>136</sup> *Gillette*, EGT L 116, 12.5.1993, s. 21.

kapitalet eller röstetalet i ett företag. Ett minoritetsförvärv kan inte i sig leda till en situation motsvarande ensam kontroll om inte övrigt ägande i det förvärvade företaget är så splittrat att förvärvaren får majoritet på bolagsstämman. Även om minoritetsägandet är förknippat med långtgående finansiella relationer mellan parterna kan ensam kontroll uppstå.<sup>137</sup>

Gemensam kontroll innebär i princip att aktieägarna (moderbolagen) måste komma överens ifråga om viktigare beslut rörande det företag som kontrolleras (det gemensamma företaget). Gemensam kontroll uppstår inte bara när moderbolagen har identiskt ägande, utan samtliga rättsliga och faktiska omständigheter skall vägas in i bedömningen. Exempelvis kan minoritetsinnehav som är förknippat med vetorätt i styrelsen för vissa typer av beslut ge upphov till gemensam kontroll, medan minoritetsinnehav utan ytterligare möjligheter att utöva inflytande inte anses vara tillräckligt för att gemensam kontroll skall föreligga.<sup>138</sup>

Om kommissionen finner att en koncentration inte är förenlig med den gemensamma marknaden kan parterna tvingas till olika typer av åtaganden för att få de anmälda transaktionerna godkända. Majoriteten av kommissionens villkorade godkännanden har föregåtts av någon form av strukturell åtgärd som syftat till att eliminera eller minska potentiella konkurrensproblem, såsom att parterna tvingas att sälja av vissa delar av sin verksamhet. Det finns också en rad exempel då kommissionen har ålagt parterna att ta bort eller reducera personella länkar till tredje parter. I exempelvis *Magnete Marelli/CEAC* hade ett företag som indirekt var dotterbolag till det förvärvande företaget ca 20 procent av den franska eftermarknaden för fordonsbatterier, vilken andel skulle stiga till runt 60 procent som ett resultat av förvärvet. Kommissionen ac-

<sup>137</sup> Se t.ex. *Arjomari Prioux/Wiggins Teape*, EGT C 321, 21.12.1990, s. 7 Förvärv av 39procent gav kontroll; kommissionens 12:e rapport om konkurrenspolitiken, p. 103 om *Eagle Star/Allianz* Förvärv av 28procent med en eventuell möjlighet till förvärv av resterande aktiepost gav kontroll; kommissionens 19:e rapport om konkurrenspolitiken om *Stena/Houlder Offshore*, p. 70 Förvärv av 13 respektive 50procent av två företag som tillhörde samma företagsgrupp gav kontroll..

<sup>138</sup> Se t.ex. *ATR/Bae*, EGT C 264, 11.10.1995; Mål IV/M.557, *Alfred C. Toepfer/Champagne Céréales*, EGT C 104, 25.04.1995, s. 7; samt *Bertelsmann/News Int'l/Vox*, EGT C 274, 1.10.1994, s. 9. Notera att koncentrationsförordningen under 1997 genomgått en rad förändringar, bl.a. i det avseendet att bildandet av ett självständigt fungerande gemensamt företag helt och hållet skall bedömas enligt koncentrationsförordningen, dvs. potentiella koordineringseffekter skall bedömas enligt koncentrationsförordningen och inte längre vara föremål för särskild prövning, om alls, enligt artikel 81 i EG-fördraget. Se kommissionens tillkännagivande om begreppet självständigt fungerande gemensamma företag, 98/C 66/01.

cepterade att det förvärvade företaget minskade sin ägarandel till 10 procent och också minskade antalet styrelseledamöter till endast en medlem i vardera led.<sup>139</sup>

I *Enichem/ICI* godkände kommissionen ett joint venture under förutsättning att ICI avstod från ett minoritetsägarande i ett spanskt dotterbolag till Solvay, som var en konkurrent, och innan försäljningen skedde inte utövade några av sina rösträttigheter i "dotterbolaget".<sup>140</sup> Merparten av kommissionens villkor är inte allmänt tillgängliga, varför det är svårt att dra några generella slutsatser om kommissionens inställning till styrelselänkar som förekommer i samband med större strukturella transaktioner.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i EG-rätten inte föreligger något uttryckligt förbud mot gemensam styrelserepresentation i sig, liknande det amerikanska förbudet i Clayton Act. För att företeelsen skall kunna angripas med stöd av de EG-rättsliga konkurrensreglerna krävs att den utgör en del av ett otillåtet förfarande, dvs. att det kan visas att missbruk av dominerande ställning föreligger eller att den gemensamma styrelserepresentationen följer av ett avtal eller samordnat förfarande mellan företag med faktiska eller potentiella konkurrensbegränsande effekter. Härtill har kommissionen en möjlighet att ålägga parterna i koncentrationsärenden att exempelvis eliminera eller reducera gemensam styrelserepresentation med tredje part.

Den svenska konkurrensrätten bygger på EG-rätten varför motsvarande slutsatser i allt väsentligt kan dras för den nationella rättens del. Det finns inga svenska rättsfall där konkurrenslagens förbud i 6 och 19 §§, motsvarande artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget, tillämpats på företeelsen gemensamma styrelserepresentanter. Däremot har vid Konkurrensverkets tillämpning av nu gällande förvärvsprövningsregler i några ärenden parterna vid vite åtagit sig att avstå från gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag.

---

<sup>139</sup> EGT L 222, 10.8.1991, s. 38, p. 19-20.

<sup>140</sup> EGT L 50, 24.2.1988, s 18. Se också om bl.a. *Pilkington/BSN* i kommissionens 10:e rapport om konkurrenspolitiken, p. 152-155.



### *Överväganden och förslag*

Syftet med den genomförda kartläggningen har inte i första hand varit att söka förklara orsaken till att gemensamma styrelseledamöter förekommer. Det är dock av principiellt intresse att spekulera något kring varför gemensamma styrelserepresentanter förekommer och nyttan härmed. Det gäller inte minst de bindningar som saknar ägarkopplingar. Annorlunda uttryckt; varför skall större företag ha representanter i konkurrenters styrelser?

Det kan finnas såväl historiska som branschspecifika förklaringar till att styrelsebindningar förekommer i högre utsträckning på vissa marknader än på andra. Exempelvis kan konstateras att en stor del av livförsäkringsmarknaden omfattar kollektivavtalsgrundade försäkringar, där arbetsmarknadens parter av tradition har intagit en central roll. Detta avspeglar sig i styrelsesammansättningen, där exempelvis SPP och AMF har sex gemensamma styrelseledamöter, som representerar arbetsgivarorganisationer och fackförbund. Det kan vidare tänkas att exempelvis en bank eller ett finansbolag genom styrelserepresentation bevakar sitt kapitalintresse och därmed har representanter i två eller flera konkurrerande företag.

Ovan redovisade strategiska intressen bör emellertid vägas mot de risker för konkurrensbegränsningar som gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag medför. Det ligger i sakens natur att gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag är ägnad att direkt eller indirekt begränsa eller snedvrیدا konkurrensen, vilket i förlängningen riskerar att leda till negativa effekter på samhällsekonomin till nackdel för konsumenterna. En försiktig slutsats av det hittills anförda är därför att gemensamma styrelseledamöter i konkurrerande företag framstår som ett hittills otillräckligt uppmärksammat konkurrensproblem som förtjänar en närmare analys.

Ett utbyte mellan konkurrerande företag av sådan strategisk information om priser och kostnader etc. som normalt avhandlas i styrelser torde vara att betrakta som konkurrensbegränsande. Föreligger inte någon uttrycklig överenskommelse om informationsutbytet torde det dock behöva visas att företagen agerar i samförstånd och anpassar sig efter varandras affärsförhållanden för att förbudet i 6 § KL skall kunna tillämpas.

Det konkurrensrättsliga regelverket synes uppvisa brister i regleringen av gemensam styrelserepresentation i konkurrerande

företag. Från företagens utgångspunkter torde gränsen för det tillåtna området vara otydlig. Ur kommissionens och Konkurrensverkets synvinkel torde det vara resurskrävande att i det enskilda fallet visa att en samordning mellan företagen föreligger, trots de uppenbara riskerna för konkurrensbegränsande effekter.

Den amerikanska antitrustlagstiftningen grundar sig på ett helt annat angreppssätt än det EG-rättsliga. Frågan är om något kan läras av den amerikanska modellen. Erfarenheterna av det amerikanska förbudet mot gemensamma styrelseledamöter och gemensamma ledningsfunktioner visar att förbudet i stort sett efterlevs. Enligt vad verket erfarit beror detta på att förbudet är tydligt, väl känt och har klara tröskelvärden, vilket sammantaget gör det lätt att tillämpa och efterleva. En nackdel med det amerikanska förbudet är möjligen att regleringen inte är anpassad efter att det kan finnas situationer då behovet av att nyttja expertis i flera styrelser är stort. Förbudets bagatellregler undantar dock mindre företag och förbudet träffar således endast situationer då den gemensamma styrelserepresentationen bedöms ha märkbara effekter på konkurrensen.

I detta sammanhang bör andra skillnader mellan angloamerikansk och europeisk rättstradition framhållas. De amerikanska bolagsreglerna kan exempelvis uppvisa sådana skillnader i förhållande till de svenska, att förbudet är mer motiverat där än i vårt land. Andra regelverk, såsom exempelvis straffrätten, är också utformad på olika sätt i den amerikanska och den svenska rättsordningen. Det kan diskuteras i vad mån en medveten informationsöverföring av känsliga uppgifter exempelvis kan utgöra trolöshet mot huvudman och i vad mån bl.a. straffrättsliga regler skall anses kunna på ett tillfredsställande sätt motverka negativa effekter av gemensam styrelserepresentation m.m. Frågan om gällande rätt har en tillräckligt preventiv verkan mot gemensam styrelserepresentation kan således inte besvaras tillfredsställande utan en bredare rättslig analys.

Kartläggningen av förekomsten av gemensamma styrelseledamöter ger vid handen att gemensamma styrelseledamöter mellan konkurrerande företag förekommer i en inte obetydlig omfattning på de marknader som undersökts. I vilken utsträckning fenomenet i övrigt förekommer på den svenska marknaden är oklart. En mer allmän utbredning av gemensam styrelserepresentation skulle dock enligt Konkurrensverkets uppfattning, och mot den angivna bakgrunden, utgöra ett reellt konkurrensproblem, som bl.a. bör föranleda att en skärpt lagstiftning övervägs.

Frågan är om tillräckligt starka skäl redan nu talar för att ett direkt förbud mot gemensam styrelserepresentation mellan konkurrenter införs. Några mer betydande nackdelar med ett förbud är svåra att identifiera. Även om det skulle kunna hävdas att det finns historiska eller andra strategiska motiv till att gemensam styrelserepresentation förekommer, framstår sådana invändningar mot ett förbud i praktiken som svaga. Vidare kännetecknas svenskt näringsliv av en stark företagskoncentration med en relativt omvärlden hög andel storföretag i förhållande till exempelvis befolkningsstorleken. Det kan härtill konstateras att ett förbud liknande det amerikanska knappast skulle ge negativa effekter vad gäller kostnader för staten eller företagen.

Här bör dock påpekas att den kartläggning som genomförts är begränsad och att den inte ger underlag för generella slutsatser om det svenska näringslivet i stort. De redovisade resultaten pekar dock i riktning mot att företeelsen utgör ett konkurrensproblem. Den rättsliga analysen har visat att det inte är okomplicerat att med nu gällande regelverk motverka gemensam styrelserepresentation. För att slutligen kunna ta ställning till i vad mån en skärpning av regelverket bör ske, krävs emellertid fortsatta utredningsinsatser och analyser. Det gäller främst att samla underlag för en mer generell bedömning av förekomsten av gemensam styrelserepresentation, men också bl.a. lagtekniska frågor såsom mot vem en eventuell sanktion lämpligen skall rikta sig. Det är mot denna bakgrund angeläget att behovet av en skärpt reglering mot gemensamma styrelserepresentanter och andra gemensamma befattningshavare i ledande ställning utreds närmare liksom hur en sådan skärpt lagstiftning bör utformas.

## 7.2 Andra frågor som rör konkurrenslagen

### 7.2.1 Avdragsmöjligheten för konkurrensskadeavgift vid inkomsttaxering

Konkurrenslagen bygger i materiellt hänseende på EG:s materiella konkurrensregler. Efter förebild från EG-rätten har också införts en möjlighet för domstol att på talan av Konkurrensverket besluta om att ett företag skall betala en särskild avgift, konkurrensskadeavgift, om företaget eller någon som handlar på företagets vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt förbuden i 6 eller 19 § konkurrenslagen.

I förarbetena till lagen (prop. 1992/93:56 s. 30) anges att avgiften

bör drabba det företag som överträder förbudet och kunna uppgå till ett sådant belopp att det verkar avhållande på företaget ifråga och avskräckande på andra företag. För att konkurrensskadeavgift skall kunna påföras måste det vara fråga om en uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av förbuden. Av förarbetena (s. 31) framgår vidare att konkurrensskadeavgiften har samma funktion som straff, dvs. den skall kunna dömas ut för redan begångna överträdelser.

Enligt 20 § kommunalskattelagen medges vid beräkning av inkomst från särskild förvärvskälla avdrag för omkostnader för intäktens förvärvande. Bestämmelsen innehåller också en omfattningsrik katalog över kostnader som inte är avdragsgilla. I denna katalog finns inte upptaget vare sig konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen eller böter för överträdelse av förbuden i artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

Frågan huruvida avgift som påförts ett bolag för överträdelse av EG-fördragets förbudsregler är avdragsgill vid inkomsttaxeringen är föremål för prövning vid Kammarrätten i Sundsvall.

Bakgrunden är att Europeiska kommissionen år 1994 ålade MoDo att erlægga böter. Skattemyndigheten medgav i grundläggande beslut om årlig taxering av MoDo avdrag avseende kostnadsförda böter. Beslutet överklagades. Länsrätten i Västernorrland konstaterade i dom den 22 december 1998 att gällande rätt såvitt avser kostnader av typen sanktionsavgifter får anses vara att avgifter som kan hänföras till driftskostnader är avdragsgilla om de inte är undantagna enligt särskilt stadgande. Kostnader för böter torde däremot inte föranleda avdragsrätt. Frågan i målet var enligt domstolen om den av kommissionen ålagda konkurrensskadeavgiften, vid direktöversättning benämnd böter (eng. fines), enligt svensk rätt är att betrakta som icke avdragsgilla böter eller en avgift som, i brist på undantag i lag, skall betraktas som avdragsgill om den är en driftskostnad i bolaget. Länsrätten fann att övervägande skäl talade för att kommissionens åtgärd inte är att jämställa med utdömande av böter i anledning av ett kriminaliserat handlande. De "böter" som kommissionen ålagt MoDo att betala är i stället, enligt domstolen, närmast att betrakta som sanktionsavgift enligt svenskt juridiskt språkbruk. Undantag av innebörd att ifrågavarande avgift skall vara icke avdragsgill vid taxering finns inte. MoDo skall därför, enligt länsrätten, medges avdrag om avgiften kan hänföras till driftskostnad i dess verksamhet. Överklagandet lämnas utan bifall.

Domen har överklagats av Riksskatteverket (RSV) till Kammarrätten i Sundsvall. Målet är ännu inte avgjort. RSV har i målet bl.a. anfört följande. Den i målet aktuella konkurrenskadeavgiften har inte ett normalt samband med bolagets förvärvsverksamhet. Det kan inte anses normalt att bryta mot gällande konkurrensbestämmelser. Avdragsrätt föreligger därför inte. Avdragsrätten kan inte heller motiveras utifrån den utgångspunkten, att fråga skulle vara om ett ekonomiskt förverkande. Avgiften påföres efter samma straffmättningsmetoder som för böter. Enligt RSV är den katalog som anges i 20 § kommunalskattelagen inte heltäckande för vilka sanktionsavgifter som inte är avdragsgilla. Skattefrågan måste även bedömas ur ett EG-rättsligt perspektiv. De EG-rättsliga böter som bolaget påförts grundas på en av EG-kommissionen konstaterad överträdelse av den grundläggande och direktverkande bestämmelsen i Romfördragets artikel 85.1. Det saknas enligt RSV utrymme för medlemsstaternas myndigheter att överpröva eller åsidosätta det beslut som kommissionen har fattat. Det finns inte heller någon rätt för medlemsstaternas myndigheter att omvandla eller sätta ned det beslutade bötesbeloppet. Det torde inte heller var förenligt med grunderna för medlemskapet att medlemsstaterna upprätthåller en ordning som direkt eller indirekt medger riskkalkylering och beräkning av det slutliga ekonomiska utfallet för ett ogiltigt konkurrensbegränsande förfarande på den gemensamma marknaden. Det är RSV:s uppfattning att den av kommissionen beslutade sanktionen till sina ekonomiska verkningar skall behandlas som ett av nationell domstol utdömt bötesstraff. Avdragsrätt saknas därför enligt verket vid inkomstberäkning för den påförda konkurrenskadeavgiften.

Vad beträffar konkurrenskadeavgift enligt konkurrenslagen kan det anmärkas att i Konkurrenskommitténs huvudbetänkande (SOU 1991:59 del 2 s. 230) föreslogs att ett avdragsförbud avseende konkurrenskadeavgift skulle införas i 20 § kommunalskattelagen. I den ovan angivna processen har från MoDo:s sida anförts att Konkurrenskommitténs förslag inte har kommenterats i Näringsdepartementets promemoria Ds 1992:18 eller i förarbetena till konkurrenslagen, varför lagstiftaren måste anses ha tagit ställning till att konkurrenskadeavgiften är avdragsgill.

En konkurrenskadeavgift skall vara avhållande och avskräckande. Det är enligt Konkurrensverkets mening otillfredsställande att avdrag kan göras för en sådan avgift. En sådan möjlighet innebär att riskkalkylering och beräkning av det slutliga ekonomiska utfallet för ett förbjudet konkurrensbegränsande förfarande kan göras.

Med anledning av den oklarhet som föreligger finns det således i och för sig behov av att i skattelagstiftningen uttryckligen ange att en konkurrensskadeavgift inte är avdragsgill. En ny inkomstskattelag har emellertid trätt i kraft den 1 januari 2000<sup>141</sup>. I denna föreskrivs, beträffande offentligrättsliga sanktionsavgifter, att sådana inte får dras av<sup>142</sup>. Med hänsyn till inkomstskattelagens utformning och då det enligt verkets mening inte kan råda någon tvekan om att konkurrensskadeavgift är en offentligrättslig sanktionsavgift, torde f.n. inte skäl föreligga för någon ytterligare författningsändring i denna del.

### 7.2.2 Anmälan och prövning av företagskoncentrationer

#### **Förslag**

- Inför en bestämmelse i konkurrenslagen om att en koncentration skall anmälas till Konkurrensverket senast en vecka efter att avtal ingåtts eller bud lagts.
- Inför också tillfälligt förbud mot att fullfölja en företagskoncentration innan anmälan sker och under prövningstiden.
- Gör det möjligt att förlänga den inledande undersökningsfasen vid företagskoncentrationer med 10 dagar om parterna samtycker.

#### *Inledning*

Konkurrenslagens bestämmelser om kontroll av företagsförvärv utgör en viktig del av det konkurrensrättsliga regelsystemet och bidrar till effektiv konkurrens till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna. Regelsystemet i denna del har varit föremål för översyn och utvärdering. Konkurrenslagsutredningen lämnade i sitt betänkande (SOU 1998:98) Konkurrenslagens regler om företagskoncentration förslag som innebär en ytterligare anpassning till gemenskapsrättens motsvarande regelsystem och en effektivisering av prövningsförfarandet. Regeringen har på grundval av utredningens förslag till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till nya bestämmelser om prövning av företagskoncentrationer och vissa handläggningsregler (prop. 1998/99:144). De

<sup>141</sup> Inkomstskattelag (1999:1229)

<sup>142</sup> Jfr prop. 1999/2000:2 s. 45f och 110f.

nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 april 2000. Regeringens proposition är för närvarande föremål för behandling i riksdagen.

Konkurrensverket anser emellertid att – utöver av vad som följer av förslagen i regeringens proposition – ytterligare effektivisering av regelsystemet för kontroll av företagskoncentrationer är önskvärd och möjlig att göra, bl.a. skulle en ökad harmonisering på det nu aktuella området underlätta tillämpningen av bestämmelserna om kontroll av företagskoncentrationer i såväl Sverige som EU, och den samverkan mellan nationella myndigheter och EU-organ som är förutsatt i EU-systemet. Det är därför av stort värde att de nationella reglerna utformas i nära överensstämmelse med vad som gäller inom gemenskapsrätten.

#### *Tidpunkten för anmälan*

Den ökade globaliseringen och internationaliseringen av näringslivet medför att företagskoncentrationer allt oftare berör flera länder och blir föremål för prövning av flera nationella konkurrensmyndigheter. Förhållandet är särskilt påtagligt i de nordiska länderna, där det under senare tid skett en ökad integration mellan olika företag. Förhållandet medför ett ökat behov av samverkan mellan de nationella konkurrensmyndigheterna.

Konkurrensverket har mot denna bakgrund föreslagit att verket ges en ökad möjlighet till utbyte av information och samverkan i enskilda ärenden med utländska myndigheter (avsnitt 7.1.6).

Det torde emellertid vara uppenbart att förutsättningarna för samråd och utbyte av information mellan de nationella konkurrensmyndigheterna påtagligt försämrats om en företagskoncentration som berör flera länder får eller skall anmälas vid olika tidpunkter till olika konkurrensmyndigheter. Det kan i detta sammanhang noteras att det i Finland nyligen införts lagstiftning – efter modell av gemenskapsrätten – som innebär att det föreligger en skyldighet att anmäla en företagskoncentration inom en viss närmare angiven frist.

Även om erfarenheten visar att de flesta företag anmäler den planerade företagskoncentrationen så snart förutsättning föreligger, bl.a. eftersom underlåtenhet att anmäla en koncentration sker på företagets egen risk, kan det observeras att det i flera fall har förekommit att en koncentration har anmälts först efter det att den har genomförts.

Vidare skall noteras att det utöver parterna även kan finnas andra intressenter som har ett starkt behov av att få ett snabbt besked i ett ärende som gäller prövning av en företagskoncentration. Detta kan särskilt gälla t.ex. kunder, konkurrenter och anställda i de berörda företagen.

Konkurrenslagsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1998:98 Konkurrenslagens regler om företagskoncentration) att en anmälningstid på en vecka efter ingåendet av avtalet (motsvarande) skulle införas efter förebild från gemenskapsrätten.

Konkurrensverket anslöt sig vid remissbehandlingen till utredningens förslag i denna del men ansåg att bestämmelsen för att fylla sitt syfte – i likhet med vad som gäller enligt artikel 14.1. i koncentrationsförordningen – bör förenas med en sanktion i form av en avgift vid underlåtenhet att anmäla företagskoncentrationen vid föreskriven tidpunkt. Vid remissbehandlingen uttryckte vissa remissinstanser tveksamhet till utredningsförslaget i denna del. Ett antal advokatbyråer påpekade att kommissionen ofta ger informell dispens från anmälningstiden. Vidare framhölls att underlåtenhet att göra en anmälan sker på företagets egen risk och att man inte kände till något fall där ett företag som ägde kännedom om bestämmelserna underlåtit att göra en anmälan. Remissinstanserna ansåg därför att det inte föreligger något behov av en tidsfrist för anmälan. Vidare framhölls att om en frist ändå skulle införas borde möjlighet till dispens i det enskilda fallet föreligga. Utredningens lagförslag om införande av en tidsfrist kom inte att genomföras.

Konkurrensverket anser att ovan angivna skäl för en anmälningstid är av betydande styrka och att den av Konkurrenslagsutredningen föreslagna anmälningstiden nu bör införas.

För att undanröja eventuella olägenheter av den angivna tidsfristen bör verket ges möjlighet att i det enskilda fallet ge dispens och utöka fristen för när en anmälan senast skall ske. Sådana dispenser bör kunna aktualiseras vid de förhandskontakter mellan verket och parterna som kan antas bli mer frekventa när de i propositionen föreslagna nya reglerna om absolut sekretess vid förhandskontakter träder i kraft. En tidsfrist för anmälningsskyldighetens inträde framstår också som sakligt motiverad mot bakgrund av de särskilda tidsgränser för själva prövningsförfarandet som finns i KL.



Anmälningsskyldigheten bör sanktioneras med en särskild förseningsavgift. Förslag till lagbestämmelser i denna del framläggs nedan.

*Frågan om tillfälligt förbud mot att genomföra en koncentration*

Enligt 38 § andra stycket KL i dess nuvarande lydelse gäller tillfälligt förbud mot att genomföra ett företagsförvärv (koncentration) under perioden från det att förvärvet (koncentrationen) anmäls och fram till dess att beslut meddelas om att lämna förvärvet (koncentrationen) utan åtgärd eller beslut fattas om att inleda en särskild undersökning. Denna frist är enligt nu gällande bestämmelse 30 dagar.

Om särskild undersökning inleds kan Stockholms tingsrätt på yrkande av Konkurrensverket besluta om interimistiskt förbud mot förvärvet (41 § KL). Ett sådant beslut får meddelas om det är motiverat av ett allmänt intresse som väger tyngre än den olägenhet som åtgärden medför.

De nuvarande reglerna avseende tillfälligt förbud mot att genomföra ett företagsförvärv (koncentration) föreslås i ovannämnda proposition ändras endast i två avseenden. Enligt lagförslaget föreslås verket få möjlighet att meddela undantag från det tillfälliga förbudet samt möjlighet att meddela förbud eller åläggande för parterna i en koncentration för att säkerställa att det tillfälliga förbudet under den inledande fristen efterlevs. Enligt förslaget får ett förbud eller åläggande förenas med vite.

I detta sammanhang skall framhållas att enligt artikel 7.1 i koncentrationsförordningen får en koncentration varken genomföras innan anmälan sker eller innan dess att koncentrationen har förklarats förenlig med den gemensamma marknaden. Enligt artikel 7.4 i samma förordning kan kommissionen meddela undantag från det tillfälliga förbudet.

För att syftet med reglerna om kontroll av koncentrationer inte skall urholkas är reglerna om tillfälligt förbud mot åtgärder för att fullfölja en koncentration, s.k. stand still, av stor betydelse. Den situation som härvid i första hand bör undvikas är att en koncentration som är fullständigt genomförd skall återgå helt eller till viss del på grund av att den konkurrensrättsliga prövningen leder till ett förbud mot koncentrationen eller vitessanktionerade åtaganden. En sådan återgång kan förutom praktiska svårigheter även vara förenad med stora kostnader. Det kan dock inte uteslutas att redan

mindre långtgående åtgärder som vidtas av parterna kan medföra negativa effekter för det fall koncentrationen inte får genomföras eller om parterna godtar att göra vissa åtaganden. Den angivna situationen kan uppstå t.ex. om förvärvaren får insyn i det förvärvade företagets dagliga verksamhet, om förvärvaren genomför förändringar i det förvärvade företagets verksamhet eller om styrelsens sammansättning ändras.

Konkurrensverket har i sitt tidigare angivna remissvar framhållit att det i KL bör införas en motsvarande generell regel om tillfälligt förbud från tidpunkten för förvärvsavtalet fram till dess att beslut fattats om att lämna koncentrationen utan åtgärd eller till dess att frågan slutligt avgjorts av domstol. I propositionen uttalas emellertid att det saknas skäl att ha ett tillfälligt förbud under en längre tidsperiod än vad som gäller under den inledande fristen.

Det skall understrykas att det är i de fall där beslut om särskild undersökning meddelas som det är särskilt viktigt att det tillfälliga förbudet mot att genomföra förvärvet (koncentrationen) upprätthålls, eftersom det är dessa koncentrationer som kan leda till förbud eller bli föremål för parternas åtaganden. Att parterna nu har möjlighet att vidta integrationsåtgärder inom ramen för en förvärvstransaktion (koncentration) som senare kan komma att förbjudas eller där åtaganden av parterna kan bli aktuella medför – som tidigare nämnts – att betydande negativa effekter kan uppstå. Vid en avvägning mellan behovet av att ett tillfälligt förbud på ett effektivt sätt kan upprätthållas i dessa ärenden och den eventuellt negativa följden för ett företag av förlängt tillfälligt förbud framstår det förra som mer beaktansvärt. Genom det i propositionen lagda lagförslaget får verket även möjlighet att meddela undantag från det tillfälliga förbudet vilket innebär att eventuella negativa konsekvenser av ett förlängt förbud kan undvikas eller begränsas.

Det bör observeras att verket normalt beslutar om särskild undersökning i mindre än tio ärenden per år. Sedan KL:s ikraftträdande har verket endast väckt talan vid tre tillfällen, varav endast ett fall slutligt avgjorts i sak av Marknadsdomstolen. Den negativa följden av ett fortsatt tillfälligt förbud efter beslut om särskild undersökning skulle således vara begränsad till ett fåtal ärenden per år.

För att undvika att parterna hinner vidta åtgärder för att genomföra koncentrationen är det därför av största vikt att det tillfälliga förbudet mot att genomföra förvärvet (koncentrationen) också gäller för tiden fram till dess den nu föreslagna anmälningsskyldigheten inträder.

Konkurrensverket föreslog i sitt yttrande över utredningens förslag även att det tillfälliga förbudet skulle vara sanktionerat i likhet med vad som gäller inom gemenskapsrätten. Där anses överträdelser av reglerna om tillfälligt förbud så allvarliga att om en koncentration uppsåtligen eller av oaktsamhet genomförs i strid med förbudet kan kommissionen enligt artikel 14.2. b i koncentrationsförordningen ålägga de berörda företagen böter som kan uppgå till tio procent av de berörda företagens omsättning. Enligt verkets mening bör – på motsvarande sätt som i gemenskapsrätten – förbudet mot att genomföra koncentrationen förenas med en sanktion. En sanktion bör utformas på det sättet att en särskild avgift påförs det företag som överträder ifrågavarande förbud mot att genomföra koncentrationen.

Det föreslås att den i propositionen föreslagna lydelsen av 38 § första stycket och andra stycket första meningen kvarstår men att paragrafen i övrigt och 41 § ersätts med nedan angivna lydelse.

*Viss förlängning av handläggningstiden*

Enligt artikel 10.1, andra stycket, koncentrationsförordningen finns en möjlighet för kommissionen att förlänga den inledande undersökningsfasen till sex veckor om de berörda företagen sedan en koncentration har anmälts gör åtaganden som är avsedda av parterna att beaktas i ett beslut enligt artikel 6.1.b.

Det kan antas att ett utökad förfarande med förhandskontakter med parterna kommer att ge verket relevant information i ett tidigt skede och därmed sannolikt möjliggöra ett snabbare ställningstagande i ärendet. Det är därför troligt att åtaganden redan under den inledande fristen kommer att bli vanligare. Den nuvarande fristen om 25 arbetsdagar framstår emellertid som alltför kort för att ge parterna en rimlig möjlighet att kunna presentera detaljerade åtaganden och för verket att kunna göra en bedömning av om åtagandena åtgärdar de konkurrensproblem som identifierats. I de fall då frågan om åtaganden av parterna uppkommer framstår en förlängning av den inledande fristen med tio arbetsdagar som motiverad. Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att 38 § konkurrenslagen justeras i enlighet med det nedan angivna.

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurrenslagen (1993:20)

*dels* att 38 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 37 b, 37 c och 38 a §§ av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 37 b §

*En koncentration som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 37 § första stycket skall anmälas till Konkurrensverket senast en vecka efter*

*a) ingåendet av det avtal som medför koncentrationen*

*b) offentliggörandet av budet om övertagande*

*c) förvärvet av det bestämmande inflytandet.*

*Fristen skall löpa från den tidpunkt när den första av dessa händelser inträffar.*

*Konkurrensverket får på begäran av dem som skall anmäla en koncentration enligt 37 a § förlänga denna frist med en vecka. Om det finns särskilda skäl får verket förlänga fristen ytterligare med högst en vecka i taget.*

## 37 c §

*Om den som är anmälningsskyldig enligt 37 a § uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som föreskrivs i 37 b § skall en särskild avgift (förseningsavgift) påföras denne. Sådan avgift får uppgå till högst en miljon kronor.*

*I ringa fall skall någon avgift inte påföras den anmälningsskyldige.*

38 §<sup>143</sup>

Konkurrensverket får besluta om att genomföra en särskild undersökning av en företagskoncentration som har anmälts enligt 37 §.

Ett sådant beslut skall meddelas inom 25 arbetsdagar från det att anmälan kom in till Konkurrensverket. Under denna frist får parterna och andra medverkande i företagskoncentrationen inte vidta någon åtgärd för att fullfölja den.

Konkurrensverket får i särskilda fall besluta om undantag från förbudet i andra stycket andra meningen.

Konkurrensverket får meddela ett förbud eller åläggande för parterna eller andra medverkande i företagskoncentrationen för att säkerställa att förbudet i andra stycket andra meningen efterlevs.

Ett sådant beslut skall meddelas inom 25 arbetsdagar från det att anmälan kom in till Konkurrensverket.

*Har en part i företagskoncentrationen föreslagit frivilliga åtaganden får Konkurrensverket förlänga fristen i andra stycket med tio arbetsdagar om parterna i koncentrationen och den som gjort anmälan enligt 37 § andra stycket samtycker. När koncentrationen skett på sätt som anges i 35 § andra meningen är förvärvarens samtycke tillräckligt.*

## 38 a §

*Parterna och andra medverkande i en företagskoncentration som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 37 § första stycket får inte vidta någon åtgärd för att fullfölja koncentrationen före*

---

<sup>143</sup> Nuvarande lydelse enligt regeringens proposition 1998/99:144 Regler om företagskoncentration.

*anmälan under den i 38 § andra stycket angivna fristen eller innan ärendet slutligt avgjorts. Om en företagskoncentration har anmälts frivilligt enligt 37 § andra stycket, gäller förbudet från tidpunkten för anmälan. Om Konkurrensverket ålägger en part att anmäla en koncentration enligt 37 § andra stycket, gäller förbudet från tidpunkten för åläggandet.*

*Konkurrensverket får när särskilda skäl föreligger besluta om undantag från förbudet i första stycket.*

*Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder vad som föreskrivs i första stycket skall påföras en särskild avgift. Sådan avgift får uppgå till högst tio procent av företagets omsättning.*

### 7.2.3 Instansordning m.m.

#### **Förslag**

- Ändra instansordningen för mål om konkurrensskadeavgift och om prövning av företagskoncentrationer så att Konkurrensverket kan väcka talan i Marknadsdomstolen som första instans och så att Marknadsdomstolens domar i sådana mål överklagas hos Högsta domstolen med krav på prövningstillstånd.
- Ändra Marknadsdomstolens sammansättning efter förebild från Svea hovrätts sammansättning i mål enligt patentlagen, dvs. låt den bestå av ordinarie domare och ekonomiskt/konkurrensrättsligt sakkunniga ledamöter.

Instansordningen för överprövning av Konkurrensverkets beslut om exempelvis icke-ingripandebesked och åläggande vid vite ändrades den 1 juli 1998 så att verkets beslut numera kan överkla-

gas direkt hos Marknadsdomstolen (MD) som första och enda domstolsinstans<sup>144</sup>. Enligt den tidigare gällande ordningen överklagades verkets beslut först hos Stockholms tingsrätt som genom ändringen således utgick ur instansordningen. Motivet bakom ändringen var främst att handläggningen vid tingsrätten drog ut på tiden och att instansordningen därmed medförde att systemet för ingripande mot konkurrensnedvridande beteenden blev ineffektivt. För att ytterligare förstärka möjligheterna att vidta åtgärder mot överträdelserna av lagen finns skäl att även effektivisera det förfarande som kan leda till att en konkurrensskadeavgift fastställs.

Regeringen bör således ånyo överväga om inte den ordning som föreslogs av 1989 års konkurrenskommitté har fog för sig. Kommittén lämnade sitt huvudbetänkande år 1991, Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59), och föreslog att konkurrensskadeavgift vid överträdelser av lagen skulle fastställas av Marknadsdomstolen efter ansökan av Konkurrensverket med möjlighet till överklagande hos Högsta domstolen (HD).

Konkurrenskommittén övervägde också den nu gällande instansordningen för mål om konkurrensskadeavgift men stannade inte för ett sådant förslag eftersom en sådan ordning bedömdes vara svår att förena med önskemålet att bevara MD:s centrala roll på konkurrensområdet. Vidare angavs att betydande processekonomiska fördelar skulle uppkomma om mål angående konkurrensskadeavgift prövades i samma ordning som ärenden om åläggande vid vite. Kommittén föreslog att sådana ärenden skulle prövas direkt i MD, dvs. den instansordning som gäller i dagsläget.

Visserligen föreslog 1995 års Konkurrenslagsutredning inte att instansordningen skulle ändras<sup>145</sup> med hänsyn till att mål om konkurrensskadeavgift uppgavs ha stora likheter med brottmålen och att de ekonomiska bedömningarna i sådana mål ofta skulle vara relativt klara, men detta synsätt kan nu ifrågasättas. De bedömningar av ekonomisk karaktär som skall göras i ett mål om konkurrensskadeavgift, exempelvis avgränsning av relevant marknad, märkbar effekt och trohetskapande förfaranden av en dominant, skiljer sig inte från dem som är aktuella i ett ärende om åläggande

---

<sup>144</sup> SFS 1998:648, prop. 1997/98:130, bet. 1997/98:NU9.

<sup>145</sup> Konkurrenslagen 1993-1996 (SOU 1997:20), s. 211f.

för företag att upphöra med överträdelser<sup>146</sup>. Instansordningen för ärenden av det senare slaget är att beslut av Konkurrensverket överklagas direkt hos MD. Motsvarande bör sålunda kunna gälla även för frågor om fastställande av konkurrensskadeavgift.

Den parallell till brottmålsförfarandet som fördes fram av Konkurrenslagsutredningen torde inte heller längre vara påtaglig eftersom det subjektiva rekvisitet för fastställande av konkurrensskadeavgift inte har samma innebörd som enligt straffrätten<sup>147</sup>. Rättsutvecklingen visar att företagens ansvar för allvarliga överträdelser av lagen alltmer får karaktären av ett s.k. strikt ansvar.

En förändring av instansordningen för mål om konkurrensskadeavgift skulle innebära att de komplicerade frågor som är aktuella omedelbart blir bedömda av en domstolsinstans med specialkompetens på området. De berörda företagens agerande blir såväl snabbare som mer kompetent bedömt, vilket kan bidra till stärkt rättssäkerhet. Genom den redan införda ändringen av instansordningen har Stockholms tingsrätt inte längre samma möjlighet att bygga upp och vidmakthålla ingående erfarenhet av prövningen i konkurrensrättsliga mål och ärenden. Det största antalet konkurrensrättsliga ärenden i domstolar gäller överprövning av Konkurrensverkets beslut om icke-ingripandebesked, undantag och ålägganden vid vite. Sådana ärendetyper handhas numera inte av tingsrätten.

Prövningen av civilrättsliga mål grundade på konkurrenslagen, såsom exempelvis mål om skyldighet att utge skadestånd pga. överträdelser av förbuden, sker i de allmänna domstolarna med HD som prejudikatinstans. Det kan vara en fördel att det finns en gemensam högsta instans för i princip alla konkurrensrättsliga mål och ärenden. Avgöranden av MD kan i dagsläget bli föremål för överprövning i HD endast efter ansökan om resning. Vidare skulle en ändring även medföra att mål om konkurrensskadeavgift prövades av samma prejudikatinstans som de föreslagna målen om straff för företagsledningen vid överträdelser av lagens förbud.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Jfr exempelvis Nitro Nobel, MD 1999:17 och SAS, MD 1999:22.

<sup>147</sup> Jfr. SAS, MD 1999:22 och Fritidsresor, MD 1998:7 (marknadsstörmingsavgift).

<sup>148</sup> Jfr avsnitt 7.1.3.



Konkurrenskommittén pekade på att när det gäller bestämmandet av konkurrensskadeavgiftens storlek var det från rättssäkerhets-synpunkt positivt att praxis kunde utvecklas under ledning från Högsta domstolen.

En förändrad instansordning även för frågor om konkurrensskadeavgift skulle slutligen ge företag och konsumenter signal om en skärpt syn från samhällets sida på överträdelser av konkurrens-lagen. Förbättrad möjlighet för samhället att snabbt och kompetent genom en ekonomisk sanktion korrigera för inträffad skada, kan tillsammans med föreslagen kriminalisering bedömas få en inte oväsentlig avhållande effekt för de företag som planerar en över-trädelse av lagen.

Det finns dock beträffande överklagande av Konkurrensverkets beslut i ärenden om exempelvis ålägganden eller icke-ingripande-besked av effektivitetsskäl anledning att behålla den nuvarande ordningen med MD som första och sista instans<sup>149</sup>. Krav på prövningstillstånd enligt nu gällande bestämmelser för överklagande hos HD bör dock gälla i den föreslagna instansordningen för mål om konkurrensskadeavgift. I enlighet med Konkurrenskommitténs förslag skall krav på prövningstillstånd även gälla för Konkurrens-verket.

Av samma skäl som anförts beträffande mål om konkurrensskadeavgift bör även instansordningen för mål om prövning av före-tagskoncentrationer ändras, dvs. Konkurrensverket skall ha möj-lighet att väcka talan om förbud i MD med eventuell överprövning efter prövningstillstånd hos HD. En sådan ordning skulle även medföra att den faktiska tidsomfattningen från anmälan vid Kon-kurrensverket till slutligt besked efter en eventuell rättegång mins-kade.

Om nu även instansordningen för prövningen av mål om konkur-rensskadeavgift och företagskoncentrationer ändras, torde anled-ning saknas att behålla Stockholms tingsrätt som beslutande dom-stol för Konkurrensverkets ansökningar om undersökning enligt 47 § konkurrenslagen vid utredning av överträdelse av förbud. Marknadsdomstolen bör även som första instans kunna besluta om sådana undersökningar med möjlighet till överprövning efter prövningstillstånd i HD.

---

<sup>149</sup> Se prop. 1997/98:130 s. 51f.

En ändrad instansordning för mål om konkurrensskadeavgift och företagskoncentrationer kräver en anpassning av författningstexten i konkurrenslagens bestämmelser om väckande av talan (26 § respektive nuvarande 34 och 39 §§), om kvarstad för säkerställande av anspråk på konkurrensskadeavgift (32 §), om förbud i väntan på slutlig prövning av en företagskoncentration (41 §), om tid inom vilken ett förvärvsärende skall avgöras (42 §), om omprövning (43 och 44 §§), om föreläggande av vite vid frivilliga åtaganden (57 §) samt om överklagande (63 §). Vidare fordras en anpassning av bestämmelsen i 3 kap. 1 § rättegångsbalken som anger att Högsta domstolen är överrätt i mål, som fullföljs från hovrätt. En ny lydelse av bestämmelsen skulle kunna bli ”...som *överklagas från hovrätt och Marknadsdomstolen*”.

Genom den föreslagna fokuseringen på MD:s roll vid prövningen av konkurrensrättsliga mål och ärenden finns också anledning att överväga domstolens sammansättning. Domstolen torde behöva ytterligare förstärkas med lagfarna domare som har sin ordinarie tjänstgöringsplats vid domstolen. Efter förebild från den sammansättning som Svea hovrätt har då domstolen avgör patentmål<sup>150</sup>, skulle MD vid exempelvis huvudförhandlingar och sammanträden kunna bestå av tre ordinarie domare och två ekonomiskt/konkurrensrättsligt sakkunniga ledamöter.

Ändrad sammansättning av MD kräver författningsändringar i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. samt i 64 a–d §§ konkurrenslagen.

#### 7.2.4 Uppbrytning av skadliga företagskoncentrationer

##### **Förslag**

– Komplettera konkurrenslagen med bestämmelser som i vissa fall när konkurrensen helt satts ur spel gör det möjligt att bryta upp skadliga företagskoncentrationer.

En ordning för uppbrytning av företagskoncentrationer innebär att ett offentligt organ genom beslut åstadkommer en sådan strukturell förändring att kontrollen över ett företag delas upp på flera händer. Sådana åtgärder måste givetvis betraktas som exceptio-

<sup>150</sup> 67 § patentlagen (1967:837).

nella och kan övervägas endast när det gäller monopol eller marknadsdominerande företag som helt sätter konkurrensen ur spel och där det inte bedöms vara möjligt att på andra sätt återställa en fungerande konkurrens.

Med uppbyggnad avses inte endast en organisatorisk uppdelning av ett företag eller en separation på skilda juridiska personer. För att bryta den samlade kontrollen över ett marknadsdominerande företag handlar det också om en ägarmässig uppbyggnad. När det gäller utformningen av detta slag av strukturingrepp skiljer amerikansk antitrusträtt på begreppen avhändande (divestiture) och upplösning (dissolution). Med avhändande avses försäljning till någon fristående av aktier eller tillgångar som en näringsidkare har förvärvat i ett företag i syfte att skaffa sig kontroll över detta. Med upplösning avses att en koncern eller ett företag delas upp i flera från varandra helt fristående enheter på ett sådant sätt att framtida konkurrens mellan dem i möjligaste mån blir säkerställd.

Möjligheten att införa en ordning för uppbyggnad av skadliga företagskoncentrationer har tidigare behandlats av flera offentliga utredningar.

#### *Tidigare utredningar*

Konkurrensutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1978:9) Ny konkurrensbegränsningslag att man i svensk lagstiftning skulle införa en möjlighet till uppbyggnad av företag. Förslaget tillbakavisades i Regeringens proposition (1981/82:165) med förslag till konkurrenslag.

Frågan om uppbyggnad av företag behandlades även av Konkurrenskommittén i dess betänkande (SOU 1991:59) Konkurrens för ökad välfärd. Konkurrenskommittén föreslog i likhet med Konkurrensutredningen att en sådan möjlighet borde införas. Inte heller Konkurrenskommitténs förslag om uppbyggnad av marknads-koncentrationer föranledde någon lagstiftning.

I uppgifterna för 1996 års Konkurrenslagsutredning ingick att, med utgångspunkt i erfarenheterna av förvävsreglerna, överväga frågan om det var motiverat att införa en särskild bestämmelse i konkurrenslagen som gav möjlighet att bryta upp starka företagskoncentrationer.

Konkurrenslagsutredningen hänvisar i sitt betänkande (SOU 1997:20), Konkurrenslagen 1993–1996, i stora delar till slut-

satserna i de tidigare utredningarna och det som framkommit vid remissbehandlingen av dessa. För egen del anförde Konkurrensutredningen att det inte fanns några erfarenheter från tillämpningen av konkurrenslagen som skulle tala för att frågan om uppbyggnad av företag borde bedömas annorlunda än i tidigare lagstiftningsärenden. Tvärtom menade utredningen att de skäl som talade för en lagreglering snarast förlorat i styrka eftersom förutsättningarna för konkurrens, enligt utredningen, ökat på många områden genom bl.a. avregleringar, internationell regelharmonisering och upphävande av handels- och etableringshinder. Mot denna bakgrund ansågs det därför inte motiverat att föreslå en bestämmelse i konkurrenslagen som ger möjlighet att bryta upp företagskoncentrationer.

Konkurrenskommitténs utredning överrensstämde i princip med Konkurrensutredningen från 1978 och tillförde egentligen inget vid sidan av den tidigare utredningen. I det följande redovisas därför Konkurrensutredningens förslag och de synpunkter som framkom under remissbehandlingen av förslaget.

#### *Konkurrensutredningens förslag*

Konkurrensutredningen konstaterade att konkurrensproblem på den svenska marknaden kunde ha sin grund i de strukturella förhållandena på en marknad. Som exempel på sådana från allmän synpunkt olämpliga marknadsstrukturer angav utredningen när företag har en dominerande ställning på marknaden. Utredningen framhöll att det i USA och Storbritannien införts möjligheter i lagstiftningen att komma till rätta med skadliga marknadsstrukturer genom att bryta upp marknadsdominerande företag.

Utredningen gjorde en konkurrenspolitisk värdering av dominansproblemet vari man pekade på effektivitetsvinster från stordrift och koncentration. Att Sverige internationellt sett har en liten hemmamarknad talade enligt utredningen för att ett företag kan vara ekonomiskt mindre betydande på en internationell marknad även om företaget dominerar den svenska marknaden. Mot denna bakgrund drog utredningen slutsatsen att marknadsdominans inte behövde vara olämpligt från allmän synpunkt vid en avvägning mellan skilda intressen. Förekomsten av faktisk eller potentiell konkurrens var också ägnad att begränsa företags möjligheter att uppnå en dominerande ställning. Utredningen framhöll att det trots det anförda kunde finnas fall där en dominerande ställning var förenad med en påtaglig grad av skadlighet. Enligt utredningen bidrog främst två omständigheter till denna bedömning.

Utredningen anförde för det första att en dominerande ställning medger ett skydd under vilket företag kan tillåta sig diskriminerande eller andra icke-marknadsmässiga åtgärder mot köpare och kvarvarande eller presumtiva konkurrenter. Eftersom köpare som missgynnas i denna situation har begränsade möjligheter att vända sig till någon annan leverantör ansåg utredningen att sådana åtgärder kunde få särskilt allvarliga följder.

För det andra menade utredningen att en stark marknadsställning även kan ha effekter på företags interna handlande. En skyddad marknadsställning kan leda till minskad effektivitet och brister i bl.a. rationalisering och produktutveckling. Enligt utredningen var ett ändamålsenligt resursutnyttjande av väsentlig betydelse och dessa brister var därför skadliga från allmän synpunkt. Man framhöll också att de beskrivna skadorna kunde uppstå om en dominerande koncern med verksamhet inom olika områden blev en sluten internmarknad.

Enligt Konkurrensutredningen kunde höga marknadskoncentrationer leda till ökade priser på marknaden, eftersom dominerande företag kan ta ut monopolpriser alternativt eller samtidigt som företaget till följd av ineffektivitet drar på sig för höga kostnader.

Konkurrensutredningen framhöll att en effektiv konkurrens var det främsta medlet för att uppnå en från allmän synpunkt önskvärd prisbildning och struktur. Därför menade man också att det var uppenbart att frånvaron av en effektiv konkurrens innebar att en av de viktigare spärrarna mot skadliga verkningar avlägsnats.

Efter det att utredningen konstaterat att marknadskoncentrationer i sig kan medföra skadliga verkningar från samhällssynpunkt gick utredningen vidare med att förklara att höga marknadskoncentrationer i själva verket kan utgöra större hot mot konkurrensen än konkurrensbegränsningar i form av exempelvis samverkan mellan konkurrenter. Utredningen konstaterade vidare att det i svensk lagstiftning saknades kontrollmedel och sanktioner mot skadliga marknadsstrukturer vilka kunde göra det möjligt att återställa förutsättningarna för en fungerande, effektiv konkurrens.

Mot bakgrund av vad utredningen så långt framfört drog man slutsatsen att det under speciella omständigheter kunde vara motiverat att gripa in mot marknadsställningar som medför skadlig verkan. Så kunde enligt utredningen vara fallet när det kan antas att marknadsstrukturen också fortsättningsvis kommer att medföra skadlig verkan i en eller annan form och när ett strukturellt ingrepp behövs

för att effektivt komma till rätta med detta förhållande. Enligt Konkurrensutredningen var det inte försvarligt från samhällssynpunkt att det saknades möjligheter för att återställa ett läge där verksam konkurrens kunde förekomma. Man ansåg att det saknade betydelse för frågan att mer omfattande ingripanden kunde förväntas bli få.

Konkurrensutredningen konstaterade att strukturingrepp kunde vara mycket långtgående för berörda ägare och anförde därför att åtgärden borde reserveras för mycket viktiga fall av synnerlig betydelse. Utgångspunkten för bestämmelsen skulle vara att i lämplig utsträckning återställa en fungerande konkurrens. Detta kunde enligt utredningen göras på olika sätt. Man framhöll dock att strukturingrepp inte fick göras mer vittgående än vad som krävdes för att undanröja den skadliga verkan från strukturen. Utredningen förutsatte vidare att ålägganden endast skulle kunna komma ifråga när en dominerande ställning hade samband med en skadlig verkan som inte kunnat undvikas på frivillighetens väg, vilket man förutsatte att de konkurrensvårdande myndigheterna i första hand försökte med. Strukturer skulle också endast kunna uppbrutas i en situation där lämpliga köpare av de uppbrutna delarna kunde finnas så att de som berördes inte skulle gå miste om berättigade anspråk på att inte orsakas onödig skada.

Utredningen framhöll att det förmodligen fanns fall där strukturella ingrepp i en fungerande företagsverksamhet skulle kunna ske utan betydande svårigheter och på sätt som inte skulle oroa marknaden. I andra fall där situationen var mer besvärlig hade Konkurrensutredningen ändå förhoppningar om att praktiska lösningar skulle kunna uppnås förhandlingsvägen.

Vad gäller frågan om vad som kunde vara av sådan synnerlig betydelse att uppbrytningar av koncentrationer skulle vara berättigade menade Konkurrensutredningen att en avvägning måste ske mellan å ena sidan samhällets intresse av en bättre konkurrens och å andra sidan graden av nackdelar till följd av ett ingrepp för berörda ägare, i form av bl.a. kostnader, effektivitetsförluster och andra olägenheter. Mot bakgrund av detta förväntade sig utredningen att den mest praktiska formen för ingripanden mot marknadsstrukturer skulle vara de som var enklast och minst ingripande för företaget.

### *Kritiken mot förslaget vid remissbehandlingen*

Konkurrensutredningens förslag utsattes för skarp kritik vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser ifrågasatte behovet av en regel som medgav ingripanden mot marknadsstrukturen som sådan. Det anfördes inte minst att Konkurrensutredningen misslyckats med att motivera regeln. Remissinstanserna menade att utredningen baserat hela sitt förslag på allmänna konkurrensteorier och saknade utredningar om konsekvenser och effekter på förhållanden inom det svenska näringslivet samt empiriska studier och undersökningar av effekten av jämförbar lagstiftning i USA och Storbritannien.

Det framfördes också farhågor om att förekomsten av en sådan lagregel skulle kunna öppna möjligheter till spekulation om förestående ingrepp mot företag med åtföljande osäkerhet för dess ledning, anställda och kreditgivare. En rationell värdering och kursättning av företagen kunde därmed försvåras. Några menade också att närvaron av en sådan lag skulle minska investeringsviljan i landet. Man ansåg dessutom att en tvångsvis uppdelning av företag på flera enheter skulle medföra ökade kostnader och förluster för de uppdelade enheterna. Därför ifrågasattes även om uppdelade företag långsiktigt skulle kunna överleva vilket skulle kunna leda till kostsamma åtgärder från samhällets sida för att säkerställa företagets överlevnad.

Flertalet av remissinstansernas argumentation bottnade i att koncentrationer medför fördelar för företagets finansiering, forskning och internationella marknadsföring samt att svenska företag vanligen möter en intensiv internationell konkurrens. I anslutning till detta menade remissinstanserna att svenska företag fordrade enheter som är tillräckligt stora, med de fördelar som stordriften erbjuder, för att kunna göra sig gällande i den internationella konkurrensen. Det påstods också att det skulle vara synnerligen ovanligt med branscher i Sverige som är så skyddade från importkonkurrens och som även i övrigt är så statiska att skadliga marknadsdominanser kan uppstå.

Flera remissinstanser ifrågasatte om den föreslagna regeln var förenlig med i Sverige gällande rättsprinciper. Man hyste bl.a. tvivel om att regeln kunde anses vara förenlig med näringsfriheten och den privata ekonomiska integriteten. Det framhölls att förslaget skulle ingripa djupt i bestående rättsförhållanden och att såväl samhällsekonomiska aspekter som rättssäkerhetsskäl fordrar en prövning innan en sådan regel införs.

Bland de remissinstanser som stödde utredningens förslag uttalades att förslaget var väl motiverat och hade ett nära samband med de övriga föreslagna konkurrensreglerna. Dessa instanser hävdade att ingripanden måste kunna göras mot varje form av koncentration eller marknadsdominans som medför skadlig verkan. Man menade bl.a. också att logiken kräver en möjlighet att ingripa mot samhällsskadlig koncentration även när den följer av ett företags interna växt. Den föreslagna regeln ansågs vara ett värdefullt stöd och av mycket stor betydelse för samhällets möjligheter att ingripa mot koncentrationstendenser. Vissa remissinstanser poängterade att det vore en allvarlig brist om ingripanden inte skulle kunna göras i fall där dominerande ställning för ett företag medför utbliven rationalisering eller serviceförbättring.

Gemensamt för de flesta remissvaren var att man ansåg att förslaget endast kunde komma att tillämpas i undantagsfall och endast efter en föregående noggrann analys av möjliga effekter av en uppbyggnad.

I samband med remissbehandlingen av Konkurrenskommitténs senare förslag om uppbyggnad av företagskoncentrationer framfördes ånyo skarp kritik. I huvudsak anfördes samma argument som mot Konkurrensutredningens förslag. Remissinstanserna menade framför allt att utredningen inte tillräckligt visat på behovet av bestämmelsen och att kommitténs förslag inte var mer underbyggt än det tidigare förslaget från Konkurrensutredningen. Det hävdades också att konkurrensreglerna redan medgav tillräckliga ingreppsmöjligheter.

Förslagets motståndare framförde återigen att Sverige var en liten marknad och att stordriftsfördelar ofta var nödvändiga för att företag skulle kunna hävda sig internationellt. Flera remissinstanser menade att det skulle vara svårt, om inte omöjligt, att bryta upp företag utan att deras konkurrensduglighet och överlevnadsförmåga slogs undan.

Flera remissinstanser anförde att regeln innebar ytterst allvarliga ingrepp i etablerade rättsförhållanden, att ägarens kapital förstörs och att regeln skulle medföra tvivelaktiga retroaktiva effekter.

Vidare framhölls att motsvarande bestämmelser inte tillämpades av så många länder. Det påstods också att de länder som hade en sådan regel inte var jämförbara eftersom de utgjorde betydligt större marknader än Sverige. Några remissinstanser hävdade att de internationella erfarenheterna av regelns tillämpning var be-



gränsade och negativa. Någon instans menade också att det svenska förslaget gick längre än motsvarande regler i USA.

*Utländska erfarenheter av uppbrytningar av företagskoncentrationer*

Det är inte helt enkelt att erhålla en samlad överblick över förekomsten av regelverk som medger uppbyggnad av skadliga marknadsstrukturer i andra rättsordningar. I tidigare svenska utredningar har hävdats att Tyskland, Storbritannien och USA har regler som medger uppbyggnad av skadliga koncentrationer.

Generellt kan konstateras att ett flertal rättsordningar har en konkurrenslagstiftning som innefattar någon form av förbud mot skadliga förvärv. Vanligen är påföljden mot förvärv som strider mot länders förvärvsregler att förvärvet inte får genomföras. Har förvärvet redan genomförts när det befinner sig vara otillåtet är den naturliga rättsföljden att förvärvet skall återgå. Regler som medger att olagliga förvärv bryts upp är därför knappast särskilt kontroversiella. Internationellt sett är denna typ av lagstiftning också förhållandevis vanlig.

De länder som förenat sin förvärvslagstiftning med en obligatorisk förprövning av förvärv har vanligen kunnat undvika att situationer uppstår där förvärv måste brytas upp. Detta beror på att förprövningen är ägnad att motverka uppkomsten av sådana skadliga koncentrationer som skulle kunna bli föremål för uppbyggnad. Internationellt sett har uppbyggnad därför vanligen förekommit i rättsordningar som har haft förbud mot skadliga förvärv men som saknat obligatorisk förprövning av förvärv.

Allteftersom det har blivit vanligare att länder inför regler om obligatorisk förprövning av förvärv har ingripanden i existerande koncentrationer minskat. I länder som tillämpar obligatorisk förprövning kommer uppbyggnad av företagskoncentrationer normalt endast att ske i fall där företag har åsidosatt reglerna om förprövning eller när avgörande omständigheter undanhållits vid förprövningen. I dessa fall får uppbyggnaderna mer karaktär av sanktion mot reglerna om förprövning än sanktion mot skadliga koncentrationer.

Strukturella ingrepp i samband med förprövningen av förvärv är internationellt sett inte ovanliga. De myndigheter som prövar förvärv har ofta mandat att förhandla med förvärvsparterna om vissa avvikelser, uppbyggnad eller förändringar av ägandestrukturer.

I dessa fall skall uppbyggnader av förvävsobjektet eller förvävsparterna uppfattas som en förutsättning för att de konkurrensvårdande myndigheterna skall ge sitt medgivandet till förvävet.

En rättsordning som praktiskt gått mycket långt när det gäller att bryta upp otillåtna koncentrationer är den amerikanska. När en otillåten koncentration har identifierats har de amerikanska domstolarna ansett sig ha mycket långtgående befogenheter att återställa konkurrensen på marknaden. Domstolarna har ansett sig helt oförhindrade att bryta upp företag på det sätt som bäst kunnat bidra till en effektiv konkurrens på marknaden. Således har domstolarna i vissa fall beordrat att hela företag skall brytas upp i mindre, självständiga delar.

Vid sidan av länder som medger uppbyggnader av otillåtna koncentrationer finns det rättordningar som även i andra fall medger att skadliga marknadsstrukturer bryts upp. Identifieringen av sådana rättsordningar försvåras något av att existensen av sådana möjligheter inte alltid uttryckligen framgår av ländernas lagstiftning.

Den polska konkurrenslagstiftningen innehåller en uttrycklig regel om uppbyggnad av företag. Enligt artikel 12 i akten om Anti-monopolmyndigheten (Anti-Monopoly Office), har denna befogenhet att bryta upp företag vars dominerande ställning permanent begränsar konkurrensen. Regeln syftar i huvudsak till att hantera problemet med statsägda eller tidigare statsägda företags marknadsställning. Det torde dock inte finnas något som talar mot att regeln även skulle kunna tillämpas undantagsvis på privata företag.

Även den brittiska konkurrensrätten innehåller uttryckliga bestämmelser om uppbyggnader av skadlig marknadsställning. I brittisk rätt kan en monopolsituation på marknaden bli föremål för utredning. Utredningen syftar till att kontrollera i vilken mån konkurrensen på marknaden är hämmad. Om den brittiska Konkurrenskommissionen (Competition Commission; tidigare Monopolies and Mergers Commission) finner att en monopolsituation strider mot det allmännas intresse kan statsrådet (Secretary of State) ålägga företaget att upphöra med viss verksamhet eller kräva att företaget uppsplittras.

I USA saknas uttryckliga rättsregler som medger att skadliga koncentrationer bryts upp. Trots detta framgår det klart ur rättspraxis att de amerikanska domstolarna har sådana befogenheter och att

man också vid ett flertal tillfällen i praktiken har brutit upp skadliga marknadsstrukturer. Högsta domstolen har tolkat sin uppgift att förebygga och motverka överträdelser av Sherman- och Claytonlagarna såsom innefattande en befogenhet för de federala domstolarna att vidta varje åtgärd som bedöms vara nödvändig eller lämplig för att säkerställa bestämmelserna i dessa lagar. Denna tolkning medför i princip att de amerikanska domstolarna har obegränsade möjligheter att fritt välja mellan olika åtgärder för att komma till rätta med konkurrensbegränsningar.

Avgörande för valet av åtgärder är att de skall säkerställa en fungerande konkurrens på marknaden. Det är av underordnad betydelse vilka konsekvenser åtgärderna får för de enskilda företagen. Sådana konsekvenser beaktas endast vid valet mellan två eller flera lika effektiva åtgärder. I ett antal fall har domstolarna bedömt att det varit lämpligt att göra långtgående förändringar av marknadsstrukturen och att bryta upp dominerande företag för att säkerställa en fungerande konkurrens på marknaden. Vanligen motiverar domstolen ett uppbrytande av företag med att företaget i annat fall kan behålla de strukturella förutsättningarna för att bryta mot konkurrensbestämmelserna.

Som konkreta exempel på hur amerikanska domstolar har förändrat marknadsstrukturen kan nämnas förändringar av ägarstrukturen i företag och ålägganden att företag skall avyttra rörelser eller delar av rörelser. Företag har också ålagts att tillskapa nya självständiga företag med tillräckliga resurser och personal för att åstadkomma en effektiv konkurrens på marknaden. De strukturella förändringar som varit vanligast förekommande i amerikansk rätt har varit att ålägga företag att avyttra ägande i andra affärsled, såsom leverantörer och återförsäljare.

Det kan noteras att de amerikanska domstolarna, trots sina närmast obegränsade befogenheter att tillskapa konkurrens på marknaden, varit restriktiva i användandet av strukturella förändringar. Uppbrytningar av marknadsstrukturer tillämpas endast när åtgärden kan förmodas leda till att en fungerande konkurrens tillskapas. När det bedömts att uppbrytningar kunnat påverka företagets eller de uppbrutna delarnas överlevnadsmöjligheter och konkurrenskraft har domstolarna undvikit sådana åtgärder. I sådana fall har domstolarna i stället försökt använda andra metoder för att tillskapa konkurrens såsom att ålägga företaget att avyttra maskiner eller immaterialrätter.

I USA har uppbyggnader och andra förändringar av marknadsstrukturer vanligen skett i samband med tillämpningen av förvävsreglerna. Det har dock förekommit att domstolarna även har beordrat sådana åtgärder i samband med tillämpningen av andra konkurrensförbud. Det är oklart huruvida den amerikanska rätten medger att skadliga marknadskoncentrationer kan brytas upp utan att någon föregående överträdelse av konkurrenslagstiftningen har konstaterats. Frågan har debatterats i USA och från tid till annan har det föreslagits att en uttrycklig regel om detta borde införas i den amerikanska lagstiftningen.

#### *Skadliga verkningar av monopol och marknadsdominans*

De skadliga effekterna för konsumenterna av monopol och marknadsdominans är allmänt erkända och har också beskrivits av de tidigare nämnda offentliga utredningarna. Konkurrensverket vill i detta sammanhang särskilt peka på följande omständigheter.

Erfarenhetsmässigt leder monopol normalt till samhälls-ekonomiska förluster. I konsumentledet är de vanligaste och mest påtagliga effekterna av koncentrationer högre priser och minskat utbud. De högre priserna vid monopol innebär en omfördelning av resurser, inom givna ramar, från konsumenterna till producenterna. Det minskade utbudet innebär, från samhällsekonomisk synpunkt, ett än allvarigare problem eftersom det betyder att den samlade produktionen blir mindre än som vore möjligt vid ett optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Ekonomisk teori och praktiska exempel visar vidare att skyddade marknadsställningar leder till minskad effektivitet hos det dominerande företaget. Ett företag som inte arbetar under ett tryck från konkurrenter har begränsade incitament till kostnadskontroll, rationalisering och produktutveckling.

Avsaknaden av en effektiv konkurrens medför också att företag kan tillåta sig diskriminerande och andra icke marknadsmässiga åtgärder mot köpare, presumtiva konkurrenter och i slutändan konsumenterna. Sådana åtgärder från ett företags sida torde i och för sig vanligen kunna motverkas med förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § konkurrenslagen. Konkurrenslagen saknar dock något verktyg för att motverka skador och förluster som inte härrör ifrån ett missbruk utan ifrån själva marknadsstrukturen. Som Konkurrensutredningen anförde kan en stark koncentration på marknaden i sig mycket väl utgöra ett större hot mot

konkurrensen på marknaden än konkurrensbegränsningar i form av exempelvis samverkan mellan konkurrenter.

Som närmare framgår av kapitel 4 och bilaga 1 har Konkurrensverket konstaterat att koncentrationen på flera marknader i Sverige fortfarande är hög. Tendensen är också att koncentrationen ökar inom flera branscher. Även om den ökade internationaliseringen och deltagandet i EU:s inre marknad har lett till att flera marknader har öppnats för internationell konkurrens, finns fortfarande ett antal marknader som helt eller till stor del synes vara avskärmade från utländsk konkurrens. På sådana marknader kan de negativa effekterna av en starkt dominerande ställning medföra mycket stora olägenheter.

#### *Möjligheterna att undanröja monopol och marknadsdominans*

Förbudsbestämmelsen i 19 § konkurrenslagen riktar sig mot ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning. Den marknadsdominerande ställningen i sig är således inte något som denna bestämmelse är inriktad på att angripa, däremot vissa slag av förfaranden som ett dominerande företag i kraft av sin ställning på marknaden har särskilda möjligheter att vidta. Man brukar därvid skilja mellan exploaterande förfaranden, dvs. monopolprissättning och andra sätt att utnyttja dominansen till nackdel för konsumenterna, och exkluderande förfaranden, som riktar sig mot kvarvarande eller potentiella konkurrenter och syftar till att sätta konkurrensen ur spel.

Bestämmelserna i konkurrenslagen om kontroll av företagskoncentrationer tar däremot inte sikte på beteendet hos företagen utan syftar till att förhindra uppkomsten av en struktur som i sig innebär ett skadligt hämmande av konkurrensen. Koncentrationskontrollen inträder endast vid en förändring som innebär att en dominerande ställning uppkommer eller förstärks. I sådana fall kan genomförandet av den åtgärd som leder till koncentrationen förbjudas. Däremot medger inte de nuvarande bestämmelserna ingrepp mot en rådande dominerande ställning genom åläggande om uppbrytning. Vid prövningen av en företagskoncentration kan Marknadsdomstolen på talan av Konkurrensverket ålägga en part i förvärvet att exempelvis avyttra viss del av verksamheten då detta krävs för att en dominerande ställning inte skall uppkomma. Det förekommer också att företag till Konkurrensverket gör frivilliga åtaganden om sådana avyttringar, och att verket därefter kan konstatera att skäl för ingripande inte längre föreligger. Även om sådana ålägganden och åtaganden endast kan bli aktuella i sam-

band med prövningen av en företagskoncentration, och således inte är aktuella som åtgärd vid en existerande marknadsdominans, är de till sin verkan snarlika en uppbyggnad av ett marknadsdominerande företag.

Många gånger kan marknadsmekanismerna korrigera uppkomsten av en monopolställning utan ingripande från det allmänna. Om ett marknadsdominerande företag utnyttjar sin ställning till att ta ut monopolvinster skapar detta ett incitament till att etablera nya företag på samma marknad för att få del av möjligheten till hög avkastning. I teorin fortsätter denna process, som ökar det samlade utbudet, till dess en situation med perfekt konkurrens uppkommer. I praktiken är emellertid tillträdet till marknaden för nya företag aldrig helt utan hinder. Etableringströsklarna kan vara högre eller lägre, beroende på omständigheterna på den aktuella marknaden. I vissa fall råder en situation då hindren för etablering är oöverstigliga, dvs. det marknadsdominerande företaget är helt oberört av någon potentiell konkurrens. Etableringshinder kan som nämnts vara specifika för en viss marknad, men det finns också olika slag av generella konkurrenshinder som allmänt gör det svårt och kostsamt att etablera nya företag och sedermera expandera verksamheten.

Om marknadsmekanismerna inte förhindrar uppkomsten av monopol eller marknadsdominans förutsätts, som nämnts, att tillämpningen av konkurrenslagens bestämmelser om kontroll av företagskoncentrationer skall träda in. Ett antal hypotetiska fall kan tänkas som innebär uppkomsten av marknadsdominans utan hinder av konkurrenslagens bestämmelser.

- Dominansen kan ha uppkommit innan bestämmelser om förvärvskontroll infördes i konkurrenslagstiftningen.
- Dominansen kan ha uppkommit på annat sätt än genom förvärv, t.ex. genom att konkurrenter har försvagats eller försvunnit.
- Ett tidigare legalt monopol kan ha övergått till att bli en marknadsdominerande aktör då en marknad regelreformerats och öppnats för konkurrens.
- Koncentrationen kan ha godkänts vid förvärvsprövningen på grund av att betydelsen av potentiell konkurrens överskattats.
- Tidigare konkurrens från tredjeland kan ha minskat eller försvunnit till följd av Sveriges anslutning till EU.

Om ett monopol eller en marknadsdominans av något skäl har uppkommit och blivit bestående, innebär detta givetvis inte att det i samtliga fall är motiverat att bryta upp företaget i fråga. Redan ingripanden mot företagskoncentrationer i samband med att de uppkommer eller förstärks, som nuvarande lagstiftning ger möjligheter till, är en åtgärd som har förutsatts komma till användning endast i sällsynta fall. Denna restriktiva syn bör givetvis i än högre grad gälla en eventuell ordning för uppbrytning av marknadsdominerande företag.

Det kan dock förekomma fall då den skadliga effekten för konsumenterna av ett monopol eller en marknadsdominans är så allvarliga och bestående att det kan framstå som motiverat att ha möjlighet till ett ingripande. Redan en sådan möjlighet, och det dominerande företags medvetande om risken för en reaktion från det allmännas sida, torde i sig skapa en stark presumtion för att reglerna, om de finns, endast skulle behöva tillämpas som ett undantagsfall och en yttersta utväg.

De skadeverkningar av en monopolställning som regler om uppbrytning av företag skulle kunna motverka är bl.a. monopolprissättning, som inte enbart innebär en ekonomisk förlust för konsumenterna utan också att den samlade produktionen i landet blir lägre än som skulle vara möjligt vid ett optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser. På olika marknader har varierande modeller för att motverka monopolprissättning genom prisreglering prövats. Erfarenheten är emellertid nedslående när det gäller att genom reglering tvinga fram det slag av effektivitet och dynamik som uppkommer på en fungerande konkurrensmarknad.

Ett annat exempel är då ett företag verkar i konkurrens med andra aktörer på en marknad och samtidigt har full kontroll över en s.k. oumbärliga resurser – exempelvis en infrastruktur – som konkurrenterna är beroende av för att kunna bedriva verksamheten. Genom monopolmakten över infrastrukturen kan således detta företag sätta konkurrensen ur spel på den första marknaden, vilket i sin tur återverkar negativt på konsumenternas möjligheter att dra nytta av en fungerande konkurrens.

Enligt doktrinen om oumbärliga resurser strider det mot konkurrenslagen om ett företag som kontrollerar en oumbärlig resurs vägrar andra företag tillgång till denna – eller endast ger dem tillgång på diskriminerande villkor – när en sådan tillgång är nödvändig för att konkurrera på en angränsande marknad. Genom denna doktrin begränsas monopolisters möjligheter att utnyttja sin

marknadsmakt. I förhållande till uppbyggnad av monopolföretag finns den fördelen att doktrinen om oombärliga resurser samtidigt tillåter att skalfördelar i tillhandahållande av infrastruktur utnyttjas fullt ut och att konkurrens tillskapas på en angränsande marknad. Doktrinen är dock inte tillämplig gentemot alla monopolföretag och även i de situationer där doktrinen kan användas är dess verkningkraft begränsad. I Australien har man valt att utvidga möjligheten att tvinga dominerande företag att upplåta exempelvis infrastruktur genom en särskild lagstiftning.<sup>151</sup>

Som tidigare redovisats förekommer bestämmelser om uppbyggnad av marknadsdominerande företag i vissa länders konkurrenslagstiftning men saknas på många andra håll. EU:s konkurrensregler, som utgjorde en förebild för nuvarande konkurrenslagen, innehåller inte sådana bestämmelser. Där möjlighet till uppbyggnad av företag finns tillämpas dessa bestämmelser ytterligt sparsamt.

Det finns emellertid skäl som talar för att Sverige i likhet med vissa andra länder bör komplettera sin konkurrenslagstiftning med regler som gör det möjligt att i vissa extraordinära fall bryta upp existerande monopol eller marknadsdominerande företag.

Sverige är en liten ekonomi och företagskoncentrationen är på vissa produktmarknader extremt hög. Även om den svenska marknaden i princip utgör en del av EU:s inre marknad gör sig inte alltid konkurrenstrycket från Europamarknaden gällande i vårt land. Skälen härtill kan vara flera – särskilda konsumentpreferenser, kvarvarande handelshinder i form av standarder eller av andra orsaker avvikande produktutformning, vertikala bindningar mellan olika produktions- och distributionsled m.m. Som har framgått av den närmare redovisningen av konkurrensförhållandena inom åtta viktiga sektorer finns områden där konkurrenstrycket är svagt och koncentrationen mycket hög.

Ett annat förhållande som talar för att regler om uppbyggnad av företag i vissa situationer kan vara ändamålsenliga är att det för närvarande finns ett antal marknader som befinner sig i en övergång från monopol till en fungerande konkurrensmarknad med förhållandevis jämnstarka aktörer. På dessa marknader, som rela-

---

<sup>151</sup> Warren Pengilley, 1998, Access to essential facilities: a unique antitrust experiment in Australia, *Antitrust Bulletin*, 43, 519-545.



tivt nyligen har öppnats för konkurrens, har den dominerande aktören stora möjligheter att försvåra eller omöjliggöra framväxten av konkurrerande företag som med tiden skall kunna mäta sig med den tidigare monopolisten. Syftet med regelreformen och öppnandet av marknaden för konkurrens är givetvis att konsumenterna i växande utsträckning skall få del av de fördelar som följer av en effektivt fungerande konkurrens. Det kan inte uteslutas att strukturella åtgärder med stöd av konkurrenslagstiftningen i vissa fall kan förkorta tiden fram till dess att en väl fungerande konkurrens råder – i vissa fall kanske t.o.m. säkerställa att detta mål över huvud taget nås.

Under år 1999 har Konkurrensverket genomfört en SIFO-undersökning rörande olika intressentgruppers inställning till konkurrensreglerna och verkets tillämpning av dem. Bland annat ställdes frågan om Konkurrensverket borde ges möjlighet att bryta upp och dela på dominerande företag för att öka konkurrensen. Det kan noteras att mer än hälften av de svarande i samtliga tillfrågade grupper, bl.a. större företag, mindre företag och branschorganisationer, ansåg att en sådan möjlighet bör införas.

På dessa grunder föreslår Konkurrensverket att konkurrenslagen kompletteras med bestämmelser som i vissa fall medger uppbyggnad av skadliga företagskoncentrationer. Bestämmelser bör utformas enligt följande.

Härigenom föreskrivs att det i konkurrenslagen (1993:20) skall införas en ny paragraf, 34 c §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

34 c §

*Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket i fall som har väsentlig betydelse från konkurrenssynpunkt ålägga ett företag som har en dominerande ställning att avyttra viss del av företaget eller genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd. Ett sådant åläggande får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att skapa en effektiv konkurrens på marknaden.*

### 7.3 Regelreformerade marknader

**Förslag**

- Skilj som regel ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet på marknader som har öppnats för konkurrens.
- Förbjud avtal som oskäligt binder konsumenterna samtidigt som krav på viss teknisk utrustning m.m. undviks.
- Förbättra konsumentinformationen om priser och tjänsteinnehåll på regelreformerade marknader.

Som nämnts i kapitel 4 har regelreformer och liberalisering av olika marknader fått allt större betydelse under senare år och i Sverige har flera regelreformer 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 regelreformer kan öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens, bl.a. genom att minska etableringshinder, har också stärkts. De främsta vinsterna med regelreformer avspeglas i ett större, och många gånger mer varierat, utbud samt i lägre priser.

Erfarenheterna från regelreformerade marknader, såväl i Sverige som i andra länder, är att det är nödvändigt att noggrant analysera behovet av olika åtgärder som måste vidtas för att minska eller helst eliminera olika hinder för en väl fungerande konkurrens. Brister i genomförandet kan få allvarliga negativa konsekvenser, som dessutom många gånger är svåra att åtgärda i efterhand. Exempel på konkurrenshinder följer nedan.

#### 7.3.1 Konkurrenshinder

Ett vanligt förekommande hinder är att den tidigare monopolisten har konkurrensfördelar av olika slag som kan vara betydande, exempelvis i form av att det krävs stora investeringar i kapital för att vara verksam samtidigt som dominantens investeringar redan är gjorda. Det kan också förhålla sig så att det krävs omfattande marknadsföringsinsatser för att värva kunder från dominanten samtidigt som dominantens kundstock är betydande. Dominanten behöver däremot inte på motsvarande sätt informera om sina produkter.

Ett annat konkurrenshinder sammanhänger med förekomsten av omställningskostnader som försvårar konsumenternas byte av leverantör. Exempel härpå är långsiktiga kontrakt, inträdesavgifter av olika slag eller att kunderna går miste om olika fördelar om de byter leverantör, t.ex. mister bonus eller måste investera i ny utrustning. Kostnader uppkommer även då kunder insamlar information om priser för olika varor och tjänster hos företaget. Om det är förenat med betydande svårigheter (och därmed även kostnader) att jämföra olika företags priser och tjänsteinnehåll så minskar också kundernas benägenhet att köpa varor och tjänster hos andra företag. Omställningskostnaderna har som regel direkt effekt på slutkundspriset genom att priskonkurrensen begränsas. Detta beror på att ett företag inte kan locka till sig tillräckligt många kunder från konkurrenter om man sänker slutkundspriset. Omställningskostnadernas negativa effekter på konkurrensen kan bedömas vara mindre om marknadens tillväxt är snabb, eftersom det då finns många nya kunder som ännu inte är uppbundna av konkurrenter (dominanten). För nya kunder kan dock svårigheten att göra prisjämförelser vara ett minst lika stort problem som för existerande kunder.

Förekomsten av rabatter och olika slag av bonussystem riskerar också att leda till betydande inlåsnings effekter. Konkurrensen på marknaden begränsas än mer om förekomsten av rabatt- och bonussystemet gynnar ett stort bolag i förhållande till ett mindre. Sådana system kan vara oförenliga med KL.<sup>152</sup>

En tidigare monopolist eller ett dominerande företag har ofta också 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 marknadsföra 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 konsumenten-

---

<sup>152</sup> Konkurrensverket konstaterade i beslut den 15 november 1999 att SAS missbrukade sin dominerande ställning på den svenska flygmarknaden genom sin tillämpning av EuroBonus på inrikes flygresor som försvårar för andra flygbolag att starta eller upprätthålla konkurrerande inrikes flyglinjer. Verkets beslut har överklagats till Marknadsdomstolen. Se vidare ärende med dnr 912/1998.

terna inte fullt ut kommer att kortsiktigt kunna dra nytta av pris-sänkningar som en följd av ökad konkurrens.

På många marknader som öppnats för konkurrens 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. Då marknaden öppnas för konkurrens 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 grannliga uppgift att avgöra på vilka villkor som upplåtelsen skall ske. Det är inte ovanligt att full kostnadsfördelning används som grund för att beräkna ett s.k. access- eller tillträdespris. Detta 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.

#### *Exempel från områden och marknader*

I kapitel 6 har redogjorts för olika konkurrensproblem inom de områden som redovisas i denna rapport. Av redogörelsen framgår att konkurrenshinder av ovan nämnda slag har varit, och i vissa fall fortfarande är, vanligt förekommande. Inom transport- och medieområdet, särskilt vad avser marknaden för järnvägstransporter resp. telemarknaden, har tillträde till sådan infrastruktur som kontrolleras av dominanten varit nödvändig för att kunna vara verksam och konkurrera, eftersom det i praktiken visat sig vara omöjligt av ekonomiska eller andra skäl att anlägga motsvarande infrastruktur. Dominanten har då försökt begränsa konkurrensen genom att exempelvis debitera så låga priser för tjänsterna gentemot slutkunder att det inte är lönsamt för konkurrenterna att vara verksamma på marknaden eller debitera höga priser för att utnyttja infrastrukturen. Såväl generell konkurrenslagstiftning som särslagstiftning kan användas, och har använts, för att komma till rätta med dessa problem. Samtidigt visar erfarenheten att det är en grannliga uppgift att få till stånd en samhällsekonomiskt effektiv prissättning, ofta av brist på tillförlitliga uppgifter. Särslagstiftning kan också medföra att företagen får felaktiga incitament till att investera, vilket har pekats på i avsnitt 2.3. Det förtjänar dessutom att nämnas att regleringsingripanden löper risk att leda till långa och utdragna rättsprocesser, vilket som regel gynnar dominanten. Ett sätt att ta bort konkurrenshinder i form av kontroll av infrastruktur är att genomföra strukturell separation, vilket berörs närmare nedan.

Av redogörelsen i kapitel 6 och i bilagedelen framgår också att omställningskostnader är vanliga inom olika områden. Genom beslut av riksdagen upphävdes den 1 november 1999 kravet på timmätning av elförbrukningen, och därmed köp av en ny elmätare, vid byte av elleverantör. Detta krav begränsade påtagligt hushållens möjligheter att dra nytta av regelreformen av elmarknaden som trädde i kraft redan den 1 januari 1996. Höga nätavgifter inom den konkurrensskyddade delen av elmarknaden ökar risken för korssubventionering mellan konkurrensutsatt elförsäljning och distribution till nackdel för kunderna. Ett annat problem som bör framhållas är den inlåsning som följer av höga konverteringskostnader mellan olika värmesystem (fjärrvärme visavi oljeeldning resp. eluppvärmning). På telemarknaden har kunderna sedan mitten av 1999 möjlighet att behålla sitt telefonnummer då

de tecknar abonnemang med en annan operatör. Detta gäller dock ännu så länge endast för fast telefoni och inte mobil telefoni. På marknaden för mobila teletjänster finns dessutom andra betydande omställningskostnader. En sådan är, vid s.k. pottabonnemang, att potten inte betalas tillbaka då en kund säger upp abonnemanget och byter operatör. Det kan konstateras att det inte är ovanligt med pottabonnemang bland de svenska mobilteleabbonenterna och att potten i vissa fall kan uppgå till flera tusentals kronor<sup>153</sup>. Inlåsnings effekterna är i dessa fall betydande. Olika former av bonus-system som förekommer inom bl.a. transportområdet löper också stor risk att "låsa in" kunderna och därmed begränsa konkurrensen. Från samhällsekonomiska utgångspunkter är det angeläget att statsmakterna vidtar åtgärder för att så långt möjligt minska konkurrenshinder i form av omställningskostnader. Dessa kostnader minskar kunders benägenhet att byta leverantör, vilket leder till negativa effekter på främst priskonkurrensen och skapar därmed välfärd förluster.

### 7.3.2 Staten som ägare och strukturell separation

Många av de regelreformer som genomförts under 1990-talet har inneburit att ett statligt företag, exempelvis ett tidigare affärsdrivande verk som varit monopolist, utsatts för konkurrens. En frågeställning av betydelse vid regelreformer är om staten skall kvarstå som ägare till företaget som är verksam på marknader som öppnats för konkurrens. Erfarenheten visar att det kan ta flera år innan en sådan marknad stabiliseras och de initiala konkurrensproblemen börjar få sin lösning. En del problem kan vara av den karaktären att de inte kan lösas vare sig med stöd av särlagstiftning på området eller med den generella konkurrenslagstiftningen. Som nyss nämnts kan betydande samhällsekonomiska kostnader också uppkomma. Ett alternativ till regulativa åtgärder är strukturella åtgärder som innebär att vissa delar av ett företags infrastrukturella tillgångar separeras från den konkurrensutsatta verksamheten. Sådana åtgärder är med nu gällande regler i praktiken endast möjliga att genomföra så länge staten kvarstår som ägare till det dominerande bolaget. I vart fall under en övergångsperiod kan det således finnas skäl för att staten kvarstår som ägare till företaget som verkar på regelreformerade marknader. Ett statligt

---

<sup>153</sup> Se t.ex. rapporten Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv (1999).

ägande ger också möjlighet att genom olika krav och styrning uppnå samhällliga mål, vilket inte på samma sätt skulle vara möjligt om bolaget i stället vore privatiserat.

### 7.3.3 Sammanfattande slutsatser

Även om flertalet regelreformer generellt sett måste betraktas som positiva från ett kundperspektiv så kvarstår en rad konkurrensproblem att lösa. Inlåsnings effekter och därtill hörande omställningskostnader framstår som ett inte tillräckligt uppmärksammat konkurrenshinder. Konsumenternas omställningskostnader kan begränsas genom att avtal som oskäligt binder konsumenterna förbjuds samtidigt som krav på viss teknisk utrustning m.m. undviks. Förbättrad konsumentinformation om priser och tjänsteinnehåll på liberaliserade och avreglerade marknader bidrar också till att minska omställningskostnaderna. I vissa fall torde en mer ändamålsenlig särreglering, exempelvis på energiområdet, vara nödvändig. I övrigt bör den fortsatta reformeringen av marknader i första hand inriktas mot att utnyttja strukturella åtgärder för att undvika onödig detaljreglering.

## 7.4 Offentlig upphandling

### **Förslag**

- Ge den myndighet som har tillsynen över den offentliga upphandlingen rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift om en upphandlande enhet brutit mot lagen om offentlig upphandling.
- Integrera tillsynen av den offentliga upphandlingen med övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.
- Ersätt successivt nuvarande form av inköpssamordning/ramavtal och ej preciserade inköpsvolymmer med frivilligt samarbete myndigheter emellan om inköp utifrån förutbestämda volymer.
- Klargör att kommunernas och landstingens inköp från egna företag omfattas av upphandlingsreglerna.
- Komplettera upphandlingsreglerna för att komma till rätta med avbrutna anbudstävlingar.

### 7.4.1 Undersökningar, småföretagens möjligheter m.m.

Inköpen från stat och kommun omsätter betydande belopp eller ca 400 miljarder kronor enligt Upphandlingskommitténs nyligen publicerade delbetänkande Effektivare offentlig upphandling

(SOU 1999:139). Den offentliga upphandlingens stora betydelse för samhällsekonomin ställer särskilda krav på att upphandlingen bedrivs i effektiva former. Enligt det nämnda betänkandet kan även effektiviteten på området förbättras och det allmänna kostnader för inköp minska väsentligt.

De senaste 2 – 3 åren har flera undersökningar om den offentliga upphandlingen genomförts. Här kan nämnas rapporterna Offentlig upphandling (1997/98:3) från Riksdagens revisorer och Effekter av lagen om offentlig upphandling (1998) av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) samt betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130). Vidare kan uppmärksammas NOU:s undersökningar om statliga och kommunala företag under åren 1998 och 1999, som visar att ett mycket stort antal av dessa företag, i motsats till NOU:s uppfattning, inte anser att man över huvud taget omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU). Därutöver kan nämnas rapporten Offentlig upphandling – en kvalitativ undersökning (maj 1998) som gjorts av Demoskop AB på uppdrag av Sveriges Industriförbund.

En slutsats som kan dras av dessa undersökningar, och även av Konkurrensverkets erfarenheter av tillämpningen av lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU), är att upphandlingen har stora brister. En annan slutsats är att småföretagen måste ges bättre förutsättningar att konkurrera om de offentliga inköpen. Statens åtgärder på upphandlingsområdet har sedan LOU trädde i kraft för ungefär sex år sedan den 1 januari 1994 till större delen gällt en satsning på information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Det blir dock allt tydligare att denna satsning måste kombineras med andra åtgärder om det skall bli möjligt att påtagligt förbättra upphandlingen.

Det är en bakgrund till att regeringen under 1998 tillsatte en statlig utredning (dir. 1998:58, 1999:34) som bl.a. gör en översyn av tillsynen över den offentliga upphandlingen och NOU. En utgångspunkt för utredningens arbete är möjligheterna att effektivisera upphandlingen. Utredningen skall vara klar senast i december 2000. Utredningen (Upphandlingskommittén) publicerade den 14 december 1999 det ovannämnda betänkandet Effektivare offentlig upphandling (SOU 1999:139). För närvarande remissbehandlas detta betänkande.

Flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration med ett begränsat antal företag som svarar för det samlade



utbudet av varor och tjänster. Att nya företag träder in på olika marknader och har möjlighet att växa har stor betydelse för att konkurrensen på sikt skall kunna upprätthållas. Detta har uppmärksammats i förarbetena (prop. 1992/93:56) till konkurrenslagen där det framhålls att ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen. På senare år har de små företagens förutsättningar att delta i offentliga anbudstävlingar successivt försämrats. Därmed minskar konkurrensen om inköpen med sannolikt oförmånligare inköpsvillkor som följd. Orsaker till denna utveckling behandlas i Konkurrensverkets rapport *Konkurrenshinder för småföretag* (1998:2) som har utarbetats på uppdrag av regeringen. Det är angeläget att småföretagens betydelse för en fungerande konkurrens uppmärksammas när åtgärder för att uppnå en effektivare upphandling övervägs.

På senare år har myndigheterna i ökad utsträckning ställt miljökrav vid upphandling av varor och tjänster. Det är för närvarande inte helt klart vilka miljökrav som får ställas med hänsyn till EU:s regler och LOU. Konkurrensverket har uppmärksammats på att offentliga inköpare i vissa fall ställer miljökrav som kan gå utöver gällande regler på området. Sådana krav har småföretag svårare att klara än stora företag. Effekten kan bli ett minskat antal anbudsgivare och bristande konkurrens. Det bör nämnas att den statliga Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (dir. 1998:8) har i uppdrag bl.a. att initiera och utveckla konkreta vägledningar och metoder för hur miljökrav kan ställas vid offentlig upphandling.

Inom ramen för Upphandlingskommitténs fortsatta arbete skall bl.a. utredas förutsättningarna för att upphandlande enheter enligt LOU skall, vid sidan av det nuvarande kravet att agera affärsmässigt vid upphandlingar, kunna väga in andra samhällseliga mål (jämfördhet mellan könen, arbetsmarknadspolitiska mål m.m.) vid val av anbudsgivare och köp av varor och tjänster. Det bör sägas att i sammanhanget är det svårt att objektivt värdera olika samhällseliga mål. Det angeläget att reglerna för offentlig upphandling utmärks av hög transparens, är enkla och långsiktigt stabila. Om detta inte gäller kan effekten bli att företag diskrimineras på oklara grunder och att det blir än svårare för små företag att bli leverantör åt stat och kommun.

### 7.4.2 Inköpssamordning

På senare år har små företag fått konkurrensproblem med hänsyn till myndigheters inköpssamordning vid upphandling. En orsak är att allt fler myndigheter går samman och gör gemensamma inköp av en viss vara eller tjänst. Konsekvensen blir att endast större företag har kapacitet att klara leveranserna. I sådana fall skapas i och för sig ofta bättre förutsättningar att erhålla lägre inköpspriser. Detta får dock anses i första hand gälla sådana varu- och tjänsteområden som utmärks av stordriftsfördelar, dvs. produktions- och distributionskostnaderna sjunker med ökad volym inom givna intervall. Detta gäller särskilt produkter med hög homogenitetsgrad eller standardvaror, t.ex. drivmedel och olja för uppvärmning.

Vid inköpssamordning i offentlig sektor används ofta s.k. ramavtal. Ett sådant avtal ingås mellan en s.k. funktionsansvarig myndighet och som regel ett flertal leverantörer. Ett ramavtal innebär i de flesta fall att myndigheterna inte avtalar om en viss inköpsvolym. Vidare kan i allmänhet ramavtalet användas av ett mycket stort antal myndigheter/köpare. En fördel med denna form av avtal är att kostnaderna för att genomföra upphandlingar minskar. En nackdel är dock att småföretag får svårare att bli leverantör åt stat och kommun vilket begränsar konkurrensen. Detta kan leda till oförmånliga inköpsvillkor.

Här kan som exempel nämnas ett ramavtal om företagshälsovård som en funktionsansvarig statlig myndighet ingick i början av 1998 för de statliga myndigheternas räkning. I detta fall utsågs en sammanslutning av landsting till vinnare av anbudstävlingen. Beslutet motiverades bl.a. med att landstingen kunde erbjuda rikstäckande företagshälsovård. I detta fall ställdes ett mycket stort antal småföretag utanför avtalet trots att dessa kan erbjuda en företagshälsovård som har en geografisk täckning som i sammanhanget ofta är fullt tillräcklig.

Samarbete mellan offentliga aktörer om inköp av varor och tjänster kan prövas enligt konkurrenslagen. En huvudförutsättning är att inköpssamarbetet kan knytas till berörda aktörer i rollen som företag enligt konkurrenslagen. En inköpssamordning kan märkbart begränsa konkurrensen och vara i strid med konkurrenslagen om samarbetet omfattar en stor eller dominerande andel av den berörda marknadens omsättning. Av detta kan följa att köparna påtvingar säljaren oskäligen avtalsvillkor. Ju större andel av den totala marknadsomsättningen som ett inköpssamarbete omfattar, desto mer ökar risken för vad som kan benämnas missbruk av

köparmakt. Oskäligen avtalsvillkor kan t.ex. vara priser som långsiktigt understiger priset på en fungerande konkurrensmarknad. Effekten kan bli att nyetableringar motverkas och nyinvesteringar helt eller delvis uteblir.<sup>154</sup>

Det ligger i sakens natur att de företag som deltar i ett inköps-samarbete får kunskap om varandras inköpspris på produkten. Utgången av en prövning enligt konkurrenslagen beror bl.a. på i vilken utsträckning inköpsarbetet påverkar konkurrensen mellan företagen. En samverkan på köparsidan kan leda till ett samarbete även bland säljarna vilket kan försvaga konkurrensen. Från konkurrenssynpunkt är det angeläget att hindra att samordning av inköp leder till alltför stark köpar- och leverantörskoncentration vilket kan medföra att marknadsutveckling och marknadseffektivitet påverkas negativt. Hittills har ett begränsat antal fall av inköpsarbete bedömts strida mot konkurrenslagen. Inget fall har gällt samverkan om inköp i offentlig sektor.

Småföretagsdelegationen har behandlat bl.a. upphandlingsfrågor. I rapporten Förslagskatalog (SOU 1998:94) föreslår delegationen en sammanhållen översyn av LOU. Därvid framhålls att i "denna översyn bör speciellt övervägas att bereda även tredje part tillfälle att väcka talan till domstol vid överträdelser mot LOU". Vidare sägs att det är viktigt "att regeringen ser till att offentliga organ delar upp sina order så att även mindre företag får en chans att vara med i budgivning. Stora ramavtal bör stoppas". Vad som anförs av Småföretagsdelegationen i denna del är i linje med Konkurrensverkets uppfattning och förslag och som bl.a. utvecklas i rapporten Småföretag – förslag för ökad tillväxt (1997:3) och i verkets yttrande<sup>155</sup> till regeringen (Finansdepartementet) i början av 1998 över betänkandet Effektivare statlig inköpsamordning (SOU 1997:130).

Här kan uppmärksammas ett beslut av regeringen i slutet av juni 1998 som rör den statliga inköpsamordningen. Enligt den berörda förordningen (SFS 1998:796) föreskrivs (2 §) att för "varor och

<sup>154</sup> En av de få större undersökningar som gjorts om effekterna på en bransch till följd av ett omfattande inköpsarbete redovisas i rapporten Konsumentvaror (1991:7) som är en av flera rapporter från Statens Pris- och Konkurrensverk som gjordes på uppdrag av en statlig utredning (Konkurrenskommittén). I detta fall medförde försäkringsbolagens samordnade inköp av lackeringstjänster att landets lackeringsföretag fick svag lönsamhet. Det torde vara den viktigaste orsaken till att flertalet företag inte hade genomfört erforderliga investeringar och att etableringsbenägenheten i branschen var svag.

<sup>155</sup> Yttrande den 9 januari 1998 (dnr 895/1997).

tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden skall det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna." Vidare framhålls att därvid "skall små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas." Myndigheten är inte bunden till att använda nämnda avtal om den finner att "en annan form av avtal sammantaget är bättre" (3 §). Denna regel är givetvis positiv i ett småföretagarperspektiv. Det kan dock ifrågasättas att åtgärden är tillräcklig i sammanhanget. Konkurrensverket föreslår att nuvarande form av inköpssamordning med ramavtal successivt ersätts med en ordning där myndigheter på frivillig väg beslutar att samordna en upphandling. Därvid förutsätts att varje myndighet i förväg bestämmer egen inköpsvolym och är avtalspart gentemot aktuella leverantörer.

Det finns flera exempel på att uppdelning av offentliga inköp medfört att småföretag kunnat lämna anbud vilket har ökat konkurrensen. För att bli ett konkurrenskraftigt alternativ till stora företag bör även de små företagen i ökad utsträckning se över möjligheterna att samverka om offentliga beställningar. Det finns i detta fall flera lyckade exempel på anbudssamverkan mellan små företag.

#### 7.4.3 Anbudsgivares möjlighet att få rättelse

Ett syfte med LOU är att företagen så långt som möjligt skall ges lika förutsättningar att konkurrera och att det eller de företag som säljer aktuella varor och tjänster förmånligast skall vinna t.ex. en anbudstävlan. Avsteg från dessa principer kan medföra samhälls-ekonomiska förluster. De undersökningar som genomförts om den offentliga upphandlingen visar att det är svårt att få till stånd en upphandling som bedrivs i effektiva former och att uppnå syftet med LOU. Dessa svårigheter får anses ha samband med anbudsgivares bristande möjligheter att få rättelse om man förfördelas vid en upphandling i strid med upphandlingsreglerna.

En sannolikt mycket viktig orsak till att småföretag ofta har svårt att hävda sig vid offentlig upphandling är, förutom ovannämnda skäl, LOU:s svaga sanktionsregler och att enbart anbudsgivare/företag kan väcka talan i domstol. Ett företag klagat mycket ogärna på en upphandlande myndighet när det anser sig ha blivit förfördelat. Ett viktigt skäl är att företaget inte vill ligga sämre till vid kommande upphandlingar på grund av ett försämrat affärsklimat.

Erfarenheterna visar att nuvarande system med att företagen ensamma har ansvaret för att väcka talan i domstol mot en myndighet som anses ha brutit mot LOU inte är ändamålsenlig. Det bör bl.a. ses mot bakgrund av att företag, inte minst småföretag, ytterst ogärna går till domstol för att kräva skadestånd av den myndighet som diskriminerat eller förfördelat företaget vid upphandlingen. Därtill kan företaget anse sig vara i för stort beroendeförhållande till myndigheten och att företaget som nämnts inte gärna klagar på eller väcker åtal mot en myndighet som är eller kan bli företagets kund. Dessutom kan det vara förenat med höga kostnader, som kan vara särskilt kännbart för ett litet företag, att förlora ett skadeståndsmål då detta innebär att företaget får betala rättegångskostnaderna. Dessa kan vara relativt höga.

Därför bör en särskild myndighet ges rätt att i domstol väcka talan mot en upphandlande enhet som allvarligt åsidosatt upphandlingsreglerna. Det kan t.ex. gälla att enheten, vilket är vanligt, köpt en vara eller tjänst direkt från en leverantör utan att först genomföra en anbudstävling. Effekterna torde bli höga inköpspriser och att produktens kvalitet inte alltid är den bästa. Enligt LOU får s.k. direktupphandling tillämpas vid enbart ett fåtal undantagsfall. För närvarande är det dock närmast omöjligt att komma till rätta med olagliga direktinköp.

I rapporten Offentlig upphandling av Riksdagens revisorer<sup>156</sup> föreslås bl.a. att den myndighet som har tillsyn över offentlig upphandling skall ges initiativrätt att väcka talan i domstol i de fall offentliga inköpare inte följer LOU. Ett annat förslag från revisorerna är att regeringen bör överväga behovet av sanktioner mot upphandlande enheter som inte följer lagen. Revisorerna nämner särskilt problemet med att myndigheter gör inköp från leverantörer utan anbudstävlan. Sådana inköp är endast tillåtna i några få undantagsfall. Konkurrensverket har i ett remissyttrande<sup>157</sup> till Riksdagens revisorer i början av 1998 ställt sig bakom förslagen som rör sanktioner och rätt för en myndighet att väcka talan i domstol vid överträdelser av upphandlingsreglerna.

---

<sup>156</sup> Riksdagens revisorer har i april 1998 överlämnat en skrivelse (1997/98:RR10) till riksdagen om den offentliga upphandlingen. Förslagen i skrivelsen överensstämmer i allt väsentligt med förslagen i revisorernas rapport.

<sup>157</sup> Yttrande den 27 januari 1998 (dnr 1097/1997).

Revisorerna föreslår även att LIU slås ihop med LOU. Konkurrensverket har i skrivelse<sup>158</sup> till regeringen stött detta förslag och har samtidigt framfört att en sådan åtgärd bör förenas med att en myndighet ges initiativrätt att väcka talan mot offentliga inköpare som anses ha brutit mot upphandlingsreglerna.

Upphandlingskommittén föreslår att den myndighet som har tillsyn över upphandlingsområdet, en branschorganisation eller en enskild leverantör skall kunna föra talan om en s.k. marknadsskadeavgift vid länsrätt om en upphandlande enhet vid anskaffning av vara, tjänst eller byggtreprenad uppsåtligen eller av oaktsamhet i väsentligt hänseende brutit mot LOU. Konkurrensverket stöder detta förslag.

#### 7.4.4 Tillsynen av den offentliga upphandlingen

Konkurrensverket anser, i likhet med vad Riksdagens revisorer framför i rapporten Offentlig upphandling (1997/98:3), att det finns klara samband mellan konkurrensfrågor och frågor om offentlig upphandling. Exempelvis kan vissa beteenden både strida mot upphandlingsreglerna och mot konkurrenslagens förbud mot dominansmissbruk. Upphandlingsreglerna är därmed en viktig del av konkurrenspolitiken i vid bemärkelse. Revisorerna framför att samordningsfördelar talar för att en särskild organisation för tillsyn av offentlig upphandling knyts till Konkurrensverket. Enligt verkets mening finns fördelar med en integration mellan tillsynen av den offentliga upphandlingen och övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.

I det ovannämnda betänkandet Effektivare offentlig upphandling (SOU 1999:139) föreslås också att den nuvarande tillsynsmyndigheten för LOU, Nämnden för offentlig upphandling (NOU), slås samman med Konkurrensverket. Konkurrensverket stödjer att tillsynen av den offentliga upphandlingen integreras med övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.

---

<sup>158</sup> Skrivelse den 30 november 1998 (dnr 874/1999). Till skrivelsen är bifogad en promemoria. Denna, som är resultatet av ett regeringsuppdrag, rör Konkurrensverkets erfarenheter och utvärdering av LIU bl.a. mot bakgrund av verkets handläggning av ett 40-tal klagomålsärenden på upphandlingsområdet.

#### 7.4.5 Avbruten anbudstävling

Upphandlingskommittén föreslår även ändringar av LOU beträffande avbrutna anbudstävlingar. Kommittén föreslår att det skall finnas sakliga skäl för att en påbörjad upphandling skall få avbrytas. En bakgrund till detta förslag är att det förekommer att upphandlande enheter/beställare avbryter en upphandling när anbudsgivare lämnat ett förmånligare anbud än beställarens egen regi-enhet och att det är svårt att med nuvarande regler komma till rätta med detta konkurrensbegränsande beteende (se avsnitt 2.3.4).

Problemet med avbruten upphandling har tidigare behandlats i departementsrapporten Avbrutna upphandlingar och interna bud (Ds 1994:83). Där föreslås att ett förtydligande/tillägg görs i LOU som innebär att det kan prövas om det strider mot kravet på affärsmässigt agerande enligt LOU att avbryta en upphandling. Högsta domstolen har under 1999 medgivit prövningstillstånd i två fall där förfarandet med avbruten upphandling berörs. Domarna i dessa fall kan medföra att rättsläget på området klarläggs. Om detta inte sker eller det visar sig att LOU inte kan användas för att komma till rätta med att anbudstävlingar avbryts av ovannämnda skäl är det angeläget från konkurrenssynpunkt att LOU ändras.

Ändringen bör syfta till att uppnå, förutom bättre garanti för ökad effektivitet inom berörda verksamheter, ökad rättssäkerhet för enskilda anbudsgivare. I detta fall finns, förutom förslaget i den nämnda departementsrapporten Ds 1994:83, Upphandlingskommitténs förslag. Konkurrensverket förordar det senare förslaget. I sammanhanget bör dock närmare preciseras vad som avses med sakliga skäl för att få avbryta en anbudstävling. Ett alternativ kan vara att klargöra eller precisera när det inte är tillåtet att avbryta en upphandling.

#### 7.4.6 Kommunala företag och upphandlingsreglerna

Tolv näringslivsorganisationer – bl.a. Byggtreprenörerna, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Svensk Handel, Sveriges Industriförbund och Tjänsteförbundet – har i skrivelse den 2 juli 1998 till EG-kommissionen tagit upp frågan om LOU:s tillämpning vid kommuners och landstings köp från sina bolag. Näringslivsorganisationerna pekar på att kommunala företag får en klar fördel vid konkurrens med privata företag om nämnda köp skulle undantas från LOU.

En bakgrund till organisationernas skrivelse är att NOU enligt ett uppdrag från regeringen har undersökt kommunernas och landstingens möjligheter enligt LOU att bl.a. genomföra köp från sina bolag utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande. Av NOU:s rapport/beslut i ärendet den 11 mars 1998 framgår att rättsläget inte är helt klart på området. Av rapporten framgår vidare att det möjligen kan sägas att berörda köp inte omfattas av LOU, dock under förutsättning att bolaget enbart utför verksamhet åt kommunen/landstinget. En slutsats eller ett förslag i rapporten är att regeringen bör överväga att låta lagändringarna anstå till dess att större klarhet uppnåtts i rättsläget och låta dessa ingå i en mera omfattande översyn av LOU.

Frågorna om kommunernas och landstingens upphandling eller inköp från sina bolag bör ses i ljuset av utvecklingen med att kommunala bolag och förvaltningar börjat driva verksamhet på konkurrensmarknader. Det är en klar fördel för ett kommunalt bolag att få ett konkurrensskydd för beställningar från den egna kommunen eller det egna landstinget samtidigt som bolaget konkurrerar med aktörer vars hela verksamhet är konkurrenssatt. Dessa beställningar torde i förekommande fall oftast utgöra större delen av bolagets försäljning. Statsmakterna bör förtydliga LOU på denna punkt i syfte att klargöra att kommunernas och landstingens köp från egna bolag omfattas av LOU vilket ökar garantin för att berörda verksamheter generellt drivs effektivt till nytta för konsumenterna.

## 7.5 Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

### **Förslag**

- Överväg att införa särskilda bestämmelser i lag som gör det möjligt att ingripa mot andra slag av konkurrenssnedvridande förfaranden än de som omfattas av konkurrenslagen.
- Avskilj organisatoriskt och redovisningsmässigt myndighetsuppgifter från konkurrenssatt verksamhet.
- Ändra kommunallagen så att företag ges bättre möjligheter att få prövat i domstol om det är förenligt med lagen att kommunala aktörer börjar driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader.

### 7.5.1 Subventioner och underprissättning

Under 1990-talet har kommuner, landsting och deras företag samt statliga myndigheter i ökad utsträckning börjat bedriva närings-



verksamhet på konkurrensmarknader, dvs. på sådana områden där det redan finns företag. Under de senaste 6 – 7 åren har Konkurrensverket fått ett stort antal klagomål från främst företag, i huvudsak små företag, som speglar denna utveckling. I klagomålen ifrågasätts de offentliga aktörernas agerande från konkurrenssynpunkt. De verksamheter som berörs är bl.a. bygg- och anläggningsverksamhet, fastighetsskötsel, företagshälsovård, måltidsverksamhet, städning, försäljning av sjukvårdsartiklar, transporter, tvättertjänster och olika slags utbildning (bl.a. på IT-området). Främst riktas klagomålen mot kommuner och landsting.

Den viktigaste grunden för klagomålen är att privata företag och offentliga aktörer har helt skilda förutsättningar för att finansiera verksamheten och erhålla riskkapital. Medan privata företag får satsa eget och lånat kapital finansieras offentliga aktörers verksamhet bl.a. med skattemedel. Kommuner och landsting kan även ha kopplat en kommunal borgen till verksamheten, vilket innebär att verksamhetens kapitalbehov ytterst garanteras av invånarna. Småföretag är särskilt känsliga för ändringar av marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden. Om myndigheten bedriver den konkurrensutsatta verksamheten tillsammans med en verksamhet som är anslags- eller avgiftsfinansierad – vilket är vanligt – är risken påtaglig att den senare verksamheten får subventionera den konkurrensutsatta. Ofta gäller klagomålen att den offentliga aktörens priser understiger kostnaderna för verksamheten, s.k. underprissättning. Ett 15-tal klagomål har gällt företag inom Samhall-koncernen.<sup>159</sup>

Flera klagomål har också gällt att myndigheter och monopolföretag börjat driva verksamhet eller sälja varor och tjänster vid sidan av monopolverksamheten eller myndighetsuppgifterna. Den nystartade verksamheten har oftast haft anknytning till monopolverksamheten. I flera fall har klagomålet rört myndigheter (i vissa fall offentligtägda företag) som har ett tillsyns- eller föreskriftsansvar på det område som har samband med den nystartade försäljningen eller sidoverksamheten. Berörda marknader har ett stort inslag av småföretag. Det har visat sig att den som omfattas av myndighetens tillsyn kan uppleva att resultatet av tillsynen påverkas genom köp av myndighetens varor och tjänster. Vidare tas ofta

---

<sup>159</sup> Ett syfte med Samhalls verksamhet är att rehabilitera arbetsskadade och underlätta för funktionshindrade att få arbete på den ”reguljära” arbetsmarknaden. Med hänsyn härtill får Samhall ett statligt stöd.

upp i klagomålen att myndigheten/företaget har möjlighet att subventionera konkurrensutsatt verksamhet med stöd av anslag/skattemedel som finansierar myndighetsuppgifterna vilket snedvrider konkurrensen.

Exempelvis är det vanligt att kommuner äger hotell och driver restaurangverksamhet. I klagomål pekas på det principiellt betänkliga att en kommun som har restaurang har möjlighet att begränsa konkurrensen från en annan restaurang via kommunens myndighetsroll på området. Denna roll innebär att kommunen beslutar om tillstånd för restauranger att servera alkohol. Ett annat exempel är kommunens tillsyn och godkännande av fastigheter och lokaler med hänsyn till brandsäkerheten. Det är dock vanligt att kommuner även säljer konsulttjänster, installationsarbeten och varor som rör brandskydd. Detta medför en klar fördel för kommunen jämfört med konkurrenterna som ofta är småföretag.

Vidare har Konkurrensverket fått klagomål mot Svensk Bilprovning AB. Detta företag har, med ett undantag, ensamrätt/monopol att kontrollera och godkänna fordon från trafiksäkerhets- och miljösynpunkt (avgasreningen). Undantaget gäller viss efterbesiktning av fordon som även får utföras av för ändamålet certifierade (godkända) företag/verkstäder. Svensk Bilprovning driver, utöver den nämnda monopolverksamheten och anknuten myndighetsutövning, verksamhet (motortest m.m.) som konkurrerar med andra företag. Sistnämnda verksamhet har vid försäljning till kund kopplats samman med monopolverksamheten. Det innebär att företaget, i kraft av sitt monopol vid fordonsbesiktning, fick fördelar på det konkurrensutsatta området.

Ett ytterligare exempel på klagomål som rör sammanblandning av myndighetsuppgifter och affärsverksamhet rör Lantmäteriverket som är en statlig myndighet. Konkurrensverket har fått flera klagomål under årens lopp som rör denna myndighet. En grund för klagomålen är allmänt sett att Lantmäteriverket har på området för mätning, beräkning och kartframställning, s.k. MBK-verksamhet, både myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Den senare verksamheten drivs inom en särskild avdelning (Metria) inom myndigheten. Lantmäteriverket anklagas främst för att dels använda budgetmedel som anslagits för myndighetsuppgifterna till

att sätta låga priser inom uppdragsverksamheten<sup>160</sup>, dels ha fördelar framför konkurrenterna genom att redan inneha vissa uppgifter (fastighetsdata m.m.) som konkurrerande företag behöver ha tillgång till. Att Lantmäteriverket genom de nuvarande myndighets- och strukturförhållandena på området har klara fördelar framför konkurrenterna framgår av en promemoria<sup>161</sup> som gjorts av Statskontoret.

I Konkurrensverkets rapport *Konkurrens vid försäljning av läkemedel* (1999:4) behandlas konkurrensproblem som är förknippade med att Apoteket AB, som har ensamrätt att sälja läkemedel, säljer s.k. fria handelsvaror. Apoteket AB:s omsättning under 1998 för dessa handelsvaror var totalt ca 1,4 miljarder kronor. Den helt övervägande delen av detta belopp avser försäljning av varor som konkurrerar med ett motsvarande sortiment som tillhandahålls av företag bl.a. inom dagligvaruhandel. Det gäller varor såsom hudkrämer, sololja, talkprodukter, hygien- och förbandsartiklar eller främst artiklar för kroppsvård. I detta fall är det i princip omöjligt att garantera att inte försäljningen av läkemedel subventionerar det konkurrensutsatta sortimentet. Denna form av subvention minskar Apoteket AB:s vinst eller medför en press uppåt på företagets handelsmarginal och läkemedelspriser. Vidare snedvrids konkurrensen vid försäljning av det aktuella sortimentet till nackdel för bl.a. detaljister inom dagligvaruhandeln.

### 7.5.2 Möjlighet att få rättelse

Det är svårt och oftast omöjligt att komma till rätta med aktuella konkurrensproblem, t.ex. underprissättning av offentliga aktörer, med stöd av konkurrenslagen. Med underprissättning avses i konkurrensrättslig mening och i det typiska fallet att ett dominerande företag sänker priset på en viss produkt för att få konkurrenterna att träda ut från marknaden eller att prissänkningen får denna effekt. En avsikt med ett sådant förfarande är att på sikt erhålla merinkomster genom att höja priserna efter det att konkurrenterna eliminerats på marknaden. Syftet är att merinkomsterna skall

---

<sup>160</sup> Konkurrensverket har i ett klagomålsärende (dnr 774/1994) konstaterat att Lantmäteriverket tillämpade ett pris som understeg kostnaderna. Det var dock inte fråga om underprissättning i strid med konkurrenslagen.

<sup>161</sup> Bolagisering av uppdragsverksamhet, promemoria av den 22 januari 1998, Statskontoret.

överstiga de förluster som initialt erhålls genom den reducerade prisnivån.

Kommunala aktörer och statliga myndigheter har oftast inte avsikten att via prissättningen slå ut konkurrenter i vinstsyfte. Dessa offentliga aktörer företräder det allmännas intresse och kommuner och landsting har för övrigt att följa vissa rättsprinciper (självkostnadsprincipen m.m.) enligt kommunallagen. Dessa rättsprinciper tillåter inte att verksamheten primärt drivs med vinstsyfte i företagsekonomisk mening. Erfarenheterna visar också att konkurrenslagen inte är ett effektivt medel att komma till rätta med vad som kan benämnas en skattesubventionerad konkurrens. Här kan också nämnas att underprissättning har behandlats i enbart ett fåtal fall av EG-domstolen.<sup>162</sup>

Ett annat skäl till problemen i detta fall får anses vara att kommunallagen i viss mån är otydlig om vad som gäller för kommuner och landsting och deras möjligheterna att driva verksamhet på en konkurrensmarknad. Detta förhållande och den begränsade möjligheten, inte minst för berörda företag, att överklaga kommunala beslut att t.ex. en kommunal förvaltning avser att börja sälja tjänster till andra kunder än den egna kommunen torde ha ökat konkurrensproblemens omfattning.

Frågan om lika konkurrensvillkor mellan kommunala och privata aktörer har ett starkt samband med frågan om kommunallagens bestämmelser och när kommunala aktörer får driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Enligt kommunallagen gäller att kommuner och landsting får bedriva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Detta är uttryck för den kommunala rättsprincipen om förbud mot att driva spekulativ verksamhet.

Det är svårt för ett företag att få prövat i förvaltningsdomstol om kommunens beslut att bedriva verksamhet på marknaden är olagligt. I vissa fall, t.ex. när företaget inte är kommunmedlem i kommunallagens mening, är det omöjligt för företaget att få prövat i domstol om nämnda beslut är förenligt med lagen. En slutsats av rättsfall på området är att som huvudregel får kommunala bolag

---

<sup>162</sup> Underprissättning och konkurrenslagstiftning utvecklas närmare i Konkurrensverkets rapport Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995).

och förvaltningar endast under vissa speciella förutsättningar sälja tjänster – t.ex. fastighets- och gatuunderhåll, måltidsverksamhet, städning och tvätteriverksamhet – till andra beställare/kunder än den egna kommunen/landstinget. Dessa förutsättningar är att verksamheten har tillfällig överskotts kapacitet samt att försäljningen är av begränsad omfattning och görs under en relativt kort tid/övergångsperiod. Kommunallagens regler på området kan ses mot bakgrund av att det är förenat med ett ekonomiskt risktagande att vara aktör på en konkurrensmarknad. Ett syfte med reglerna kan därför sägas vara att ytterst skydda kommuninvånarnas intressen.

I sammanhanget bör nämnas att det ibland framkommer av Konkurrensverkets klagomålsärenden att den kommun som anklagas för att ha börjat bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad eller att hålla låga priser med stöd av skattemedel varit ovetande om att kommunens agerande negativt påverkat andra företags möjligheter att expandera verksamheten eller rentav finnas kvar på marknaden. Det har även visat sig att den kommunala förvaltning som har till uppgift att främja näringsliv och sysselsättning i kommunen i vissa fall inte har varit informerad om att en annan förvaltning startat näringsverksamhet i konkurrens med lokala företag. Den bristande samordningen inom kommunen motverkar möjligheterna att främja företagandet.

#### *Sammanblandning av myndighetsuppgifter och affärsverksamhet*

När offentliga aktörer som har myndighets- eller tillsynsuppgifter på ett område bedriver näringsverksamhet på samma eller ett närliggande område i konkurrens med andra företag kan minst tre problem uppmärksammas från konkurrenssynpunkt. För det första kan inte tillfredsställande garanteras att myndighetens beslut som rör berörda företag inte påverkas av att dessa kan vara en konkurrent till myndigheten. För det andra gäller att myndigheten via sin myndighetsroll får en försäljningskanal till presumtiva kunder vilket ger en klar fördel framför konkurrenterna. Dessutom är det svårt att bortse från att ett företag som omfattas av tillsynen kan uppleva att resultatet av denna påverkas genom köp av myndighetens varor och tjänster. För det tredje finns risken att myndigheter som driver såväl myndighetsuppgifter som affärsverksamhet subventionerar den senare verksamheten med stöd av skattemedel eller avgifter som finansierar myndighetsuppgifterna. Därmed snedvrids konkurrensen.

Klagomålen på myndigheter som driver näringsverksamhet och via myndighetsuppgifterna får konkurrensfördelar har bl.a. sam-

band med oklara regler för när myndigheter och statliga monopol-företag får driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Regeringen har – mot bakgrund av problemet med att statliga aktörer bedriver näringsverksamhet på den öppna marknaden – uppdragit åt Statskontoret i skrivelse den 23 juni 1999 att kartlägga i vilken utsträckning statliga myndigheter, affärsverk och statliga hel- eller delägda bolag bedriver kommersiell verksamhet. I uppdraget ingår att uppmärksamma frågor som särskilt rör de små företagens verksamhet och att analysera vilka behov statliga aktörer har att bedriva kommersiell verksamhet. Vidare sägs att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt situationer när sådan verksamhet kombineras med myndighetsutövning. Statskontoret redovisade en första kartläggning och delrapport<sup>163</sup> i mitten av december 1999. En slutrapport skall vara klar till den 1 april 2000.

Det är vidare oklart i vilken utsträckning konkurrenssnedvridningar som kan följa av en sammanblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet kan lösas med konkurrenslagen. Om konkurrensbegränsningen inte är ett uttryck för den fria partsviljan utan är, enligt förarbetena till konkurrenslagen (prop. 1992/93:56, s. 70), "en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna" är lagen inte tillämplig. Det är dock inte särskilt ändamålsenligt att lösa dessa problem med stöd av konkurrenslagstiftning.

#### *Konkurrenslagsfall m.m.*

Konkurrensverket har i två fall bedömt att en offentlig aktör, i båda fallen en kommun, agerat i strid med konkurrenslagen. Dessa ageranden har inte gällt underprissättning i konkurrenslagens mening eller den typ av klagomål som nämns ovan. Det ena ärendet (dnr 592/1998) rör marknaden för inomhusbad samt gym- och solarietjänster. I detta fall ansökte Konkurrensverket om stämning hos Stockholms tingsrätt och yrkade att kommunen skulle åläggas att betala konkurrensskadeavgift. Kommunen hade enligt verkets bedömning av oaktsamhet överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Kommunen utnyttjade sin dominerande ställning på marknaden för inomhusbad för att stärka sin ställning på marknaden för solarietjänster. Det var mer förmånligt att köpa

<sup>163</sup> I Statskontorets PM Statlig konkurrensutsatt verksamhet (dnr 1999/0276-5) den 17 december 1999 nämnes 18 myndigheter och 8 statliga bolag som berörs av aktuella konkurrensfrågor.

ett s.k. tiokort till solarierna, vilket inkluderade bad, än att köpa motsvarande kort för enbart bad. Vidare kostade det lika mycket att köpa ett enstaka solaribesök med bad som att bara köpa bad. Företag som konkurrerade med kommunens tjänsteutbud upphörde med sin verksamhet efter det att kommunen infört sin prissättningsmodell. Stockholms tingsrätt beslutade (mål nr T 8-723-98) att kommunen skulle betala den av Konkurrensverket yrkade konkurrensskadeavgiften. Genom kommunens medgivande och utredningen i målet fann tingsrätten det klarlagt att kommunen av oaktsamhet överträtt förbudet i 19 § konkurrenslagen.

I det andra fallet (dnr 432/1994) beslutade Konkurrensverket att ålägga en kommun (landstingskommun) att upphöra med ett konkurrensbegränsande agerande på tandvårdsområdet. En bakgrund var att kommunens tandvårdsförvaltning hade uttalat att både den kirurgiska och den protetiska delen av behandlingen skulle göras vid klinik som tillhörde kommunen om denna åtog sig en implantatbehandling. Om en privat specialisttandläkare remitterat en patient för oralkirurgisk behandling till kommunens tandvård fanns således inte möjlighet för den förstnämnda att slutföra behandlingen (den protetiska delen). Kommunens villkor för att tillhandahålla en tjänst på en marknad hindrade således konkurrensen på en annan marknad.

De två fallen har stora likheter. En är att två marknader har kopplats samman på ett sätt som snedvridit konkurrensen på en av marknaderna. Snedvridningen var en följd av att kommunen i konkurrenslagens mening var dominerande på en av marknaderna. En annan likhet är att det i första hand var små företag som riskerade att drabbas av kommunernas agerande.

Som ovan nämnts har Konkurrensverket fått flera klagomål som gällt Samhall-företags prissättning. Det finns ett särskilt organ, Kontaktrådet Samhall-Näringslivet, som prövar fall av konkurrensbegränsande beteende som rör Samhallföretag.<sup>164</sup> Kontaktrådet består av representanter från Samhall och näringslivsorganisationer. I princip samtliga ärenden som utretts av rådet har gällt

<sup>164</sup> Av betänkandet Samhall – en arbetsmarknadspolitisk åtgärd (SOU 1997:64) framgår att under åren 1993-1997 avslutade Kontaktrådet ett 40-tal klagomålsärenden. Nästan samtliga ärenden avser klagomål på prissättningen. I ungefär hälften av ärendena har rådet antingen bifallit klagomålet eller anmärkt på företagets prissättning. Konkurrensverket har under i princip samma tidsperiod erhållit ett 15-tal sådana klagomålsärenden. Normalt överlämnar verket ärenden som rör ifrågasatt underprissättning av ett Samhallföretag till Kontaktrådet för eventuell åtgärd.

huruvida ett Samhallföretag snedvridit konkurrensen på grund av att företaget tillämpat ett för lågt pris.

### 7.5.3 Rapporter om klagomål m.m.

Under årens lopp har Konkurrensverket i flera rapporter, som bl.a. baseras på verkets klagomålsärenden, analyserat konkurrensproblem som uppstår i möten mellan privata och offentliga aktörer. I rapporten Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995), som gjordes på uppdrag av Underprissättningsutredningen redovisas ett 60-tal ärenden som rör ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer (statliga myndigheter, kommunala bolag och förvaltningar), offentlig stödgivning till enskilda företag och närliggande problem. Underprissättningsutredningens arbete utmynnade i betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105). Där föreslogs bl.a. en särskild lag för att hindra att offentliga aktörer tillämpar en konkurrenssnedvridande prissättning. Förslaget kom inte att genomföras.

Av verkets rapport Landstingens tvätterier – en studie av kommunal näringsverksamhet (1996) framgår att i de flesta fall hade samtliga 16 landstingstvätterier andra kunder – privata företag, kommuner, andra landsting, statliga myndigheter m.fl. – vid sidan av det egna landstinget. Den tvätt som utfördes åt externa kunder utgjorde i allmänhet en relativt stor del av tvätteriernas omsättning eller i genomsnitt cirka en tredjedel. Landstingens beställningar svarade för resterande två tredjedelar. I de flesta fall kunde det starkt ifrågasättas att landstingstvätterierna sålde tvätteritjänster åt externa kunder med hänsyn till kommunallagens bestämmelser. I rapporten behandlas konkurrensproblem som var förknippade med landstingens verksamhet på området.

I rapporten Småföretag – förslag för ökad tillväxt (1997:3) från Konkurrensverket ges ett 30-tal förslag för att underlätta småföretagandet. Bland dessa förslag märks ett flertal som rör konkurrens mellan privata och offentliga aktörer. Konkurrensverkets senaste rapport på området, där aktuella problem behandlats bl.a. utifrån verkets klagomålsärenden, heter Konkurrenshinder för småföretag (1998:2) som tillkom efter ett regeringsuppdrag.

Demoskop AB har, som ett led i ett uppdrag från 12 näringslivsorganisationer, gjort en undersökning om konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer. Av rapporten Företagare om konkurrens från offentliga aktörer (februari 1998) framgår att ungefär två



tredjedelar av de ca 300 företag som svarat på en enkät från Demoskop uppgav att man konkurrerar med offentliga förvaltningar och bolag på den öppna marknaden. De undersökta branscherna utmärks av ett stort eller dominerande inslag av småföretag. Av rapporten framgår vidare att två tredjedelar av de företag som konkurrerade med offentliga aktörer hade erfarenhet av att offentliga aktörers priser understeg de gängse marknadspriserna.

Det hittills kanske mest påtagliga resultatet av undersökningar och rapporter om nämnda konkurrensproblem är att regeringen i slutet av 1997 tillsatte Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor (dir. 1997:145), benämnt Konkurrensrådet. Detta, som har representanter för såväl offentlig sektor som näringslivsorganisationer, skall formulera generella och långsiktiga spelregler för konkurrensen mellan aktörerna. Frågor om konkurrenssnedvridande prissättning skall ägnas särskilt intresse. En huvuduppgift för rådet är att undanröja konkurrenskonflikter mellan sektorerna. Rådets verksamhet skall bedrivas under tre år.

Konkurrensverket har under 1998 och 1999 överlämnat drygt 40 klagomålsärenden<sup>165</sup> till rådet. Rådet behandlar inte alla klagomål utan gör en prioritering utifrån vad som anses vara ett vanligt konkurrensproblem och/eller är principiellt viktigt att lösa. Rådets ställningstagande utmynnar i en rekommendation till berörda parter. Konkurrensverket och rådet träffas regelbundet för att diskutera och utbyta erfarenheter om klagomålsärenden och lösningar på konkurrensproblemen.

#### 7.5.4 Slutsatser och förslag

Konkurrensverkets slutsatser om utvecklingen under 1990-talet med ökad konkurrens mellan offentliga aktörer – kommuner, landsting och deras bolag samt statliga myndigheter – och privata företag är i korthet följande.

- De offentliga aktörerna har ett antal särdrag jämfört med privata företag (finansiering med skattemedel, lågt ekonomiskt risktagande, självkostnadsprincipen vid prissättning m.m.).

---

<sup>165</sup> Ungefär hälften av dessa klagomål avser de olika momsreglerna för offentliga och privata aktörer inom vård, omsorg och utbildning. De olika reglerna medför att privata företag på dessa områden har 5-6 procents högre kostnader än offentliga aktörer vilket får anses vara en klar konkurrensnackdel i sammanhanget.

- De offentliga aktörernas verksamhet på konkurrensmarknader har inneburit ökade konkurrensproblem.
- Utvecklingen leder till att företagens, främst småföretagens, möjligheter att expandera sin verksamhet eller rentav finnas kvar på marknaden minskar.<sup>166</sup>
- Konkurrenslagen kan oftast inte användas för att ingripa mot skattesubventionering och underprissättning i de aktuella ärendena.
- EG-praxis på konkurrensrättens område visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftning för att ingripa mot underprissättning av privata företag. Det är än svårare beträffande offentliga aktörer.

Bristen på regler vid konkurrens mellan privata och offentliga aktörer har bidragit till att konkurrensproblem uppkommit. Vid ställningstagande till åtgärder för att lösa dessa problem bör särskilt beaktas två förhållanden. Det första gäller att offentliga och privata företag har helt skilda förutsättningar för att finansiera sin verksamhet och att erhålla riskkapital. Medan privata företag får satsa bl.a. eget kapital garanteras t.ex. kommunal verksamhet normalt av skattemedel. Offentliga aktörer har oftast även andra fördelar, t.ex. möjligheten att få täcka ekonomiska förluster med skattemedel. De olika villkoren för offentlig och privat verksamhet med hänsyn till kapitalförsörjning och affärsmässigt risktagande innebär i sig bristande förutsättningar för konkurrensneutralitet i mötet mellan offentliga och privata aktörer. Dessa slutsatser styrks bl.a. av klagomålsärenden som handlagts av Konkurrensverket.

Det andra förhållandet är att redovisningssystemen i offentlig sektor i många fall inte ger information om den totala kostnaden för olika verksamheter. Inom såväl kommunal som statlig sektor är det också vanligt att ett flertal verksamheter drivs tillsammans inom samma förvaltning eller bolag och med gemensamt utnyttjande av personal och lokaler. Ofta bedrivs en eller flera av dessa verksamheter i konkurrens med andra aktörer. I detta fall finns risk för att den icke konkurrensutsatta verksamheten får ekonomiskt stödja eller subventionera den konkurrensutsatta, s.k. korssubven-

---

<sup>166</sup> Denna slutsats får stöd i rapporten Statens åtgärder för fler och växande företag (6 december 1999) som gjorts av Elisabet Annell och Peter Nygårds. Rapporten är resultatet av ett regeringsuppdrag.

tionering. Denna subvention kan leda till en prissättning som inte täcker verksamhetens kostnader.

Statsmakterna har de senaste 15–20 åren på många områden valt att genom regeländringar införa konkurrens på marknader som varit legala monopol bl.a. för att öka effektiviteten på området. Exempelvis har i vissa fall valts att införa en ordning med öppna system och kvalitetskrav på berörda företag. I sammanhanget kan pekas på regeländringarna på området för obligatorisk provning och kontroll där Statens provnings- och forskningsinstitut tidigare hade monopol.

I departementsrapporten *Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter* (Ds 1997:17) föreslås att myndigheter som har föreskrifts- eller tillsynsansvar skall endast om det finns särskilda skäl få konkurrera med andra som är ett anmält eller ackrediterat provnings- eller certifieringsorgan. Sådana skäl kan vara att behov finns men att det saknas förutsättningar att bedriva aktuell verksamhet i hela landet. I rapporten finns även förslag till ändringar av berörda regelverk. Förslaget motiveras med att det inte skall uppstå jävs- eller konkurrensproblem till följd av att en myndighet utövar tillsyn över aktörer som är myndighetens konkurrenter. Vidare framhålls principen om att tillsyns- respektive affärsverksamhet bör drivas organisatoriskt åtskilda för att undvika korssubventionering.

Konkurrensverket har i rapporten *Småföretag – förslag för ökad tillväxt* (1997:3) ställt sig bakom förslagen i den nämnda departementsrapporten (Ds 1997:17). Det borde vara självklart att myndigheter som har tillsynsansvar på ett område och t.ex. svarar för olika former av tillståndsprovning som rör företagen inte skall få driva konkurrerande verksamhet med företag som omfattas av tillsynen. Småföretagsdelegationen har i rapporten *Förslagskatalog* (SOU 1998:94) framfört att regeringen bör se till "att en myndighet inte bedriver tillsyn mot ett privat företag som myndigheten samtidigt konkurrerar med". Vidare föreslår delegationen i samma rapport att regeringen som ett första steg bör realisera förslagen som framförs i den ovannämnda departementsrapporten.

Konkurrensverket framförde i skrivelse<sup>167</sup> till regeringen i slutet av 1998 bl.a. att argumenten för att behålla Svensk Bilprovning

---

<sup>167</sup> Skrivelse den 6 november 1998 (dnr 833/1998).

monopol på området för besiktning av fordon var svaga och att en avveckling av monopolet skulle lösa de aktualiserade konkurrensproblemen. Riksdagens revisorer har i november 1999 beslutat att göra en fördjupad undersökning av Bilprovningens verksamhet, bl.a. med hänsyn till de redovisade konkurrensproblemen. Vad avser Apoteket AB:s försäljning av fria handelsvaror i konkurrens med bl.a. dagligvaruhandeln har verket i rapporten *Konkurrens vid försäljning av läkemedel (1999:4)* redovisat ett likartat förslag för att lösa hithörande konkurrensproblem. Således föreslås i rapporten att detaljistmonopolet på läkemedelsområdet slopas och att det i stället införs ett franchisesystem på området med staten som franchisegivare.

Konkurrensverket anser att bestämmelser om krav på myndigheter att särredovisa den verksamhet som myndigheten bedriver i konkurrens med andra aktörer normalt är en otillräcklig åtgärd från konkurrenssynpunkt. I detta fall uppstår närmast oundvikliga konkurrensproblem. I sammanhanget är det i och för sig positivt med en ändamålsenlig kostnadsredovisning. Detta är dock långt ifrån tillräckligt för att hindra konkurrenssnedvridande korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.

Det är dessutom i princip omöjligt att fördela gemensamma kostnader (samkostnader) – som kan vara administrations-, lokal- och kapitalkostnader – på olika verksamheter eller produktområden så att fördelningen blir korrekt utifrån faktisk resursanvändning. I stället måste företag tillämpa mer eller mindre osäkra fördelningsmetoder och göra godtyckliga bedömningar. Det bör även understrykas att det normalt är en grannlaga och resurskrävande uppgift att kontrollera hur priser förhåller sig till kostnader för olika verksamheter. Detta gäller särskilt när olika verksamheter, t.ex. monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet, bedrivs inom samma organisation.

I fallet med myndigheter som bedriver verksamhet på en konkurrensmarknad torde i många fall krävas, utöver särskilda regler om att denna verksamhet skall särredovisas, en rad åtgärder som rör bl.a. organisationen av de olika verksamheterna för att få en väl fungerande konkurrens på området. Med hänsyn till vad som ovan framförts beträffande särredovisning av kostnader m.m. bör den aktuella näringsverksamheten eller den konkurrensutsatta verksamheten avskiljas från myndighetsuppgifterna. Näringsverksamheten kan drivas i bolagsform.

I sammanhanget bör uppmärksammas att organisationsändringarna innebär att det mellan myndighetens och bolagets olika verksamheter inte kvarstår direkta eller indirekta kopplingar som kan medföra att bolaget får konkurrensfördelar. Vidare bör sägas att det nya bolaget kan behöva en lång inlärnings- och förberedelseperiod för att anpassa verksamheten till en konkurrensmarknad. En fungerande konkurrens kan ibland också kräva att det genomförs ytterligare strukturella åtgärder, t.ex. att bolaget delas i två eller flera konkurrerande företag.

Utöver nämnda åtgärder föreslår verket att kommunallagen skärps i syfte att begränsa möjligheterna för kommunala förvaltningar och bolag att driva näringsverksamhet på områden där det redan finns företag. Ett led i detta arbete bör vara att med stöd av rättspraxis förtydliga kommunallagen på detta område. En ytterligare åtgärd kan vara att utvidga möjligheterna enligt kommunallagen för ett företag att få prövat i domstol om det är olagligt att en kommunal aktör börjat bedriva verksamhet i konkurrens med företaget, dvs. att den kommunala aktören blivit en aktör på den öppna marknaden.

De ovannämnda föreslagna åtgärderna löser dock inte till fullo de konkurrensproblem som uppstår i möten mellan offentliga och privata aktörer och som erfarenhetsmässigt främst drabbar de små företagen. I detta fall bör därför övervägas särskilda bestämmelser i lag som möjliggör ingripande mot andra slag av konkurrensnedvridande förfaranden än de som omfattas av förbudsbestämmelserna i 6 och 19 §§ konkurrenslagen.

## 7.6 Offentlig stödgivning

### **Förslag**

- Inför bestämmelser i berörda regelverk om att myndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning.
- Ge företag bättre möjlighet att få prövat i domstol om ett kommunalt stöd är olagligt.

### 7.6.1 Problem med offentlig stödgivning

Det allmännas stödgivning till enskilda företag kan påverka konkurrensen mellan företagen på olika varu- och tjänsteområden. Ett offentligt stöd kan bl.a. resultera i att företaget sänker sitt pris under marknadspriset för att öka försäljning och marknadsandel.

Om detta sker på en marknad med väl fungerande konkurrens och i en lågkonjunktur kan skadan på marknadens struktur- och konkurrensförhållanden bli särskilt allvarig, t.ex. att företag som inte erhållit stöd måste lämna marknaden. Detta gäller särskilt småföretag som jämfört med stora företag har svårare att klara en minskad efterfrågan på företagets produkter. En sänkning av priset under det pris som gäller vid väl fungerande konkurrens medför också att nyinvesteringar motverkas eller hindras. Vidare bör uppmärksammas att incitamentet till nyetableringar kan minska på områden där enskilda företag får stöd av det allmänna. Detta torde främst gälla när stöden är av långsiktig natur.

Av rapporten Offentligt stöd – effekter för företag och marknad (1997:3), som gjorts av Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl. länsstyrelser, framgår att stöd har snedvridit konkurrensen som i vissa fall kan ha bidragit till att berörda företag kunnat öka sina marknadsandelar märkbart. Här bör även uppmärksammas Riksrevisionsverkets rapport Hur fördelas företagsstödet? (1999:40) som omfattar ett mycket stort antal stödformer. I rapporten, som gjorts på uppdrag av regeringen, framförs att företag får stöd för insatser som skulle ha kommit till stånd utan stöd vilket medför att staten åsamkas stora merutgifter. Vidare framhålls att enskilda stödgivare har begränsad överblick över andras organs eller myndigheters stödgivning vilket kan leda till oönskade stödkombinationer och påverka den lokala konkurrensen.

I konsultrapporten Statens åtgärder för fler och växande företag (6 december 1999), som gjorts på uppdrag av regeringen (Näringsdepartementet) pekas också på företagens svårigheter att hålla sig informerade om alla typer av offentliga stöd och att dessutom regler för olika stödformer i många fall är otydliga. Detta i kombination med stödhandläggande tjänstemäns bristande kunskaper om företagandets villkor kan medföra godtyckliga bedömningar inkl. beslut om utbetalning av stöd. I rapporten visas även exempel på hur branschspecifika stöd snedvrider konkurrensen mellan berörda företag.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder – såsom beredskapsarbeten, utbildningsvikariat och arbetslivsutveckling (ALU) – har under 1990-talet haft en väsentlig omfattning och stor uppmärksamhet har ägnats stödets undanträngningseffekter. Därvid avses bl.a. sådana effekter som följer av att subventionera en anställning som ändå skulle ha kommit till stånd eller att subventionen gör det möjligt för ett företag att utvidga sin produktion på bekostnad av

ett annat företag. Om det senare är det effektivaste företaget kan uppstå samhällsekonomiska förluster.

### 7.6.2 Subventionering av arbetskraft

Flera undersökningar har gjorts om undanträngningseffekter som följer av olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd. Här kan uppmärksammas sex statliga utredningar och rapporter. Dessa är Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden och Starta-eget-bidraget (rapport 1996/97:2 resp. 1996/97:5) som gjorts av Riksdagens revisorer, Statskontorets rapport Arbetslivsutveckling ALU – en utvärdering (1997:10), Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) rapport Åtgärdsundersökning 1998 (APra 1998:3) samt rapporterna Starta eget-bidrag eller rekryteringsstöd – vilket är mest effektivt? (1999:5) och Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1999:6). De två sistnämnda rapporterna har gjorts av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

I de berörda undersökningarna redovisas olika resultat med avseende på undanträngningens omfattning vilket får anses främst bero på mätproblem samt undersökningens omfattning. Undersökningsresultaten kan bl.a. påverkas av att företag som fått offentligt stöd men ändå avsåg att göra nyanställningar inte alltid medger detta. Det är i princip omöjligt att mäta indirekta stödeffekter såsom påverkan på lönebildning och negativa effekter på företagsklimatet som motverkar nyetablering och investeringsbenägenhet. Av de fyra förstnämnda rapporterna framgår att länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ofta inte analyserar effekterna på konkurrensen före beslut om en stödåtgärd och att det finns brister i arbetsmarknadsmyndigheternas uppföljning av stödeffekterna. En samlad bedömning är att subventionering av arbetskraft som regel leder till relativt stora undanträngningseffekter.

#### *Undanträngning – exemplet ALU*

Arbetsmarknadsutveckling (ALU) har ersatts av liknande former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är dock av principiellt intresse från konkurrenssynpunkt att redovisa effekterna av denna form av subventionerad sysselsättning. Enligt Arbetsmarknadsverkets årsredovisning för budgetåret 1995/96 (1 juli 1995 – 31

december 1996) uppgick det totala stödet enligt ALU<sup>168</sup> till närmare 8 miljarder kronor.

I den ovannämnda rapporten från Riksdagens revisorer Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden uppskattas undanträngningen via ALU till närmare 80 procent med tillämpning av en ekonometrisk modell. I detta fall ansåg AMS att undanträngningen var betydligt lägre än vad som redovisas i revisorernas rapport. I likhet med revisorerna bedömde dock AMS att risken för undanträngning är lägre för utbildnings- än för sysselsättningsåtgärder. Riksdagens revisorer har därefter i en skrivelse (1996/97 RR10) till riksdagen redovisat sina överväganden och förslag. I skrivelsen föreslås bl.a. att det bör anges vilka effekter som är önskvärda eller inte.

I Statskontorets rapport (1997:10) anförs att för en lokal företagare kan konsekvenserna av att ALU ges till en konkurrent vara stora. Ett förslag i rapporten är att ALU ej bör anvisas till kommersiella företag (även benämnda privata anordnare) och helt avgiftsfinansierad kommunal verksamhet.

#### *Undanträngning – andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder*

I IFAU:s rapport Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1999:5) redovisas betydande undanträngningseffekter. Av rapporten framgår att för varje hundratal deltagare i åtgärder som innebär subventionerad sysselsättning – ALU, arbetsplatsintroduktion (API), ungdomsprogram, beredskapsarbete, utbildningsvikariat, akademikerpraktik m.m. – försvann mellan 60 och 70 ”vanliga” jobb. Arbetsmarknadsutbildning synes dock inte ha medfört någon undanträngning.

Av IFAU:s rapport framgår att undersökningen av undanträngningseffekter i detta fall baseras på ett mera omfattande och bättre datamaterial än tidigare undersökningar. I de fall undanträngningseffekterna drabbar företag som är effektivare än de företag

---

<sup>168</sup> ALU anvisades arbetslösa som fyllt 20 år och som inte fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ett annat villkor var att personen erhöll ersättning från A-kassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Anvisningstiden skulle normalt vara sex månader. Av regeringens proposition (1994/95:218) om en aktivare arbetsmarknadspolitik framgår att ALU-verksamhet borde ges en allmän inriktning så att den kan användas i alla sektorer. Ursprungligen skulle ALU i princip avse samhällsuppgifter som annars inte skulle bli utförda och fick inte ersätta eller tränga undan ordinarie arbeten (prop. 1992/93: 50).



som har tillgång till den subventionerade arbetskraften uppstår samhällsekonomiska kostnader.

I AMS-rapporten Åtgärdsundersökning 1998 (APra 1998:3) visas att det enskilda program som hade den högsta andelen osubventionerat arbete, 78 procent, ett år efter starten av ett program var starta eget-bidraget. Detta bidrag, som innebär ett inkomststöd under inledningen av ett eget företagande, kommenteras nedan.

#### *Starta eget-bidraget*

I rapporten Starta-eget-bidraget (1996/97:5) av Riksdagens revisorer påpekas att floran av organ som förmedlar företagsstöd växt under senare år och bildar ett svåröverskådligt mönster.<sup>169</sup> Av rapporten framgår att över en tredjedel av de nya företagen startas med hjälp av bidrag. Att det uppstår konkurrenssnedvridande effekter av starta eget-bidraget framgår relativt klart. Exempelvis redovisas att ungefär hälften av bidragsmottagarna ansåg att de skulle ha startat företaget även om bidrag inte utgått. Vidare kan tilläggas att omkring 60 procent av de som fick avslag på en bidragsansökan ändå började med verksamheten.

Undersökningen tyder på att man bör vara försiktig med att ge stöd till nyföretagande, särskilt till företag som avser etablera sig på fungerande konkurrensmarknader med tendenser till överetablering. Riksdagens revisorer har, efter att rapporten Starta-eget-bidraget remissbehandlats, i skrivelse till riksdagen (1996/97: RR11) redovisat sina överväganden och förslag angående detta bidrag. Ett förslag är att arbetsmarknadsmyndigheterna skall analysera effekterna på konkurrensen före beslut om att ge bidrag.

I IFAU:s rapport Starta eget-bidrag eller rekryteringsstöd – vilket är mest effektivt? (1999:5) jämförs de två nämnda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Rekryteringsstöd (numera anställningsstöd) innebär att stöd ges till arbetsgivare under inledningsfasen av ett arbete. Av rapporten framgår att starta eget-bidraget är en betydligt effektivare åtgärd än rekryteringsstöd. Således visar undersökningen att efter fyra år kan 35 procent av de som erhåller starta eget-bidrag förväntas ha blivit arbetslösa medan motsvarande andel för rekryteringsstöd är 70 procent. Skillnaden i detta fall

---

<sup>169</sup> Slutsatsen får stöd av den redovisning som ges på området i rapporten Statens åtgärder för fler och växande företag (6 december 1999) som gjorts på uppdrag av regeringen.

mellan de olika stödformerna talar för att nyföretagande är mer efterfrågestyrt eller påverkas av omvärldskrav jämfört med rekryteringsstödet.

### 7.6.3 Åtgärder för bättre konkurrensneutralitet

Offentlig stödgivning till näringslivet är numera i princip enbart en statlig angelägenhet. Detta bör ses mot bakgrund av att stödfrågorna är en del av den övergripande regional- och näringslivspolitik som kräver central samordning bl.a. för att kunna optimera den samhällsekonomiska nyttan av stödgivningen.

Utvärderingen av olika former av stöd som redovisas ovan visar att det kan föra med sig olika typer av konkurrensproblem. Det bekräftas också av de klagomål som Konkurrensverket fått, främst från små företag. Konkurrensaspekter bör därför beaktas vid stödets utformning och vid deras tillämpning. För att få bra genomslag för konkurrenssynpunkter i den senare delen anser Konkurrensverket att det i regelverken för olika typer av offentligt stöd som går till företag bör föras in bestämmelser om att stödets påverkan på konkurrensen mellan företagen skall beaktas vid stödgivning.

#### *Kommunal stödgivning*

I förarbetena (prop. 1990/91:117) till kommunallagen anförts att kommunala insatser på näringslivets område bör koncentreras till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Enligt kommunallagen får en kommun enbart ge stöd till ett enskilt företag när det finns synnerliga skäl (se avsnitt 2.3.5). Det kan exempelvis handla om kommersiell service i glesbygd.

I klagomål som kommit in till Konkurrensverket finns dock flera exempel på kommunalt stöd som får anses påtagligt snedvrída konkurrensen mellan företag. I ett sådant läge är det rimligt att det förfördelade företaget har en möjlighet att få sin sak prövad. Det är dock mycket svårt och ibland omöjligt för ett företag att överklaga kommunens beslut att ge stöd till företagets konkurrent och få prövat i domstol om beslutet är förenligt med kommunallagen. Ett företag som i detta fall anser att man drabbats ekonomiskt har således inte möjlighet att överklaga ett sådant beslut om företaget inte är kommunmedlem i kommunallagens mening. Detta gäller också ett kommunalt beslut om att kommunen avser att bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad. Det inträffar att beslut om

stöd till ett företag tas av ett kommunalt bolag. Ett sådant beslut kan överhuvudtaget inte överklagas. Det kan också vara svårt för ett företag att få kännedom om att kommunen beslutat att ge stöd. Det kan innebära att möjligheten att överklaga beslutet faller på att överklagandetiden löpt ut.

Det är ett väsentligt konkurrensintresse att alla företag får rätt att överklaga när man berörs av ett kommunalt beslut om stödgivning till företagets konkurrent. Vidare är det viktigt att ett företag som drabbats av kommunens stödgivning till en konkurrent får möjlighet till rättelse. Dessa rättigheter för företagen bör regleras i lag.

## 7.7 Skatteregler

### **Förslag**

- Ge Konkurrensverket i uppdrag att inventera förekomsten av s.k. fiskala avgifter som har en sådan nivå eller utformning att de kan hämma eller snedvrída konkurrensen.
- Ändra arvs- och gåvoskatten så att ägaröverlåtelser i småföretag inte motverkas.
- Ge Regeringskansliets Simplexgrupp ökade möjligheter att motverka regelkrångel på alla nivåer.

Regelverk av olika slag, inte minst skatteregler, kan ge snedvridande effekter på konkurrensen. Konkurrenssnedvridande skatter kan vara generella, dvs. beröra företag och verksamheter inom olika marknader och produktområden. De kan i andra fall gälla företag eller verksamheter inom ett begränsat produktområde. Reklamskatten är ett exempel på sådana specifikt konkurrenssnedvridande skatteregler. Generellt konkurrenssnedvridande är t.ex. särreglerna i lagen om statlig inkomstskatt, som gäller för s.k. fåmansbolag vid beskattning av utdelning oavsett inom vilket område företaget verkar. Mellanformer förekommer. Momslagstiftningens regler om undantag från momsplikt kan sägas utgöra en katalog av undantag från momsplikt resp. reducerad skattesats gällande såväl specifikt avgränsade verksamheter såsom tandvård och sjukvård eller dagstidningar (reducerad skattesats) som undantag hänförliga till verksamhetsformen utan direkt koppling till verksamhetens art, t.ex. ideella föreningar.

De skatteregler som ger konkurrenssnedvridande effekter inom en viss specifik bransch har i allt väsentligt behandlats under respektive branschbeskrivning i kapitel 5. Sålunda behandlas där t.ex.

frågan om realisationsvinst vid byte av värdepappersfond (avsnitt 5.7.2), moms inom hälso- och sjukvårdsområdet (avsnitt 5.8.2) och moms inom mediaområdet (avsnitt 5.6.2). I kapitel 6 redovisas motsvarande förslag till åtgärder.

I det följande skall några skatteregler som har mer allmänt snedvridande eller hämmande effekter på konkurrensen beskrivas – en redovisning som i allt väsentligt är hämtad från Konkurrensverkets rapport Konkurrenssnedvridande skatteregler (1999:5). De små och medelstora företagens situation är här av särskilt intresse. En effektiv konkurrens förutsätter flera konkurrerande företag. Det är därför från konkurrenssynpunkt, men också utifrån intresset att främja sysselsättningen, angeläget att skapa goda förutsättningar för tillväxt av nya företag på marknaden.

### 7.7.1 Skatterelaterade konkurrenshinder för små företag

#### *Reavinst och utdelning på aktier i fåmansföretag*

Reglerna i 3 § 12 mom. Lagen om statlig inkomstskatt innebär i korthet att aktieutdelning på och reavinst vid försäljning av s.k. kvalificerade aktier i fåmansföretag skall beskattas såsom inkomst av tjänst i stället för, som beträffande aktier i övrigt, inkomst av kapital i den mån inkomsten överstiger en viss nivå, det s.k. gränsbeloppet. Gränsbeloppet utgörs, för aktier förvärvade efter år 1992, av anskaffningskostnaden för aktien multiplicerad med statslåneräntan vid utgången av november året före beskattningsåret med tillägg av fem procentenheter. Har aktien förvärvats under beskattningsåret från närstående och har bolaget tidigare under året lämnat utdelning, får något gränsbelopp inte beräknas. Ytterligare utdelning som lämnas under året skall tas upp som inkomst av tjänst. För aktie som förvärvats före ingången av år 1992 får däremot som anskaffningskostnad tas upp kapitalunderlaget i företaget fördelat med lika belopp på samtliga aktier i företaget.

Med fåmansföretag avses ett företag, t.ex. bolag eller ekonomisk förening där ett fåtal fysiska personer äger så många aktier eller andelar att de förfogar över mer än hälften av rösterna. Som fåmansföretag räknas också ett företag uppdelat i verksamhetsgrenar som är oberoende av varandra, om en person genom aktie- eller andelsinnehav, avtal eller liknande sätt har den reella bestämmanderätten över en sådan verksamhetsgren och självständigt kan förfoga över dess resultat.

Beskattning av utdelning eller avkastning som inkomst av tjänst enligt de nu beskrivna principerna leder i regel till ett högre skattuttag än om inkomsten skulle beskattas i inkomstslaget kapital. Reglerna kan befaras leda till att företagare söker andra vägar att tillgodogöra sig avkastningen av företaget.

Ett av de alternativa underlag som får användas vid beräkning av kapitalinkomst är substansvärdet vid 1992 års utgång. Företag startade på senare tid får endast använda tillskjutet aktiekapital jämte ovillkorade aktieägartillskott och sparad utdelning som underlag för kapitalavkastningsberäkningen. Detta förhållande missgynnar snabbväxande företag i allmänhet och yngre snabbväxande företag i synnerhet. Slutligen skall påpekas att lönesumman i underlaget för utdelning inte får medräknas om den understiger 10 basbelopp, vilket i stort sett motsvarar kostnaden för två anställda. I dessa fall blir den kapitalbeskattade utdelningen betydligt mindre för företagaren.

Dessa regler påverkar inte bara aktiva företagare utan också personer som inte är anställda, men innehar olika uppdrag i företagen, t.ex. styrelseledamöter. I företag med en större ägarkrets drabbas inte styrelserepresentanter av dessa effekter.

Reglerna reformerades år 1996 (SFS 1996:1611, SOU:1996:119), varvid vissa lättnader i beskattningen infördes för icke börsnoterade bolag. Ännu kvarstår dock konkurrensnedvridande effekter av det aktuella regelverket genom att små företag särbehandlas på ett för dem ofördelaktigt sätt.

#### *Arvs- och gåvoskattelagstiftningen*

Arvs- eller gåvoskatt skall betalas med redan beskattade medel i samband med generationsskiften. Med nu gällande marginalskatter innebär detta ett sammanlagt uttag ur företaget som uppgår till ungefär tre gånger skattens storlek. Ägaröverlåtelse i större företag medför inte samma effekter på företagets likviditet och soliditet. Arvs- och gåvoskatten drabbar därigenom i praktiken i första hand små familjeägda företag.

I Storbritannien utgår ingen arvs- eller gåvoskatt på icke börsnoterade företag. I flera centraleuropeiska länder kan skatten betalas in i mindre poster under lång tid. Syftet med dessa regler är att undvika konkurrensnedvridningar för små företag i förhållande till större företag. Arvs- och gåvoskatten bör mot denna bakgrund ändras så att ägaröverlåtelse i små företag inte motverkas.

### *Komplicerade regelverk*

För fysiska personer infördes för ett antal år sedan en möjlighet till förenklad självdeklaration. Möjligheten har därefter byggts ut att omfatta allt fler individer. Någon motsvarande möjlighet finns inte för företagen, inte ens för de allra minsta. De komplexa regelverken medför att småföretagare i regel behöver kvalificerad hjälp med bl.a. bokföring, momsredovisning och deklaration. Detta orsakar kostnader och tröskeffekter. Erfarenheten har visat att många i sig livskraftiga småföretag har gått under av det skälet att företaget inte förmått tillämpa regelverket. Skatteskulder och avgifter av olika slag har då lett till obeståndssituationer. Det är därför angeläget att arbetet med att förbättra villkoren för de minsta företagen genom förenklingar av regelverken bl.a. genom regeringskansliets s.k. Simplexgrupp får ökade möjligheter att motverka regelkrångel på alla nivåer.

### *Konkurrens effekter för små företag*

Som berörts i det föregående är en av grundförutsättningarna för en långsiktigt effektiv konkurrens på marknaden att goda förutsättningar finns för nyetablering och utveckling av små företag. De regler som berörts i detta avsnitt kan i förstone tyckas okomplicerade från konkurrenssynpunkt eftersom de i stor utsträckning rör aktieägarnas privatekonomiska förhållanden och endast i andra hand företagets konkurrenskraft. En tung skattebörda likaväl som ett komplicerat skattesystem kan emellertid på ett påtagligt sätt motverka intresset för att etablera och driva små företag. Denna effekt har enligt Konkurrensverkets uppfattning hittills underskattats.

Dubbelbeskattningen gäller alla företag. Små företag har på senare tid fått vissa lättnader beträffande dubbelbeskattningen. Mot detta skall dock ställas den högre beskattning som gäller för fåmansföretag i förhållande till andra företag. De små företagens finansiella uthållighet är sämre än stora företags. Det gör de små företagen sårbara för t.ex. tillfälliga likviditetssvackor. Små företag har vidare svårare att anskaffa kapital. Finansieringen är som regel dyrare genom svårigheter att ställa säkerheter och större risker för kreditinstitut och andra långivare. De redovisade reglerna utgör en ytterligare pålaga eller svårighet som de små företagen har att tackla. De små företagen får därigenom sämre förutsättningar än de stora företag. Utifrån ett ägarperspektiv är det i många fall mer lönsamt att använda eget kapital och vinstmedel till andra former av kapitalplacering än att satsa dem på en expansion av företagets

verksamhet. Detta utgör, mot bakgrund av vad som anförts ovan, ett förhållande som inte bara motverkar strävan att öka sysselsättningen utan också på sikt urholkar underlaget för en effektiv konkurrens.

### 7.7.2 Ideella föreningar

Ideella föreningars verksamhet, även näringsverksamhet, är generellt sett befriad från skattskyldighet till moms och statlig inkomstskatt, dock med undantag för inkomst som hänför sig till innehav av rörelse eller fastighet (4 kap 8 § mervärdesskattelagen jämförd med 7 § 5 mom. lagen om statlig inkomstskatt). Rent konkret innebär detta t.ex. att ett religiöst samfund som i form av en ideell förening bedriver kaféer med lunchservering ges andra villkor än konkurrenterna på orten, t.ex. restauranger, kaféer och konditorier som är momspliktiga. Det är inte ovanligt att sådan verksamhet har en betydande omfattning. Det är emellertid inte bara kaféverksamhet bedriven av samfund av olika slag som omfattas av den aktuella bestämmelsen. Ideella föreningar är generellt befriade från mervärdesskatt. Sådana föreningar finns av många olika slag och med allehanda verksamhet. Inte sällan finansieras verksamheten med försäljningsintäkter från basarer, kaféer, begagnatförsäljning m.m.

Ett principförslag innebärande att ideella föreningars utåtriktade kommersiella verksamhet skulle beläggas med moms framlades i betänkandet (SOU 1994:31) Vissa mervärdesskattefrågor III. Utredningen föreslog dock inga lagändringar med hänvisning till ett eventuellt förestående EU-inträde. Konkurrensverket stödde utredningens principiella ståndpunkt och anförde att verksamhet av visst slag bör underkastas samma skattemässiga behandling oavsett i vilken form den bedrivs. Konkurrensverket anser alltså att det från konkurrenssynpunkt vore önskvärt att ideella föreningars utåtriktade kommersiella verksamheter beläggs med moms. En sådan förändring skulle i stort sett undanröja de konkurrensproblem som olikformiga momsregler i dag medför på detta område.

Under år 1999 tillkallades en särskild utredare (dir.1999:10) med uppgift att se över de begrepp i mervärdesskattelagen som reglerar skattskyldighet och yrkesmässig verksamhet och förhållandet till det sjätte mervärdesskattedirektivet. Utredaren skall också belysa i vad mån de nuvarande regleringarna av ideella föreningar ger upphov till snedvridningar av konkurrensen, bl.a. utifrån hur

sådana föreningar agerar på marknaden. Utredningen skall innehålla en kartläggning av omfattningen av konkurrensproblemen. Utredaren skall vidare analysera om den svenska lagstiftningen i dessa delar är anpassad till den ordning som gäller inom EU. Resultaten skall redovisas senast den 1 juli 2000.

### 7.7.3 Fiskala avgifter

Med fiskala avgifter avses avgifter som det allmänna tar ut för t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet eller för tillsyn över verksamheten. En fiskal avgift är tekniskt sett inte en skatt, men effekten liknar den som uppstår vid beskattning. Om den fiskala avgiften genom sin utformning gynnar vissa företag inom en bransch på bekostnad av andra är den konkurrensnedvridande. Den kan också, vilket torde vara vanligare, utgöra en inträdesbarriär för små företag, särskilt vid ett högt avgiftsuttag. Avgiften utslagen per omsatt krona kan bli betydande i de minsta företagen. I ett en- eller tvåmansföretag kan en avgift om, låt säga 20 000 kr, utgöra en tröskel som de facto avhåller företaget från att expandera eller påbörja verksamhet inom en marknad.

Ett typiskt exempel på en sådan avgift var Alkoholinspektionens tillsynsavgifter, som inledningsvis bestämdes till 25 000 kr. Där gällde det en ny konkurrensmarknad; grossistförsäljning av alkoholdrycker, där ett betydande antal små nystartade företag konkurrerade. Avgiftsuttaget motverkade en effektiv konkurrens, men framför allt urholkades underlaget för en långsiktig tillväxt av nyetablerade företag. Sedan saken givits publicitet justerades Alkoholinspektionens avgifter till en betydligt lägre nivå, varför problemet i denna del numera får anses undanröjt. Exemplet har redovisats för att belysa problematiken. Ett annat belysande exempel är de avgifter som tas ut av Kemikalieinspektionen enligt förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. Enligt en anmälan till Konkurrensverket år 1999 kan det aktuella avgiftsuttaget på kort tid uppgå till hundratusentals kronor.

Sannolikt tillämpas ett stort antal fiskala avgifter av liknande slag. Ett annat område där ibland höga tillsyns- och inspektionsavgifter tas ut är miljöområdet. Avgifterna bör självfallet motsvara de kostnader som företagen ger upphov till hos myndigheterna. Exemplet från Alkoholinspektionen visar dock att det går att sänka fiskala avgifter så att inträdesbarriären elimineras. Regeringen bör uppdraga åt Konkurrensverket att genomföra en inventering av fiskala avgifter som har en sådan nivå att de kan antas begränsa kon-



kurrensen. Härvid bör särskilt belysas hur avgiften slår i förhållande till branschens struktur, dvs. i första hand storleken av de företag som verkar på den aktuella marknaden, samt bör undersökas i vad mån avgifterna kan sänkas utan att graden av kostnads-täckning inom myndigheterna äventyras.

## 7.8 EMU

### **Förslag**

– Låt Sverige så snart detta är praktiskt genomförbart bli medlem i den Europeiska monetära unionen, EMU.

### 7.8.1 Bakgrund

I betänkandet Sverige och EMU (SOU 1996:158) av EMU-utredningen analyserades ingående olika argument för resp. emot ett svenskt deltagande i den Europeiska monetära unionen (EMU). Utredningen delade upp argumenten i tre olika delar, nämligen samhällsekonomiska effektivitetsaspekter, stabiliseringspolitiska aspekter och politiska aspekter. Vid en sammanvägning av de olika argumenten talade enligt utredningens bedömning de stabiliseringspolitiska argumenten emot ett deltagande i den monetära unionen medan effektivitetsargumenten och de politiska argumenten talade för. Helhetsbedömningen var att de faktorer som talade emot ett svenskt deltagande redan i den första omgången år 1999 var starkare än de faktorer som talade för. Utredningen konstaterade samtidigt att ställningstagandena med nödvändighet byggde på en rad bedömningar som var förenade med stor osäkerhet. Med andra bedömningar på kritiska punkter ansåg utredningen att man mycket väl kunde komma till andra slutsatser. Utredningen framhöll vidare att gränsdragningen mellan effektivitets- och stabiliseringsaspekter inte alltid var självklar. De renodlade politiska aspekterna kunde också ha konsekvenser för konkurrensen och resursallokeringen på såväl den svenska marknaden som den inre marknaden som helhet.

### 7.8.2 Fördelar med EMU

Bildandet av EMU, som ägde rum i januari 1999, kan enligt flera bedömare väntas leda till en ökad konkurrens och marknadseffektivitet. En enhetlig valuta leder till ökad transparens och ökar därmed förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden, främst genom ökade möjligheter för köpare att

göra prisjämförelser mellan varor och tjänster som bjuds ut inom EU. Vidare minskar företagens transaktionskostnader vid internationella betalningar, vilket är en samhällsekonomisk vinst.

Från konsumentsynpunkt utgör den mest omedelbara effekten av en med flertalet övriga EU-länder gemensam valuta att prisjämförelser underlättas. De flesta branscher i Sverige kännetecknas av att konsumenterna har ett informationsunderläge relativt producenterna. Utvecklingen av Internet har visserligen ökat konsumenternas tillgång till information om olika inköpsalternativ, men utnyttjas ännu inte aktivt av en majoritet av hushållen. Ett deltagande i den europeiska valutaunionen skulle öka pristransparensen och därmed öka konsumenternas möjligheter att väga olika inköpsalternativ mot varandra, inte minst vid en ökande Internet-handel.

Ett område där effekten för slutkonsumenter torde vara särskilt påtaglig är bank- och försäkringsområdet. En enhetlig valuta skulle sålunda öka möjligheterna för både enskilda individer och företag, framför allt för små företag, att lättare kunna jämföra olika erbjudanden från svenska institut med utländska, inte minst via Internet. Ett exempel där konkurrensen skulle öka och ge enskilda individer större urvalsmöjligheter är marknaden för pensionssparande. Men även handeln på en rad tämligen traditionella varumarknader kan givetvis också underlättas av ett EMU-medlemskap.

Inte minst viktigt för Sveriges del är att ett svenskt medlemskap i den monetära unionen skulle bidra till att göra den inre marknaden mer tillgänglig för svenska små och medelstora företag. Minskade transaktionskostnader och mindre ekonomisk risk är särskilt viktigt för dessa typer av företag som inte på samma sätt som storföretag kan gardera sig mot valutakursrisker. Små och medelstora företag har som regel inte kunskap att hantera valutarisker självständigt utan är hänvisade till mellanhänder, varför vinsterna för små och medelstora företag kan vara allt annat än marginella genom ett bortfall av valutarisker och transaktionskostnader. Kostnaden för att göra prisjämförelser är också relativt sett mera betydande för små företag än för stora företag.

En enhetlig valuta bidrar också till att göra den svenska marknaden tillgängligare för företag i medlemsstaterna. Därmed kan konkurrenstrycket öka på den svenska marknaden. De vinster som följer av ökad konkurrens kommer till uttryck i ökad produktion, ökad mångfald och lägre priser än eljest och gynnar därmed kon-

sumenterna. Att eliminera onödiga handelshinder har också stor betydelse för dynamiken i ekonomin.

Slutsatsen av ovanstående är, enligt Konkurrensverkets uppfattning, att Sverige så snart detta är praktiskt genomförbart bör bli medlem i den europeiska valutaunionen. Ett deltagande i EMU skulle inte bara gynna konsumenterna utan även små och medelstora företag.

## 7.9 Prisnivån i Sverige

### **Förslag**

– Ge Konkurrensverket i uppdrag att med utgångspunkt i SCB:s nyligen presenterade rapport om konsumentprisnivåer i Sverige analysera orsakerna till att svenska konsumenter på många områden får betala mer än andra EU-länders konsumenter.

Statistiska Centralbyrån (SCB) överlämnade den 8 december rapporten Konsumentprisnivåer i Sverige jämfört med övriga medlemsstater i EU till regeringen. Av rapporten framgår att prisnivån i Sverige ligger 21 procent över genomsnittet i EU. Utvecklingen har varit gynnsam sedan början av 1990-talet, då den svenska prisnivån låg närmare 50 procent över EU-genomsnittet. Det är dock allvarligt att svenska konsumenter fortfarande får betala bland de högsta priserna i Europa. Av rapporten framgår att vissa produktområden utmärker sig särskilt genom prisnivåer som ligger 30-80 procent över genomsnittet för övriga EU-länder.

Dessa omständigheter borde analyseras närmare. Det framgår av redogörelsen i avsnitt 4.3 i denna rapport att det finns många skäl till att priser kan variera mellan länder. SCB:s studie visar exempelvis ett klart samband mellan genomsnittlig prisnivå och genomsnittligt skattetryck inom EU. Den uppmätta prisnivån tenderar också att bli högre i länder med hög genomsnittlig inkomst. Detta sammanhänger med att produktivitetsskillnaderna mellan länderna är större vad gäller varuproduktion än tjänsteproduktion, och att växelkurser till stor del bestäms av internationell varuhandel, medan tjänsteproduktion väger tungt i konsumentprisindex. Olikheter i lönestruktur kan också leda till skillnader i uppmätt prisnivå mellan länderna.

Jämte dessa makroekonomiska förklaringsfaktorer kan prisskillnaderna också ha sin grund i att konkurrenstrycket inom en viss

bransch varierar mellan länderna. Konkurrensverket anser att en utredning som tar sin utgångspunkt i SCB:s rapport och förhållandena i Sverige bör genomföras skyndsamt. Utredningen skall syfta till att på ett brett plan söka ge förklaringar till i vilken utsträckning Sveriges ogynnsamma relativa prisläge kan förklaras av bristande konkurrens.

## 7.10 Förstärkt konsumentperspektiv

### **Förslag**

- Ge Konkurrensverket i uppdrag att utforma och genomföra ett program för att stärka det konkurrensinriktade synsättet i samhället.
- Öka samarbetet och samordningen mellan konkurrens- och konsumentområdena.

### *Konsumentrollen*

Målet för Konkurrensverkets arbete har till ändamål att skapa ökad konsumentnytta och välfärd. En effektiv konkurrens gör bl.a. att nytänkandet bland företagen stimuleras vilket leder till att konsumenterna får ett större och bättre utbud av varor och tjänster, att kvalitet och service kan bli bättre och inte minst att priserna pressas. Effektivare konkurrensförhållanden minskar också riskerna för en inflationsdrivande kostnads- och lönespiral vilket är positivt för konsumenterna. Mekanismerna kring effekterna av en effektiv konkurrens har tidigare utvecklats i avsnitt 2.

En grundläggande förutsättning för en effektivt fungerande marknadsekonomi är att konsumenterna medvetet och fritt kan välja mellan olika alternativ på marknaden och därmed gynna de varor och tjänster som bäst tillfredställer deras egna behov.

Ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att främja väl fungerande marknader. I Konkurrensverkets arbete ingår att undanröja hinder för en effektiv konkurrens på den svenska marknaden. Sådana hinder kan vara konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och när dominerande företag missbrukar sin ställning på olika sätt. Det kan också handla om strukturåtgärder som företag vidtar och som leder till att konkurrensen begränsas på ett skadligt sätt. Ett annat exempel är att olika lagar och regelverk som har ett viktigt samhälleligt syfte, tillämpas på ett sådant sätt att konkurrensen begränsas eller snedvrids.

Konkurrenslagstiftningen är ett medel för att främja konkurrens och mångfald på marknaden. Sverige har liksom många andra länder under 90-talet infört strängare konkurrensregler med uttryckliga förbud mot vissa beteenden som allvarligt skadar konkurrensen.

Andra åtgärder för att öka omvandlingstrycket i ekonomin och mångfalden har varit att öppna marknader för konkurrens som tidigare drivits huvudsakligen som monopol av statliga myndigheter och företag. Sverige har legat i fronten inom EU när det gäller regelreformer. Avregleringar har genomförts under 90-talet när det gäller främst post, tele, el, flyg, järnväg, buss och taxi. Resultaten är överlag positiva även om det kvarstår problem att lösa. De nya förutsättningarna för affärsverksamhet som har skapats har gett upphov till större och mer varierat utbud, nya produkter och tjänster, nya branscher, företag och företagskonstellationer och i flera fall press på priserna.

På regelreformerade marknader finns ofta ett tidigare monopolföretag som har en dominerande ställning och dessutom har kontrollen över viktig infrastruktur på området ifråga. Detta har gjort det nödvändigt att införa särslagstiftning och att ge berörda regleringsmyndigheter konkurrensfrämjande uppgifter. Konkurrensverket finner denna ordning ändamålsenlig under den tid dessa marknader mognar. På sikt, när konkurrensen fungerar tillfredsställande, är det dock enligt Konkurrensverkets mening rimligt att särslagstiftning och regleringsmyndigheternas konkurrensuppgifter avvecklas.

Regelreformer och öppnandet av marknader för konkurrens, ny teknik, nya tjänster, branscher och branschglidningar ger på flera olika sätt nya möjligheter för konsumenterna. Men utvecklingen för också med sig konsumentproblem. Investering i ny teknik, trohetsskapande avtal och bonussystem kan på olika sätt skapa inlåsnings effekter för konsumenterna. Utbudet kan också bli mycket svårare för konsumenterna att överblicka genom nya marknader, nya produkter och tjänster, branschglidningar och branschsammanblandningar samt genom snåriga avtalsvillkor. Många konsumenter har känt förvirring inför allt det nya och uppfattat det som mycket svårt att välja.

För att markandsekonomin skall fungera måste konsumenterna ha en god överblick över utbudet. Man måste vet att det finns ett val, man måste kunna välja och man måste vilja välja.

### *Konkurrensinriktat synsätt*

Insikten om konkurrensens betydelse för konsumenterna har kanske ännu inte rotat sig på alla håll i det svenska samhället. Avsaknaden av ett konkurrensinriktat synsätt är, enligt Konkurrensverkets erfarenheter, ett påtagligt hinder för en effektiv konkurrens. På alla nivåer och i alla delar av det svenska samhället krävs en större förståelse för de grundläggande mekanismer som leder till en effektiv konkurrens mellan företagen på marknaden. En förändrad inställning till begreppet konkurrens och till att marknaden ytterst styrs av konsumenternas val leder till större tydlighet för konsumenterna i valsituationen och öppnar därmed vägen för konsumenterna att påverka varors och tjänsters pris, kvalitet och tillgänglighet m.m. Ett exempel på att konsumenterna inte riktigt har tagit till sig valmöjligheterna är den avvaktande hållning som kunnat noteras från kundernas sida på regelreformerade marknader. Enligt Konkurrensverkets mening finns det skäl att vidta särskilda åtgärder för att stärka det konkurrensinriktade synsättet i samhället. Ett särskilt regeringsuppdrag bör ges till Konkurrensverket om att under år 2000 utforma och genomföra ett särskilt program för att stärka det konkurrensinriktade synsättet i samhället.

### *Samordning och samarbete till nytta för konsumenterna*

Konkurrens- och konsumentområdena finns på statsbudgeten inom samma utgiftsområde, nämligen utgiftsområde 24. Detta är ingen slump eftersom dessa områden går hand i hand när det gäller att få väl fungerande marknader, en stark ställning för konsumenterna på dessa marknader och möjligheter för hushållen att utnyttja sin resurser effektivt.

Vid sidan av konkurrenslagstiftningen finns inom marknadsrätten flera viktiga lagar som ger företagen spelregler och som skyddar konsumenterna, nämligen marknadsföringslagen, prisinformativlagen och lagen om avtal i konsumentförhållanden. Konsumentverket och Konsumentombudsmannen (KO) har till uppgift att verka för en hög efterlevnad av den konsumentskyddande lagstiftningen och kan visa på goda resultat genom att näringsidkare ofta rättat sig efter påpekanden som har gjorts. Konsumentverket har också andra viktiga uppgifter som skall leda till att det blir lättare för konsumenterna att vara rationella i sina val på marknaden och få ut så mycket som möjligt av sina resurser.

Inte bara i Sverige betonas sambandet mellan konsumentpolitiken och konkurrenspolitiken. Olika länder har dock valt olika modeller

för att organisera den samhälleliga tillsynen av marknader. Frankrike har en långtgående samordning genom att ha konkurrensfrågor, stödfrågor, livsmedelsfrågor, marknadsföringsfrågor och andra konsumentfrågor inom samma generaldirektorat. I den angloamerikanska världen, där konkurrens och marknadsfrågor har en längre tradition än i Sverige ses konsument- och konkurrensfrågor som två sidor av samma mynt. I Storbritannien har man valt att ha en myndighet, Office of Fair Trading (OFT), för konsument- och konkurrensfrågor vars uppgift kan sägas vara att försvara konsumenternas välfärd och driva landets konkurrenspolitik. I Kanada finns de regler som rör marknadsföring i konkurrenslagen. I USA svarar Federal Trade Commission (FTC) för tillämpningen av ett antal antitrust- och konsumentskyddsregler men även för informations- och utbildningsinsatser gentemot konsumenterna. Under år 1999 har diskussioner förts i Danmark om att föra samman konsument- och konkurrensfrågor. Man har dock f.n. stannat vid att inte göra några mer genomgripande organisatoriska förändringar utan att i stället lägga ökade resurser på samordning av de danska konsument- och konkurrensmyndigheternas arbete.

Om konsumenterna skall få en stark ställning på marknaden är det viktigt att konkurrens- och konsumentpolitiken går hand i hand. Ett bra exempel på ett samarbete är det nyligen avslutade projektet om konkurrens på mobiltelefonområdet och vad som kan göras för att förbättra konsumenternas situation på denna marknad.

Konkurrensverket anser att samarbetet mellan konkurrens- och konsumentområdena bör stärkas ytterligare. De nya marknader som öppnas för konkurrens, ny teknik, nya konsumtionsmönster m.m. gör det påkallat att samordna insatserna för ökad konsumentnytta. I budgetpropositionen för 2000 anges att arbetet inom konsumentområdet skall inriktas på att stärka konsumenternas ställning på nya marknader samt deras möjligheter att få tillgång till begriplig information bl.a. inom det finansiella området. Detta är ett bra exempel på de stora kontaktytor som finns mellan de båda politikområdena. Konkurrensverket föreslår därför att samarbetet och samordningen mellan konkurrens- och konsumentområdena stärks.

## 8 Sammanfattande bedömning

### 8.1 Konkurrensutveckling under 90-talet

År 1991 redovisade Konkurrenskommittén sitt slutbetänkande Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59). Den bild av konkurrensförhållandena i Sverige vid ingången av 90-talet som kommittén presenterade byggde i stor utsträckning på en studie som dåvarande Statens pris- och konkurrensverk (SPK) hade utfört för kommitténs räkning. Kartläggningen omfattade 61 branscher i det svenska näringslivet och var främst inriktad på att beskriva förekomsten av konkurrenshinder.

Konkurrenskommitténs slutsats var att konkurrensen inom flertalet av de studerade branscherna fungerade otillfredsställande. Bland annat framhöll kommittén förekomsten av privata överenskommelser och samarbete mellan företag, dominerande ställning för vissa företag och hög koncentration samt offentliga regleringar och subventioner inom många områden. Kommittén konstaterade vidare att konkurrensen i flera avseenden hade försämrats under 80-talet.

Också Produktivitsdelegationen (SOU 1991:82) och Ekonomikommissionen (SOU 1993:16) tecknade i början av 90-talet en dyster bild av konkurrensen i Sverige. Utredningarna visade att produktiviteten var låg och att viktiga marknader inom den svenska ekonomin fungerade dåligt med bristande konkurrens och höga priser som följd.

Den utredning som Konkurrensverket nu har genomfört tar sin utgångspunkt i situationen år 1990 och syftar till att beskriva hur konkurrensen i Sverige har utvecklats under det gångna decenniet. Det måste i sammanhanget framhållas att det är en mycket svår, näst intill omöjlig uppgift att ge en heltäckande bild av hur konkurrensen utvecklats under den studerade perioden. Ett antal tydliga tecken på och förklaringar till hur konkurrensen i Sverige har utvecklats under 90-talet har dock kommit fram i verkets analys.



### *Samhällsekonomin*

Den svenska ekonomin befinner sig f.n. i en betydligt mer balanserad situation än i början av det gångna decenniet. Inflationen har minskat påtagligt under den senare delen av 90-talet och Sverige har numera nästan ingen inflation alls. Den låga inflationen och de låga inflationsförväntningarna har inneburit nya förhållningssätt hos företagen. Kostnadsökningar kan inte längre med automatik föras vidare i högre priser utan har i stället framtvingat bl.a. ökad effektivitet i produktionen. Under slutet av 90-talet skedde vidare en återhämtning relativt de flesta andra länder när det gäller arbetsproduktiviteten. Den svenska prisnivån har konvergerat mot EU-genomsnittet även om den fortfarande är väsentligt högre. Den redovisade ekonomiska utvecklingen ger indikationer på att de reformer som har genomförts för att öka konkurrensen har bidragit till att den ekonomiska politiken för tillväxt och sysselsättning har givit positiva resultat.

### *Internationaliseringen*

För ett litet land som Sverige med en öppen ekonomi har det varit naturligt att sträva efter öppna gränser och så fria varuflöden som möjligt. Internationaliseringen är definitivt inget nytt begrepp inom svenskt näringsliv. Sedan lång tid tillbaka har många svenska företag haft hela världen som sin marknad. Sverige har ett mycket stort handelsutbyte och både export- och importandelar är höga.

Internationaliseringen av företagandet och ändrade konkurrensförutsättningar har varit ett utmärkande drag för utvecklingen under 90-talet. Viktiga drivkrafter har varit den tekniska utvecklingen och liberaliseringen av världshandeln.

Direktinvesteringarna i Sverige har ökat och balansen mellan inflöde och utflöde av kapital har blivit bättre. Det utländska ägandet har ökat. Nyetablering i Sverige har överlag skett genom förvärv och inte genom egen verksamhetsuppbyggnad. I ca hälften av de företagsförvärv som anmäldes till Konkurrensverket i slutet av den undersökta perioden var förvärvaren ett utländsk företag. Nyttan av utländska investeringar bedöms vara kapitallinskott, nya kunskaper och konkurrens som genererar innovationer. Internationella ägarmarknader kan också öppnas. Negativt är bl.a. minskningen av antalet aktiva företagsägare i Sverige vilket ger en sämre grogrund för nyföretagande. Också basen för strategiska resurser som forskning kan minska.

### *EU-medlemskapet*

I början av 90-talet uppfattades medlemskapet i EU och deltagandet i EU:s inre marknad som en av de viktigaste åtgärderna för att höja konkurrenstrycket på den svenska marknaden.

Efter fem år av medlemskap i unionen kan konstateras att viktiga effekter som är positiva för konsumenterna har inträffat. En av grundtankarna med den inre marknaden är att få till stånd en ökad konkurrens och därmed ökad ekonomisk integration och tillväxt till gagn för både företag och konsumenter. Utvärderingar av den inre marknaden visar på positiva effekter för konkurrens och näringslivets förnyelse. Företagens "hemmamarknader" har blivit större och såväl den faktiska som den potentiella konkurrensen har ökat på många marknader. I ett konsumentperspektiv handlar den inre marknaden om ökat utbud, större valfrihet och lägre priser. Även om priserna relativt andra länder ligger högt i Sverige har de pressats tillbaka under senare år.

I vissa avseenden har dock de positiva förväntningarna ännu inte helt infriats. Ett problem är risken för marknadsavskärmning från import från tredje land och negativa konsekvenser för möjligheterna till parallellimport. Livsmedel, textilier, drycker, läkemedel finns bland de varuområden som berörs. Den gränsöverskridande offentliga upphandlingen som skall leda till konkurrens mellan företag i medlemsstaterna när offentliga aktörer gör inköp förefaller inte ha fungerat tillfredsställande. Endast 3 procent av kontraktet i Sverige omfattar utländska entreprenörer.

Olika slag av trögheter medför att den svenska marknaden på vissa områden fortfarande i hög grad är en nationell, snarare än en europeisk marknad. Nationella preferenser när det gäller smak och produkters utformning hindrar givetvis rörligheten mellan medlemsländerna, inte bara när det gäller Sverige. Många tjänstemarknader är lokala till sin karaktär. Men det finns också hinder som i onödan skärmar av den svenska marknaden från konkurrens från andra EU-länder. Standardiseringsarbetet går långsamt, bl.a. på byggmaterialområdet, vilket innebär att produkter från andra länder inte kan användas i vårt land utan en kostsam anpassning till svensk standard. Etableringströsklarna är på vissa områden höga och en hög företagskoncentration, ibland i förening med stark vertikal integration, kan göra det svårt för såväl företag som produkter att tränga in på den svenska marknaden. Olika regelverk kan tillämpas på ett sådant sätt att inhemska företag i praktiken får en avgörande konkurrensfördel.

### *Öppnandet av marknader för konkurrens*

I Sverige har flera marknader öppnats för konkurrens under 90-talet och regelreformen har i flera fall gått snabbare och längre än i andra länder inom EU. En del av avregleringarna har sitt ursprung längre tillbaka i tiden men har fortfarande stor betydelse för tillväxt och dynamik. Det gäller slopandet av affärstidsregleringen och avvecklingen av kapitalmarknads- och valutaregleringarna. Tunga områden som öppnats för konkurrens under 90-talet genom avveckling av offentliga monopol eller förändring av konkurrenshämmande regelverk är post, tele, inrikesflyg, järnväg, el och taxi.

Den generella bilden av regelreformen och konkurrensutsättningen av olika marknader är att de positiva effekterna för konsumenterna överväger i form av ökat utbud och tillgänglighet, nya produkter, tjänster och service samt press på priserna. Bland annat priserna på el och tele har sjunkit.

Avregleringsprocessen har dock inte varit utan problem. De ändrade förutsättningarna på marknaderna har skapat nya problem. I det allmänna medvetandet kan det också ibland ha varit så att detaljproblem har kommit att överskugga de grundläggande vinsterna för konsumenterna av reformen. Bland problemen finns bl.a. olika ordningsfrågor, som pekar på behovet av att skapa ett stabilt regelverk som grund när marknader öppnas för fri etablering och fri prissättning. Andra problem gäller konsumentinformationen och konsumenternas möjligheter att orientera sig bland olika alternativ på en marknad där man inte tidigare varit van att behöva agera som kritisk konsument. När det gäller marknadens struktur präglas många liberaliserade marknader av att en tidigare monopolist fortfarande har en starkt dominerande ställning på marknaden och därmed har särskilda möjligheter att motverka att nya konkurrenter får fotfäste. Bland annat används affärsmetoder som låser in konsumenterna. Ibland förstärks en sådan dominans av att det största företaget kontrollerar den infrastruktur som konkurrenterna måste ha tillgång till för att kunna bedriva sin verksamhet.

För flertalet av de marknader som har öppnats för konkurrens har som regel inte antalet regler minskat utan snarare ökat. Nya regler har varit nödvändiga för en fungerande konkurrens. Situationen kan därför bättre beskrivas som övergång från ett oreglerat monopol till en reglerad konkurrens. Omreglering, regelreformer eller konkurrensutsättning är därför en bättre benämning för dessa åtgärder.

### *Konkurrenslagstiftningen*

För Konkurrensskommittén var en skärpt konkurrenslagstiftning en av de viktigaste åtgärderna, kanske den allra viktigaste, för att åstadkomma ett ökat konkurrenstryck i den svenska ekonomin. Den lag som kom att införas, 1993 års konkurrenslag, innebar skärpningar och bygger helt på förbudsprincipen. Materiellt sammanfaller förbudsbestämmelserna mycket nära med EG-fördragets konkurrensregler. Ett år innan lagen trädde i kraft bildades Konkurrensverket som har som en av sina främsta uppgifter att tillämpa konkurrenslagen.

Som framgår av redovisningen i kapitel 3 har tillämpningen av konkurrenslagen sedan år 1993 inneburit att ett antal skadliga konkurrensbegränsande förfaranden har upphört. Räknat som andel av det totala antalet ärenden kan det uppfattas som få. Å andra sidan är negativa beslut givetvis inget självändamål - om lagens kriterier för att ett förfarande är förenligt med konkurrensreglerna är uppfyllda, skall detta bekräftas genom verkets beslut. En tydlig konkurrenslagstiftning tillsammans med en klargörande praxisbildning har också en normgivande effekt. Den höga andelen positiva beslut kan sålunda tolkas som att företagen redan vid ansökan har anpassat sina förfaranden så att de är förenliga med gällande konkurrensregler.

När det gäller förvärvskontrollen har det i flertalet fall handlat om att företagen har modifierat upplägget av förvärvet på ett sådant sätt att det inte längre funnits skäl för verket att yrka på förbud.

Det kan konstateras att tillämpningen av den nya konkurrenslagstiftningen under 90-talet kvantitativt har haft tyngdpunkten mer på att genom klarläggande beslut sprida kunskap om reglernas innebörd än på att spåra upp och undanröja skadliga konkurrensbegränsningar. Detta har delvis varit en medveten prioritering. Lagens existens och utformning har otvivelaktigt haft stor betydelse för företagens agerande på marknaden, hur stor är dock självfallet svårt att belägga. Samtidigt finns tydliga indikationer på att det inom delar av näringslivet saknas ett sådant grundläggande konkurrensinriktat synsätt som den nya lagen förutsätter.

Den tjänsteproduktion som sker i det allmännas regi genererar ett betydande försörjningsbehov avseende varor och tjänster. Staten, kommunerna och landstingen beräknas årligen köpa varor och tjänster för 400 miljarder kronor. En effektiv upphandling är därför av stort samhällsekonomiskt intresse. Lagen om offentlig upphandling har stor betydelse för konkurrensen på den svenska

marknaden. Den bedömning som kan göras är att den potential till besparingar som den offentliga upphandlingen rymmer f.n. inte utnyttjas fullt ut.

### *Konsumtionsmönster*

Hushållens konsumtionsmönster påverkar på olika sätt konkurrensen. På en aggregerad nivå är konsumtionens sammansättning av olika varor och tjänster tämligen stabil. Det som förändras är konsumtionsutvecklingen inom olika enskilda marknader. Ett tydligt inslag under 90-talet är att företagen försöker skapa köptrohet genom kundkort, bonussystem och egna varumärken.

Förutom vad som köps har det stor betydelse hur köpen går till. Under de senaste två decennierna har varuhandeln koncentrerats till allt större butiker. De klassiska varuhusen har nästan försvunnit och stormarknaderna har befäst sin ställning. Service- och trafikbutikerna ökade drastiskt under 70- och 80-talen men har sedan i stort varit oförändrade till antalet. Utvecklingen mot större butiker gäller generellt hela detaljhandeln. Den s.k. outlet-försäljningen, som har sitt ursprung i försäljningen av parallellimporterade varor, är en prispressande faktor men omfattar trots allt små volymer. En förutsättning för strukturutvecklingen inom detaljhandeln, som bl.a. lett till etablering av lågprisalternativ, är de fria affärstiderna.

IT och Internet har inneburit en informations- och kommunikationsrevolution och måste allmänt bedömas vara konkurrensfrämjande. Även om utvecklingen ännu är i sin linda kan konstateras att framgångsfaktorer i Sverige när det gäller den nya tekniken är hushållens höga tillgång till Internet och de svenska företagens starka ställning internationellt när det gäller affärsutvecklingen på området. Den nya tekniken skär genom alla gamla handelsmönster, branscher och sektorer och möjliggör en helt ny affärsutveckling. Nya branscher, nya affärsidéer, nya produkter, nya tjänster m.m. kommer fram och ofta intar svenska företag en framträdande position globalt när det gäller denna utveckling. Branschblandningar blir allt vanligare och har i sin bakgrund i exempelvis att ett företag vill ta hand om en kunds totala efterfrågan inom ett visst marknadssegment. För att ta ett exempel – från att ha handlat med el kan företaget erbjuda uppvärmning och sedan utveckla produkten till inomhusklimat.

Utvecklingen måste bedömas stärka konsumenternas ställning genom större mångfald, ökad tillgänglighet och pressade priser.

Enligt en amerikansk studie har IT-användningen bidragit till att minska inflationen med en halv procentenhet om året under åren 1991–1997.

#### *Företagskoncentrationen*

Även om konkurrensen ökat inom olika branscher genom EU-medlemskapet, regelreformer och teknisk utveckling karaktäriseras liksom i början av 90-talet ett flertal branscher av begränsad konkurrens och tillika hög koncentration. Tendensen måste bedömas ha förstärkts under de senaste tio åren. För många branscher gäller att de fyra största företagen svarar för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen. I vissa branscher finns endast en säljare, dvs. det råder monopol. Förvärv, dominans av en tidigare monopolist vid konkurrensutsättning av marknader och offentliga regleringar kan vara förklaringar till koncentrationen. Även om det i vissa branscher finns tämligen många företag är dessa i flera fall så små att de endast har en mycket marginell marknadsandel.

## 8.2 Brister i konkurrensen - behov av åtgärder

#### *Övergripande bedömning av konkurrenssituationen*

Bedömningen av hur konkurrensen på olika områden fungerar vid decenniets slut och vilka hinder mot en effektiv konkurrens som fortfarande kvarstår utgör grunden för de olika förslag som har redovisats i tidigare avsnitt.

Konkurrenssituationen år 1990, som den uppfattades av SPK och Konkurrenskommittén, har grafiskt illustrerats i följande tabell 8.2.1, som även har utnyttjats av andra utredningar och blivit känd som "pluppdigrammet".

**Tabell 8.2.1** Branschernas konkurrensprofil 1990, enligt SPK

	Fåtalsdominans	Liten importkonkurrens	Offentliga regleringar	Vertikal integration	Vertikala cirkaprislistor	Horisontella cirkaprislistor	Horisontell integration	Horisontella cirkaprislistor	Etableringshinder	Etableringshinder-Stordriftsfördelar	Handelshinder-Ovriga	Handelshinder-Ovriga
<b>Livsmedelssektorn</b>												
Mejeriprodukter	•	•	•	•	•		•	•	•			
Matfett	•	•	•	•					•	•		
Köttvaror	•	•	•	•	•		•	•	•	•		
Bröd och spannmålsprodukter	•	•	•	•								
Bryggerivaror	•									•		
Konserver och djupfrysta produkter	•		•							•		
Dagligvaruhandel	•	•		•	•	•			•			
Handelsgödsel	•	•	•	•		•		•				
Jordbruksmaskiner	•			•	•		•	•			•	
<b>Byggsektorn</b>												
Byggtreprenörer		•	•	•								
Byggkonsulter		•	•									
Byggmaterialhandel		•		•	•	•						
Cement	•	•		•				•		•		
Armeringsstål	•	•						•		•		
Mineralull	•	•		•	•				•	•		
Byggskivor	•	•		•						•		
Planglas	•			•				•				
Dörrar	•	•		•						•		
Fönster	•	•		•	•					•		
Inredningssnickerier	•	•		•	•					•		
Golv	•			•			•					
Färger och lacker	•	•			•		•					
VVS-produkter	•	•								•		
VVS- och VA-grossister	•	•										
VVS-installation		•					•					
El-grossister	•	•		•		•	•					
El-installation		•		•			•					
<b>Energi</b>												
Oljeprodukter	•		•	•	•	•				•		
Naturgas	•	—	•	•		•			•	•		
Elkraft	•	—	•	•		•	•		•	•		

— ej relevant

**Tabell 8.2.1** Fortsättning

	Fåtalsdominans	Liten importkonkurrens	Offentliga regleringar	Vertikal integration	Vertikala cirkaprislistor	Horisontell integration	Horisontella cirkaprislistor	Etableringshinder	Stordriftsfördelar	Handelshinder	Övriga	Tekniska	Övriga
<b>Förpackningar</b>													
Glasförpackningar	•	•	•					•	•				
Plastförpackningar													
Aluminiumburkar	•	•	•					•	•				
Träförpackningar													
Wellpapp	•	•	•				•						
Kartongförpackningar	•	•	•	•	•					•			
<b>Massa- och pappersindustri</b>													
Pappersmassa	•	•	•					•					
Tidnings- och journalpapper	•	•			•			•	•				
<b>Konsumentvaror</b>													
Kläder													
Glasögon				•									
Läkemedel	•		•			•	•			•			
Dagstidningar	•	•	•	•									
Mjukpapper	•	•						•					
Tryckta läromedel	•	•	•					•					
Elektriska hushållsapparater													
Personbilar och reservdelar				•	•	•	•				•		
Bilreparationer		—			•			•					
<b>Privata tjänster</b>													
Industriell tvätteriverksamhet		—	•				•						
Hotell		—											
Begravningar	•	—						•					
Reparationer av vita varor		—											
Reparationer/service av hemelektronik		—											
Underhåll av datorutrustning		—	•		•			•					

— ej relevant



De områden som valdes att ingå i SPK:s undersökning är inte helt representativa för hela den svenska ekonomin utan får mer ses som exemplifieringar. Avgränsningarna torde delvis ha sin grund i vilket material som var tillgängligt för SPK som resultat av tidigare genomförda branschutredningar eller den löpande övervakningen av pris- och konkurrensförhållanden. Den samlade bilden av kartläggningen är att förekomsten av konkurrenshinder var betydande i flertalet av de undersökta branscherna och att hindren var av många olika slag.

Den kartläggning som Konkurrensverket har genomfört, och som redovisas dels i rapportens bilagedel, dels i kapitel 5 Områdesspecifika konkurrensproblem, har koncentrerats till åtta prioriterade områden som framstår som relevanta år 1999. De konkurrensproblem som identifierats redovisas grafiskt i tabell 8.2.2

**Tabell 8.2.2** Konkurrenshinder på olika områden 1999

	Hög koncentration	Företagens ageranden	Konkurrensbegränsande regleringar	In- och utträdeshinder	Övriga begränsningar
<b>Livsmedelsområdet</b>					
Dagligvaruhandel	●	●	●	●	
Mejeri	●	●	●	●	
Kött	●	●	●		●
Spannmål, kvarn, bageri	●	●			
Socker	●		●	●	
Bryggeri	●		●		
Frysta och konserverade livsmedel	●				
<b>Skogsområdet</b>					
Skogsbruk			●		
Sågverk					
Papper och massa	●			●	

**Tabell 8.2.2** Fortsättning

	Hög koncentration	Företagens ågeranden	Konkurrensbegränsande regleringar	In- och utträdeshinder	Övriga begränsningar
<b>Energi</b>					
Elektricitet	•	•	•	•	
Fjärrvärme	•	•	•	•	
Petroleumprodukter	•	•		•	
<b>Bygg- och bo</b>					
Anläggningsarbeten	•	•		•	
Byggande och installationsarbeten	•	•			
Byggmaterial	•	•	•	•	
Boende			•		
<b>Transportområdet</b>					
Flyg	•	•	•	•	•
Järnväg	•		•	•	
Taxi		•		•	
Buss	•		•		
Godstransporter	•	•		•	
<b>Medieområdet</b>					
Tele	•	•		•	
Television	•	•		•	
Tidningar	•		•		•
Post	•	•		•	
<b>Finans- och försäkringsområdet</b>					
	•	•	•	•	•
<b>Hälsa- och sjukvårdsområdet</b>					
Tandvård	•	•	•		
Sjukvård	•		•	•	•
Läkemedel	•	•	•	•	•

Som framgår av tabellen och av redovisningen av konkurrensproblem i kapitel 5 är den samlade bilden av konkurrensen på den svenska marknaden, tio år efter SPK:s undersökning, att det fortfarande förekommer många och omfattande konkurrenshinder på

viktiga områden. Konkurrensen har samtidigt utan tvekan förbättrats under tioårsperioden i vissa avseenden och inom vissa sektorer.

Konkurrensförhållandena och de grundläggande förutsättningarna för marknadernas funktionssätt har under 90-talet förändrats i viktiga avseenden. Inget tyder på att den kommande perioden skulle bli mer stabil. Tvärtom finns i det underlag som Konkurrensverket inhämtat för denna undersökning tydliga tecken på betydligt mer omfattande och djupgående förändringar i framtiden, som bland annat sammanhänger med förändringar i världsekonomin. Sverige ligger dessutom i flera avseenden långt framme i en internationell jämförelse, exempelvis i fråga om öppnandet av tidigare monopolmarknader för konkurrens, IT-relaterad produktion och Internetanvändning och utvecklingen av nya finansiella marknader såsom fondsparandet. Trots detta måste konstateras att allvarliga konkurrensproblem kvarstår men att också nya kommit till.

Ytterligare åtgärder bör enligt Konkurrensverket bedömmas vidtas för att konsumenternas berättigade anspråk på en effektivt fungerande konkurrens skall kunna tillgodoses. I kapitel 6 redogörs för förslag till åtgärder inom respektive analyserat område. I kapitel 7 lämnas ett antal mer generella förslag för att stärka konkurrensen. Några av de viktigaste åtgärderna som Konkurrensverket föreslår kommenteras i det följande.

#### *Skärpt konkurrenslagstiftning*

Även om EU-medlemskapet, regelreformer och den tekniska utvecklingen ökat konkurrensen, karakteriseras flera branscher av mycket hög koncentration. Mycket talar för att strukturförändringarna och koncentrationen på den svenska marknaden kommer att fortsätta. Denna utveckling medför risker i ett konkurrensperspektiv och ställer stora krav på effektiva verktyg för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Konkurrensverket föreslår därför författningsändringar som innebär att

- konkurrenslagen görs generellt tillämplig på alla branscher, vilket berör medieområdet, skogsområdet och detaljhandeln
- bestämmelser införs som gör det möjligt att aktivt motverka monopol.

*Effektivare kartellbekämpning*

Sett från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om köparens möjlighet att välja mellan olika alternativ och att den enskilde konsumentens behov och preferenser skall styra produktionen och distributionen.

Företagen på en marknad har alltid intresse av att konkurrera ut medtävlare för att helst bli ensam på marknaden. Karteller och monopolmakt innebär att företagen gör vinster på konsumenternas bekostnad. Kartellsamarbete är en form av ekonomisk brottslighet som har stora likheter med skattebrott och som därför bör bekämpas.

Vissa omständigheter ökar sannolikheten för att kartellsamarbete kan uppkomma i en bransch, exempelvis hög koncentration, vikande efterfrågan, standardiserade produkter, omfattande branschsamarbete och svag importkonkurrens. Traditionen av branschsamarbete är stark i vårt land och inom delar av näringslivet finns det tydliga tecken på att det saknas ett konkurrensinriktat synsätt.

Allvarliga konkurrensbegränsningar ger sig inte till känna frivilligt utan det krävs stora insatser för att det skall vara möjligt att avslöja dem. Verket anser att man hittills haft för svaga legala verktyg för att offensivt kunna spåra upp och motverka hemliga och förbjudna konkurrensbegränsningar. Verket föreslår därför en skärpning som innebär att

- allvarliga överträdelser av konkurrenslagen kriminaliseras
- den som lämnar information om karteller kan slippa eller få nedsatt konkurrensskadeavgift
- sekretesskyddet för den som tipsar om karteller förstärks
- utbytet av sekretessbelagd information med utländska konkurrensmyndigheter görs möjlig
- lagregler mot gemensam styrelserepresentation i konkurrerande bolag övervägs.

### *Fortsatt regelreformer*

Erfarenheterna från regelreformerade marknader är att det är nödvändigt att löpande analysera olika hot som finns mot att konkurrensen skall kunna fungera inom dessa områden. Verket har konstaterat att ingen av de marknader i Sverige som tidigare haft formen av ett offentligt monopol ännu nått fram till en situation med balanserad konkurrens mellan någorlunda jämstarka aktörer. För att stärka konkurrensen på marknader som har öppnats för konkurrens föreslår Konkurrensverket att

- infrastrukturen separeras från tidigare monopolverksamhet
- avtal som oskäligt binder konsumenterna vid en leverantör förbjuds
- konsumentinformationen om priser och tjänsteinnehåll förbättras.

En väg att höja konkurrenstrycket i vårt land är att så långt möjligt avlägsna kvarvarande barriärer mellan den svenska marknaden och resten av EU-marknaden. Standardiseringsarbetet bör intensifieras och svårigheter för etablering av europeiska företag bör uppmärksammas och motverkas. Det är viktigt att slå vakt om europeiska företags lika möjligheter att delta i den offentliga upphandlingen. Ett deltagande i den europeiska valutaunionen skulle öka pristransparensen och därmed öka konsumenternas möjligheter att väga olika inköpsalternativ mot varandra, inte minst vid en ökande Internethandel.

En annan väg att höja konkurrenstrycket är att minska svårigheterna för företag att etablera sig på marknaden, och för små företag att växa till medelstora företag som kan utmana etablerade strukturer i näringslivet. Restriktionerna i plan- och bygglagen för butiks-etablering är ett konkurrenshinder som bör undanröjas. Konkurrensverket har i rapporten uppmärksammat olika förhållanden som skapar svårigheter särskilt för de mindre företagen.

### *Renare spelregler mellan privata och offentliga aktörer*

Under 90-talet har kommuner, landsting och myndigheter i ökad uträkning börjat bedriva näringsverksamhet på konkurrensmarknader, dvs. på sådana områden där det redan finns företag. Konkurrensverket har fått ett stort antal klagomål från små företag som känner sig drabbade av denna utveckling. Verksamheter som

berörs är bl.a. anläggningsverksamhet, fastighetsskötsel, måltidsverksamhet, städning, tvätteritjänster, transporter, försäljning av sjukvårdsartiklar, företagshälsovård och utbildning.

Konkurrensverket anser att spelreglerna på marknaden för de berörda aktörerna bör göras tydligare. Det kan ske genom bättre lagstöd för att ingripa mot dessa slag av konkurrensbegränsningar och genom att det skapas bättre möjlighet att få prövat i domstol rätten för en kommun att driva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

#### *Förstärkt konsumentperspektiv*

Stort utbud av varor och tjänster, till bra kvalitet och till rimliga priser samt information så att det går att välja är givetvis i allra högsta grad rimliga konsumentkrav.

Statistiken visar att Sverige fortfarande är ett högprisland inom EU, även om en viss förbättring av vår relativa position har skett. Det gäller såväl den generella prisnivån som ett stort antal delområden. För vissa andra EU-länder förklaras en hög prisnivå av en hög bruttonationalprodukt per capita. Detta är inte fallet för Sverige, som från en tidigare gynnsam position retirerat till en plats under genomsnittet i EU:s s.k. välståndsliga. Även om den höga prisnivån i Sverige för olika varor och tjänster till stor del kan förklaras av skillnader i skatter finns det mycket som talar för att priserna ligger högt till följd av bristande konkurrens och marknadsineffektivitet. Konkurrensverket anser därför att en fördjupad analys av priserna bör göras skyndsamt.

Konsumentrollen tenderar att bli mer komplicerad. Det kan bero på teknikutveckling, större valmöjligheter, branschglidningar, snåriga avtalsvillkor och till detta brist på tid. Mot denna bakgrund är det angeläget att samarbetet och samordningen mellan konkurrens- och konsumentområdena förstärks. Syftet med verksamheterna är ju gemensamt, nämligen ökad konsumentnytta och välfärd.

## Referenser

Nedan redovisas de referenser som nämns i rapporten, dock ej uppgifter i statistikmaterial, årsredovisningar, propositioner m.m.

Ds 1997:17 Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter.

SOU 1991:59 Konkurrens för ökad välfärd.

SOU 1991:82 Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande.

SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik.

SOU 1995:4 Långtidsutredningen 1995.

SOU 1996:158 Sverige och EMU.

SOU 1997:130 Betänkandet Effektivare statlig upphandling.

SOU 1998:94 Småföretagsdelegationen, Förslagskatalog 7.

SOU 1998:98 Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.

SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling.

Annell, E och Nygårds, P, Statens åtgärder för fler och växande företag, 1999.

Armstrong, M, Cowan, S och Vickers, J, Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience, MIT Press, London, 1994.

Demoskop AB, Företagare om konkurrens från offentliga aktörer, 1998.

Finansdepartementet, Nationell rapport om ekonomiska reformer: produkt- och kapitalmarknader – Sverige, 1999.

Fölster, S och Peltzman, S, The Social Costs of Regulation and Lack of Competition in Sweden: A Summary, Chapter 8 in The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model, Edited by Freeman, m.fl, National Bureau of Economic Research, 1997.

Fölster, S, Spelar det någon roll att svenska företagsägare diskrimineras?, Ekonomisk debatt nr. 8, 1999.

Handelns Utredningsinstitut, Internethandel – ur ett detaljhandelsperspektiv, Forskningsrapport S40.

Hansson, P, Krafft, K, Lundberg, L och Swedenborg, B, Internationalisering och produktivitet, Expertrapport Nr. 8 till Produktivitetsdelegationen, Stockholm, 1991.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1999:5).

Konjunkturrådet, Vägen till välstånd, rapport 1999, 1999.

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.

Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl, Offentligt stöd - effekter för företag och marknad (1997:3).

Monti, M, Den inre marknaden och morgondagens Europa – en rapport från Europeiska kommissionen, SNS-förlag, 1997.

Nordisk samarbete på konkurrensområdet, Rapport fra de nordiske konkurrensmyndigheter, Nr. 1/1999.

NUTEK, Konsekvenser av EMU för svenskt näringsliv (B 1997:8).

NUTEK, EU och den inre marknaden - effekter på den svenska ekonomin (B 1998:7).

NUTEK, Vad betyder direktinvesteringarna för Sverige (B 1999:1).

NUTEK och SCB, Utlandsägda företag 1998

Nämnden för offentlig upphandling, Effekter av lagen om offentlig upphandling, 1998.

Nämnden för offentlig upphandling, Rapport om ekologiskt hållbar upphandling, mars 1998.



OECD, The OECD Report on Regulatory Reform: Volume I and II, OECD 1997.

OECD, OECD Economic Surveys 1999, Sweden.

Paulsson, I, m.fl, Den nya kommunallagen, Kommentus Förlag AB, 1992.

Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket, Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrens- perspektiv, 1999.

Riksdagens revisorer, Förslag till riksdagen angående undanträngningseffekter 1996/97:RR10.

Riksdagens revisorer, Förslag till riksdagen angående offentlig upphandling 1997/98:RR10.

SCB, Export/Importåret 1997-1998, 1999.

SCB, Konsumentprisnivåer i Sverige jämfört med övriga medlemsstater i EU, 1999.

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.

Statskontoret, Arbetslivsutveckling ALU - en utvärdering, rapport 1997:10.

Statskontoret, Bolagisering av uppdragsverksamhet, promemoria av den 22 januari 1998.

Teldok, Årsbok 2000, Rapport nr. 130, Stockholm, 1999.

UNCTAD, World Investment Report, United Nations, New York and Geneva, 1999.

Varian, H, Microeconomic Analysis, Norton, New York, 1984.

## Intervjuförteckning

Inom ramen för regeringens uppdrag har intervjuer och samtal genomförts med nedanstående personer. För upplägg m.m. se kapitel 1.

Andersson, Henrik; Stockholms Börsinformation

Billinger, Nils Gunnar; Post- och telestyrelsen

Björkman, Lars

Braun, Bengt; Bonnier

Bruce, Thomas; Birka Energi

Carlsson, Boel, m.fl; LO

Dahlborg, Hans; Merita-Nordbanken

Edling, Axel; Konsumentverket

Eklund, Klas; SE-banken

Ewander, Hans; Industrins byggmaterialgrupp

Fredell, Jan; Fredells Byggvaror

Frostell, Anders; Byggentreprenörerna

Fölster, Stefan; Handels Utredningsinstitut

Gabrielsson, Arne; Livsmedelsindustrierna

Hedborg, Anna; ESO

Herland, Erik; LRF

Holmgren, Gunnar; Försäkringsförbundet

Högbom, Carl Johan; OM-Stockholms Fondbörs

Ihse, Lars m.fl.; Stockholms Byggmästarförening

Jakobsson, Ulf; Industrins Utredningsinstitut

Jansson, Lars Erik; Castellum,

Jeppsson, Peter; Biltrafikens arbetsgivareförbund

Johansson, Anita, m.fl; Konsumentpolitiska kommittén

Johansson, Sture; Utredningen om offentlig upphandling

Jönsson, Bengt; Handelshögskolan i Stockholm

## Tabellbilaga

I de följande tabellerna redovisas CR4, HHI, antal företag och MI för olika branscher under åren 1993-1997. Branschbeteckning enligt SNI 92 anges inom parentes. För definitioner m.m. hänvisas till avsnitt 4.6 i denna rapport.

### Kreatursslakterier (15.111)

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	70,2	81,2	77,4	78,0	83,0	78,0
HHI	1539	2230	1989	2012	2271	2008
Antal företag	106	100	104	104	104	104
MI		40,0	8,1	1,7	7,6	14,3

### Annan frukt-, bär- och grönsaksindustri (15.330)

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	89,5	82,0	75,1	88,9	69,2	80,9
HHI	4419	2988	2057	4933	2296	3339
Antal företag	42	58	64	73	76	63
MI		30,3	73,4	72,9	73,7	62,6

### Industri för raffinerade oljor och fetter (15.420)

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
HHI	10000	10000	10000	9980	10000	9996
Antal företag	1	1	1	2	1	1
MI		0	0	0,1	99,9	25,0

**Matfettsindustri (15.430)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
HHI	6316	6169	6101	6084	4506	5835
Antal företag	5	5	5	4	5	5
MI		1,3	3,7	4,9	26,2	9,0

**Annan mejerivaruindustri (15.512)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	90,4	90,8	90,9	89,7	89,3	90,2
HHI	4219	4281	4313	4115	4052	4196
Antal företag	18	17	21	22	23	20
MI		0,6	0,5	1,9	1,0	1,0

**Sockerindustri (15.830)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
HHI	10000	10000	10000	10000	10000	10000
Antal företag	1	1	1	1	1	1
MI		0	0	0	0	0

**Kaffe- och teindustri (15.860)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	95,9	94,9	96,6	96,2	94,2	95,6
HHI	3281	4188	4933	4390	3711	4101
Antal företag	12	11	11	12	14	12
MI		11,8	7,6	5,3	7,6	8,1

**Ölbryggerier (15.960)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	98,6	97,4	94,7	93,5	91,5	95,1
HHI	3751	3446	3259	3164	2857	3295
Antal företag	16	19	28	32	34	26
MI		17,7	3,3	6,0	6,5	8,4

**Mineralvatten- och läskedrycksindustri (15.980)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	93,4	94,6	96,9	96,5	98,7	96,0
HHI	7503	7427	7776	7673	7819	7640
Antal företag	29	31	30	29	30	30
MI		3,8	5,3	2,1	2,6	3,4

**Sågverk ( 20.101)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	19,3	19,0	17,5	21,0	25,0	20,4
HHI	157	153	125	186	230	170
Antal företag	1067	1160	1164	1133	1160	1137
MI		15,0	17,4	12,7	27,2	18,1

**Industri för mekanisk eller halvskemisk massa (21.111)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	98,9	95,8	98,7	98,8	98,4	98,1
HHI	5562	5541	5222	6149	5839	5663
Antal företag	10	20	20	17	24	18
MI		81,6	9,1	7,7	6,1	26,1

**Tidnings- och journalpappersindustri (21.121)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	99,8	99,7	99,9	99,9	99,8	99,8
HHI	2782	4306	2840	2774	2853	3111
Antal företag	6	7	6	5	6	6
MI		26,8	6,0	7,0	2,7	10,6

**Petroleumraffinaderier (23.200)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	81,4	77,5	77,1	74,4	86,5	79,4
HHI	2126	2080	2041	1832	2086	2033
Antal företag	21	29	27	29	29	27
MI		38,6	3,4	8,0	32,0	20,5

**Industri för gödselmedel och kväveprodukter (24.150)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	99,5	99,3	99,2	99,1	99,4	99,3
HHI	8743	8814	8819	8640	8769	8757
Antal företag	12	15	16	15	16	15
MI		1,0	1,4	1,3	0,8	1,1

**Läkemedelsindustri (24.420)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	85,3	88,7	87,5	84,3	86,5	86,5
HHI	4677	4087	3995	3464	4856	4216
Antal företag	61	66	76	86	90	76
MI		77,0	10,7	6,0	17,7	27,8

**Cementindustri (26.510)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	98,4	98,4	98,3	98,6	98,7	98,5
HHI	9410	9429	9409	9487	9390	9425
Antal företag	27	28	28	24	26	27
MI		0,6	0,4	0,5	0,7	0,6

**Övrig industri för byggnadsbetongvaror (26.619)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	45,5	45,0	51,4	56,3	54,4	50,5
HHI	706	772	1019	996	991	897
Antal företag	154	150	136	132	136	142
MI		21,5	13,4	21,1	17,8	18,4

**Sten- och mineralullsindustri (26.821)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	97,7	96,5	95,0	94,8	99,1	96,6
HHI	4734	4186	4300	4452	5580	4650
Antal företag	14	19	20	20	18	18
MI		6,7	4,9	2,9	12,3	6,7



**Industri för metallstommar och delar därav (28.110)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genom- snitt
CR4	15,4	15,4	15,2	15,3	16,7	15,6
HHI	107	109	111	106	118	110
Antal företag	626	675	684	688	728	680
MI		22,9	18,9	17,9	23,7	20,8

**Industri för kyl- och frysskåp, tvättmaskiner och andra vitvaror (29.711)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genom- snitt
CR4	97,4	99,2	99,4	99,2	100,0	99,0
HHI	5003	8868	8981	9165	9512	8306
Antal företag	16	20	19	17	14	17
MI		94,9	1,0	1,7	1,8	24,8

**Husbyggnadsentreprenörer (45.211)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genom- snitt
CR4	36,4	33,9	34,2	33,9	37,6	35,2
HHI	437	395	465	430	512	448
Antal företag	12027	11595	11387	11247	11315	11514
MI		30,1	17,1	10,1	33,1	22,6

**Väg- och markanläggningsentreprenörer (45.230)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	64,7	63,9	61,2	66,4	66,8	64,6
HHI	1737	2045	1947	2217	2512	2092
Antal företag	401	406	404	421	437	414
MI		21,6	10,7	9,7	15,2	14,3

**Icke specialiserad partihandel med livsmedel, drycker och tobak (51.390)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	61,2	50,8	52,5	51,2	48,9	52,9
HHI	1535	930	987	984	895	1066
Antal företag	485	525	539	564	603	543
MI		19,7	20,3	21,1	5,5	16,7

**Livsmedelsbutiker med brett sortiment (52.112)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	13,5	12,8	11,7	27,8	27,6	18,7
HHI	62	57	47	543	547	251
Antal företag	6910	7164	7109	7096	7126	7081
MI		9,6	11,3	25,6	5,5	13,0

**Järnvägsbolag (60.100)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	99,8	99,7	99,4	99,2	99,0	99,4
HHI	8334	8737	9450	9392	8975	8978
Antal företag	19	20	23	25	25	22
MI		3,3	6,1	9,5	2,3	5,3

**Linjeflygbolag (62.100)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	90,4	90,3	90,2	85,4	85,2	88,3
HHI	3309	4621	4590	3810	3930	4052
Antal företag	91	93	82	91	87	89
MI		30,3	7,6	10,2	8,2	14,1

**Postbefordran<sup>170</sup> (64.110)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	100,0	99,9	99,9	100,0	99,9	99,9
HHI	10000	9512	9471	8890	8577	9290
Antal företag	1	5	7	6	9	6
MI		100,0	0,6	5,9	1,8	27,1

<sup>170</sup> Branschbeteckning enligt SNI 92 är Postverket.

**Nätdriftsstationer (64.201)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	94,2	94,7	92,4	85,9	76,0	88,6
HHI	5575	4936	4571	2255	1734	3814
Antal företag	115	165	182	199	233	179
MI		13,7	7,5	36,2	32,8	22,6

**Affärs-, spar- och föreningsbanker (65.120)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Genomsnitt
CR4	72,2	70,5	70,5	66,8	67,3	69,5
HHI	1510	1406	1443	1339	1338	1407
Antal företag	162	134	124	130	131	136
MI		12,6	17,2	8,3	9,6	11,9