

Konkurrensen i Sverige 2002

Konkurrensverkets rapportserie 2002:4

Konkurrensverket, juli 2002
ISSN-nr 1401-8438
AB Danagårds Grafiska, Ödeshög 2002
Foto: Bengt Kopp, Konkurrensverket

Förord

Konkurrensverket inrättades för tio år sedan, den 1 juli 1992. Ett år senare trädde den nya konkurrenslagen i kraft som innebar en radikal förändring för svenskt näringsliv. Tydliga förbud, som kunde straffsanktioneras med höga böter, s.k. konkurrensskadeavgifter infördes mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Förstärkningen av lagstiftningen och myndighetstillsynen på konkurrensområdet var en av åtgärderna för att möta problemen i svensk ekonomi som flera utredningar påtalat i början av 90-talet. Andra viktiga förändringar var EU-medlemskapet och öppnandet av marknader för konkurrens. Internationaliseringen och den tekniska utvecklingen bidrog också till ökad konkurrens.

I en omfattande utredning gjord på uppdrag av regeringen redovisade Konkurrensverket i januari 2000 hur konkurrensen på svenska marknader utvecklats under 90-talet. Verket kunde konstatera att konkurrensen blivit bättre men att allvarliga konkurrensproblem kvarstod. Konkurrensverket lade därför fram ett stort antal generella och områdesspecifika förslag.

I samband med verkets tioårsjubileum känns det passande att följa upp hur konkurrensen i Sverige utvecklats under verkets tid men också att följa upp vad som hänt under de senaste två åren. I föreliggande rapport ges en aktuell bild av hur konkurrensen fungerar i Sverige 2002. De studerade sektorerna är i allt väsentligt desamma som fanns med i "90-talsrapporten".

Jag kan redan här avslöja att huvuddelen av de förslag som verket lade fram i januari 2000 har lett till någon form av åtgärd. Det innebär att de har genomförts, bereds i regeringskansliet eller utreds ytterligare. Verkets rapport har legat till grund för regeringens konkurrenspolitiska proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, i vilken flera åtgärder aviserades för att stärka konkurrens- och konsumentintressena, bl.a. lagändringar för att effektivisera arbetet med kartellbekämpning. Riksdagen har nyligen beslutat om sådana ändringar i konkurrenslagen.

Det är min förhoppning att rapporten Konkurrensen i Sverige 2002 skall ge underlag för ytterligare åtgärder för en kraftfull och effektiv konkurrenspolitik till nytta för konsumenterna.

Stockholm i juli 2002

Ann-Christin Nykvist

Innehållsförteckning

1	Inledning	12
1.1	Bakgrund och syfte	12
1.2	Rapportens disposition	14
2	Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta	16
2.1	Konkurrens är en process	16
2.2	Teoretiska och empiriska analyser	18
3	Sverige i ett internationellt perspektiv	21
3.1	Inledning	21
3.2	Svensk tillväxt jämfört med omvärlden	21
3.2.1	Utvecklingen av EU:s inre marknad	24
3.2.2	Sammanfattande slutsatser	26
3.3	Prisskillnaderna inom EU	27
3.3.1	Att jämföra priser mellan länder	28
3.3.2	Är Sverige dyrt i ett internationellt perspektiv?	29
3.4	Förklaringar till prisskillnader mellan länder	34
3.4.1	Ökad konkurrens ger lägre priser	39
4	Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling	41
4.1	Konkurrenslagen	41
4.1.1	Förbudsreglerna	42
4.1.2	Faktorer av betydelse för kartellbildning	46
4.1.3	Vertikala konkurrensbegränsningar	50
4.1.4	Förvärvsreglerna	51
4.1.5	Översynen av EU:s regler för prövning av företagskoncentrationer	56
4.1.6	En ekonomisk analys av olika målsättningar för kontroll av företagskoncentrationer	56
4.2	Regelreformer	60
4.2.1	Flaskhalsproblemet	61
4.2.2	Sammanfattande slutsatser	63
4.3	Konsumenternas roll	64

4.3.1	Betydelsen av prisinformation m.m.	64
4.3.2	Inlåsnings effekter och omställningskostnader	66
4.3.3	Nya konsumtionsmönster	67
4.3.4	Dagligvaruhandelns struktur	70
4.3.5	Informationsteknik (IT) och Internet	75
4.4	Koncentrationen i svenskt näringsliv	76
4.5	Sammanfattande slutsatser	84
5	Skog	88
5.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	89
5.1.1	Marknaden för sågtimmer, massaved och cellulosaflis	89
5.1.2	Marknaden för pappersmassa och tidningspapper	92
5.2	Institutionella förhållanden	94
5.2.1	Grundläggande regelverk	94
5.2.2	Tillsyns- och tillståndsmyndigheter	95
5.2.3	Branschföreningar och ekonomiska föreningar	95
5.2.4	Företagsstöd	98
5.3	Konkurrensproblem	98
5.3.1	Samarbeten om inköp eller försäljning av sågtimmer, massaved och cellulosaflis	99
5.3.2	Konkurrensbegränsande regleringar	101
5.4	Sammanfattande slutsatser	103
6	Energi	106
6.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	106
6.1.1	Elproduktion	106
6.1.2	Elhandel	109
6.1.3	Fjärrvärme	109
6.1.4	Naturgas	110
6.2	Institutionella förhållanden	110
6.3	Konkurrensproblem	114
6.3.1	Ökad koncentration i alla led på elmarknaden	114

6.3.2	Begränsad överföringskapacitet mellan Sverige och utlandet	115
6.3.3	Samägande av produktionsanläggningar	116
6.3.4	Begränsade möjligheter att etablera ny konkurrenskraftig elproduktion	117
6.3.5	Svårigheter för nya aktörer att etablera sig på elleverantörsmarknaden	117
6.3.6	Risk för höga priser och korssubventionering	118
6.3.7	Energiföretag utnyttjar sin ställning på fjärrvärmemarknaden för att få konkurrensfördelar på elmarknaden	120
6.3.8	Inlåsnings effekter främst för fjärrvärmekunder	120
6.3.9	Regleringen av elnätsavgifterna	121
6.3.10	Leverantörsbytesproblem	122
6.3.11	Svag koppling mellan elpris och förbrukning	123
6.3.12	Naturgasmarknaden	124
6.4	Sammanfattande slutsatser	125
7	Petroleum	127
7.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	127
7.1.1	Bensinmarknaden	130
7.1.2	Dieselmärknaden	134
7.2	Institutionella förhållanden	137
7.3	Sammanfattande slutsatser	138
8	Bygg och bo	140
8.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	141
8.1.1	Bygg - och anläggningsmarknaden	141
8.1.2	Marknaderna för bygg- och anläggningsmaterial	143
8.1.3	Marknaden för stommaterial och insatsvaror	144
8.1.4	Marknaden för stomkompletteringsmaterial	147
8.1.5	Marknaden för VVS-produkter	148
8.2	Institutionella förhållanden	149

8.3	Konkurrensproblem	156
8.3.1	En bostadsmarknad i obalans	156
8.3.2	Hög koncentration	158
8.3.3	In- och utträdeskostnader	162
8.3.4	Prissamarbete och marknadsdelning	163
8.3.5	Konkurrensbegränsande regleringar	164
8.4	Sammanfattande slutsatser	166
9	Dagligvaror	169
9.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	169
9.1.1	Dagligvaruhandeln	169
9.1.2	Mejerier	175
9.1.3	Bryggerier	176
9.1.4	Spannmåls- och kvarnbranscherna	178
9.1.5	Kemisk-tekniska dagligvaror	179
9.2	Institutionella förhållanden	182
9.3	Konkurrensproblem	192
9.3.1	Dagligvaruhandeln	192
9.3.2	Mejeribranschen	194
9.3.3	Bryggeribranschen	195
9.3.4	Spannmåls- och kvarnindustrin	196
9.3.5	Kemisk-tekniska dagligvaror	197
9.4	Sammanfattande slutsatser	199
10	Hälso- och sjukvård	201
10.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	201
10.1.1	Hälso- och sjukvårdstjänster	201
10.1.2	Läkemedel	211
10.2	Regelsystem	215
10.3	Konkurrensproblem	221
10.4	Sammanfattande slutsatser	228
11	Flyg	232
11.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden m.m.	234
11.2	Institutionella förhållanden	237
11.3	Konkurrensproblem	242

11.3.1	Stordriftsfördelar och korssubventionering	242
11.3.2	SAS dominerande ställning	244
11.3.3	Relationen mellan SAS och Skyways	245
11.3.4	Statens ägande i SAS och SAS ägande i Skyways	246
11.3.5	Lojalitetsprogram	247
11.3.6	Resebyrå- och företagsavtal	249
11.3.7	Pristransparens och missbruk genom underprissättning – effekter av sänkta inträdesbarriärer	250
11.3.8	Globala allianser	251
11.3.9	Flygplatskapacitet	252
11.3.10	Start- och landningstider	254
11.3.11	Lönsamhetsproblem och upphandling	257
11.3.12	Luftfartsverkets roller	259
11.3.13	Gränsöverskridande insatser	260
11.4	Sammanfattande slutsatser	261
12	Järnväg	263
12.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	263
12.1.1	Persontransporter	264
12.1.2	Godstransporter	266
12.2	Institutionella förhållanden	267
12.3	Konkurrensproblem	274
12.3.1	SJ AB:s företrädesrätt	274
12.3.2	Tillgång till gemensamma funktioner, rullande materiel m.m.	275
12.4	Sammanfattande slutsatser	277
13	Elektronisk kommunikation	281
13.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	281
13.1.1	Telemarknaden	281
13.1.2	Televisionsmarknaden	289
13.2	Institutionella förhållanden	296
13.2.1	Telemarknaden	296
13.2.2	Televisionsmarknaden	300

13.3	Konkurrensproblem	302
13.3.1	Telemarknaden	302
13.3.2	Televisionsmarknaden	306
13.4	Sammanfattande slutsatser	307
14	Finans och försäkring	310
14.1	Marknadsstruktur och ägarförhållanden	310
14.1.1	Bankmarknaden	310
14.1.2	Försäkringsmarknaden	315
14.2	Institutionella förhållanden	316
14.2.1	EU:s regelverk	317
14.2.2	Nationell lagstiftning	317
14.2.3	Tillsyn m.m.	318
14.3	Konkurrensproblem	319
14.3.1	Hög marknadskoncentration	319
14.3.2	Konkurrensbegränsande regleringar	331
14.3.3	In- och utträdeshinder	332
14.3.4	Hinder för rörlighet	333
14.3.5	Övriga förslag i rörlighetsrapporten	334
14.3.6	Övriga konkurrensproblem	335
14.4	Sammanfattande slutsatser	337
15	Effektivare kartellbekämpning	340
15.1	Inledning	340
15.2	Konkurrensverkets förslag	341
15.2.1	Kriminalisering	341
15.2.2	Nedsättning av konkurrensskadeavgift	342
15.2.3	Stärkt sekretesskydd	343
15.2.4	Samarbete med utländska konkurrensmyndigheter	344
15.3	Vad händer med verkets förslag?	345
15.3.1	Regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald	345
15.3.2	Kartellbekämpningsutredningens förslag	346
15.3.3	Regeringens proposition om utredningssekretess	349

15.3.4	Regeringens proposition om nedsättning av konkurrensskadeavgift m.m.	350
15.4	Skadestånd som sanktion mot karteller	351
15.4.1	Konkurrensskador och sanktionssystemet	352
15.4.2	Skadeståndsregeln i konkurrenslagen	356
15.4.3	Skadeståndets roll i sanktionssystemet	356
15.5	Sammanfattande slutsatser	360
15.5.1	Kartellutredningar resurskrävande	361
15.5.2	Är höga böter tillräckligt avskräckande mot karteller?	362
15.5.3	Andra verktyg mot kartellbekämpning	364
16	Sammanfattande bedömning	366
16.1	Tidigare analyser av konkurrensen i Sverige	366
16.2	Konkurrensen i Sverige 2002	367
16.2.1	Bättre konkurrens på tio år	367
16.2.2	Mer positiv syn på konkurrens	368
16.2.3	Brister i konkurrensen kvarstår	369
16.2.4	Stark företagskoncentration och inträdeshinder skapar konkurrensproblem	370
16.3	Åtgärder för ökad konkurrens	373
16.3.1	Vårda och skapa marknader	373
16.3.2	Effektivare kartellbekämpning	379
16.3.3	Regelreformer	383
16.3.4	Inträdesbarriärer	385
16.3.5	Förstärkta resurser	389
	Referenser	391
	Bilaga 1 Uppföljning av förslag i 90-talsrapporten	401
	Konkurrensverkets rapportserie 1996-2002	420

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Konkurrens och konkurrensfrågor har fått en allt större betydelse och uppmärksamhet, inte bara i Sverige utan även utanför Sverige, inte minst inom EU. En bidragande orsak är en ökad medvetenhet om att konkurrens befrämjar tillväxt och leder till ett högre välstånd. Konkurrens leder till en förbättrad resursallokering genom att marknadspriset pressas ned mot kostnaden. Vinsterna av konkurrens är emellertid inte begränsade till sådana statistiska effekter. I olika studier har även dynamiska effektivitetsvinster påvisats som förenklat kan definieras i termer av produktivitetstillväxt genom innovationer. Detta höjer både nivån och tillväxttakten för produktiviteten på lång sikt.

EU har på olika sätt sökt främja konkurrens genom att verka för reformeringar av olika marknader och genom skapandet av en inre marknad. Inte minst i Sverige har flera regelreformer genomförts under de senaste 10 åren. En ökad internationalisering och en allt snabbare teknisk utveckling har inneburit att många regleringar blivit föråldrade samtidigt som förutsättningar skapats för ökad konkurrens. Det förtjänar att framhållas att en fortsatt reformering av produkt- och kapitalmarknaderna är en central komponent i regeringens politik för tillväxt och sysselsättning.

I Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1), som gjordes på uppdrag av regeringen, analyseras hur konkurrensen utvecklats på den svenska marknaden under 1990-talet. Rapporten, som innehåller ett stort antal förslag för att förbättra konkurrensen inom olika branscher och sektorer i Sverige, var ett underlag för regeringens proposition *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald* (prop. 1999/2000:140). Efter att propositionen behandlats i näringsutskottet (bet. 2000/01:NU4) beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag till den fortsatta inriktningen av konkurrenspolitiken (rskr 2000/01:16). I propositionen aviseras flera åtgärder för att stärka konkurrens- och konsumentintresset, bl.a. för att komma till rätta med konkurrensbegränsningar av så allvarligt slag

som karteller. I Sverige har särskild uppmärksamhet på sistone riktats mot att det finns företag som misstänks för att ha kommit överens om vilka priser de skall ta gentemot kunder eller delat upp marknader i samband med anbudsgivning. Detta har exempelvis aktualiserats inom vissa delar av petroleum- respektive byggbranschen. De samhällsekonomiska förluster som uppkommer då pris-konkurrensen minskar eller helt sätts ur spel kan vara betydande. Sådant agerande är förbjudet enligt konkurrenslagen och de inblandade företagen riskerar höga konkurrensskadeavgifter.

Syftet med denna rapport är att beskriva konkurrensen inom olika områden i Sverige 2002 och ge svar på frågan om de konkurrensproblem som identifierades i ovan nämnda rapport ("90-talsrapporten") och förslagen till åtgärder fortfarande är relevanta eller om nya problem av betydelse tillkommit. Rapporten innehåller även en redogörelse för de lagändringar som regeringen föreslagit i propositionen Ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning, m.m. (prop. 2001/02:167). Riksdagen har nyligen beslutat att lagändringarna skall träda i kraft den 1 augusti i år. Framtiden får utvisa om åtgärderna är tillräckliga eller om allvarliga överträdelser av konkurrenslagen måste kriminaliseras.

Inom Konkurrensverket har utredare från flera av verkets avdelningar deltagit. För kapitel 2 har Mikael Ingemarsson och Karl Lundvall svarat. Kristian Viidas har svarat för kapitel 3. För kapitel 4 har Mikael Ingemarsson och Kristian Viidas svarat. Marknadsbeskrivningarna har gjorts av följande utredare vid verkets två konkurrensavdelningar samt vid avdelningen för ekonomisk analys: Christian Blume (kapitel 5), Owe Gärdin (kapitel 6), Lars-Göran Hansson (kapitel 7), Olle Högrell och Susanna Rosenberg (kapitel 8), Jan Eliasson, Carl-Johan Hagström och Ann-Kristin Sjöström (kapitel 9), Rune Odlander (kapitel 10), Erik Murray (kapitel 11), Stig-Arne Ankner och Anita Kouvatso (kapitel 12), Mikael Ingemarsson, Göran Lindeborg och Erik Westerström (kapitel 13), samt Ulf Malmström (kapitel 14). För kapitel 15 har Mikael Ingemarsson och Matz Mårtensson svarat. Projektledare har varit Mikael Ingemarsson.

1.2 Rapportens disposition

Rapporten disponeras enligt följande. I kapitel 2 redogörs för olika samband mellan konkurrens, effektivitet och tillväxt. I kapitel 3 presenteras statistik som bl.a. visar hur tillväxten i Sverige utvecklats gentemot andra jämförbara länder. En betydande del av kapitlet ägnas åt att redovisa hur prisnivåer för olika varor och tjänster i Sverige förhåller sig till andra länders prisnivåer. Möjliga förklaringar till prisskillnader diskuteras. Därefter följer i kapitel 4 en genomgång av olika betydelsefulla faktorer som kan påverka konkurrens och strukturomvandling. Av särskild betydelse är konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, regelreformer av marknader samt konsumenternas roll för att förbättra marknadens funktionsätt. Konkurrenslagen innehåller också regler om prövning av företagskoncentrationer. I det avsnitt som behandlar förvävsreglerna analyseras olika målsättningar för kontroll av företagskoncentrationer med utgångspunkt från ekonomisk teori. Analysen baseras på en uppsats av fil. dr Sven-Olof Fridolfsson vid Industriens Utredningsinstitut. Uppsatsen redovisas i sin helhet i Konkurrensverkets A4-serie.

De därpå följande 10 kapitlen ägnas åt att beskriva struktur- och ägarförhållanden samt konkurrensproblem inom olika marknader eller områden. De områden som valts är skog, energi med fokus på el, petroleumprodukter med fokus på bensin, bygg- och bostadsområdet, dagligvaror, hälso- och sjukvård, flygtransporter, järnvägstransporter, elektronisk kommunikation (tele och television) samt finans och försäkring. Det förtjänar att framhållas att utvecklingen under 1990-talet inom nämnda områden vad gäller bl.a. marknads- och ägarstruktur samt institutionella förhållanden analyserades ingående i ovan nämnda 90-talsrapport och analysen har därför inte gjorts lika detaljerad i denna rapport.

De områden som valts svarar för en stor del av den totala produktionen av varor och tjänster i svenskt näringsliv och utgör dessutom en betydande andel av den privata konsumtionen i Sverige. Konkurrensverket har nyligen, i rapporten Vårda och skapa konkurrens (2002:2), kartlagt och analyserat förutsättningarna för att öka den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Med undantag för hälso- och sjukvård behandlas därför inte den offentliga sektorn.

Kapitel 15 innehåller en redogörelse för de förslag som Konkurrensverket lämnade i 90-talsrapporten och de åtgärder som regeringen vidtagit i syfte att få en effektivare kartellbekämpning. I detta kapitel redogörs även för skadeståndets utformning och funktion i svensk och europeisk konkurrensrätt med utgångspunkt från hur det kan bidra till en effektivare kartellbekämpning. Analysen baseras på en uppsats av jur. kand. Martin Levinsohn och professor Hans Henrik Lidgard vid Lunds universitet. Uppsatsen redovisas i sin helhet i Konkurrensverkets A4-serie.

I kapitel 16, slutligen, görs en sammanfattande bedömning av konkurrensen i Sverige 2002 och vad som bör göras för att öka konkurrensen och konsumentnyttan.

2 Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta

2.1 Konkurrens är en process

Från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om att ge köparen valmöjligheter. När dessa finns kan konsumenten värdera de olika produkter som kan tillfredsställa ett visst behov med avseende på produkternas egenskaper. Priset är många gånger den viktigaste faktorn. Andra egenskaper som kan bestämma hur produkten värderas är kvalitet, service m.m. Det slutliga valet bestäms av konsumentens preferenser och betalningsförmåga.

När konsumenterna har möjlighet att välja mellan ett antal alternativ påverkas producenternas beteenden. Producenternas ekonomiska framgång är beroende av att konsumenterna föredrar deras produkt framför konkurrenternas, vilket får dem att konkurrera, dvs. tävla om köparnas gunst. Denna tävling leder i sin tur till ett antal för konsumenterna gynnsamma effekter. Den mest omedelbara effekten är att de konkurrerande producenterna anstränger sig att ge bäst valuta för pengarna, exempelvis i form av låga priser eller hög kvalitet.

En andra effekt av konsumenternas möjlighet att välja mellan olika alternativ är att detta val får en styrande effekt på produktionens och distributionens inriktning. Konsumenternas preferenser förändras över tiden och för att nå framgång erbjuder säljarna nya produkter i förhoppning om att dessa skall bli mer uppskattade än de tidigare existerande alternativen. Konkurrensen fungerar därmed också som drivkraft för förnyelse 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 bra produkter till låga priser. Detta tryck att ständigt se till den inre effektiviteten gäller inte i samma utsträckning för ett företag som saknar konkurrens. Konkurrens är också viktigt för att åstadkomma effektiv resursallokering, dvs. att de samlade resurserna i ekonomin

utnyttjas och kombineras på det sätt som skapar det största värdet för konsumenterna.

Från säljarens perspektiv ger konkurrens inte det största ekonomiska utbytet av verksamheten. Detta innebär att säljarna på en marknad har ett ekonomiskt intresse av att sätta konkurrensen ur spel. Ett sätt är att konkurrera ut medtävlarna för att till slut uppnå en ensamställning. Denna strävan är i själva verket drivkraften för konkurrensen och den mekanism som leder till de ovan redovisade positiva effekterna för konsumenterna.

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 inte tävla genom att t.ex. komma överens om ett enhetligt pris eller dela upp marknaden mellan sig. Sådana överenskommelser mellan producenter att sätta konkurrensen ur spel och i praktiken gemensamt uppträda som en monopolist är vad som brukar betecknas som karteller. För att motverka existensen av karteller har statsmakterna successivt skärpt konkurrensreglerna. En avgörande förändring genomfördes 1993 i och med övergången till förbudsprincipen. Enligt den nuvarande konkurrenslagen är avtal mellan företag som syftar till att begränsa konkurrensen på ett märkbart sätt förbjudna.

Vid sidan av de klassiska pris- 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 marknadsstyrka 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 missbruk av dominerande ställning. I avsnitt 4.1 redogörs närmare för innehållet i konkurrenslagen.

2.2 Teoretiska och empiriska analyser

Som framgått av beskrivningen ovan bidrar konkurrens till ett effektivare resursutnyttjande i en ekonomi genom att marknadspriset pressas ned mot kostnaden. Detta avspeglas i ökad produktion och konsumtion och är i första hand ett resultat av att antalet företag ökar på marknaden. Då företagen konkurrerar med varandra tvingas de dessutom att använda sina produktionsresurser optimalt och reducera onödiga kostnader. I den ekonomiska litteraturen kallas detta för en ökad teknisk effektivitet vilket innebär att företagens faktiska produktionsvolym närmar sig den potentiellt maximala volymen som faktiskt kan produceras, givet insatta produktionsresurser. Drivkraften bakom denna förändring är att en intensivare konkurrens påverkar incitamentsstrukturen inom företagen till att bli mer resultatinkriktad. Orsakerna till detta är främst att de anställda och ägarna får bättre möjligheter att bedöma hur det egna företaget "står sig" i förhållande till konkurrenter samt att risken för konkurs blir större.

Den maximala produktionsvolymen bestäms av den produktionsteknik som företaget använder. I ett längre perspektiv förbättras ofta denna genom innovationer, vilket innebär att en större volym kan produceras givet insatsfaktorena. Detta är produktivitetstillväxt. Ett flertal empiriska studier har påvisat ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt till följd av innovationer.¹

På längre sikt uppstår även andra för samhället positiva effekter till följd av ökad konkurrens. Över tiden kommer mindre effektiva företag att konkurreras ut för att ge plats åt andra, mer effektiva och livskraftiga företag. Denna s.k. dynamiska selektion liknar en sorts ekonomisk darwinism och leder till ett effektivare resursutnyttjande i ekonomin.

Analysen baserade på mikrodata visar att in- och utträde av företag är av stor betydelse för innovationer och produktivitetstillväxt. Dynamiska effektivitetsvinster till följd av ökad konkurrens på produktmarknaderna kan emellertid näppeligen uppnås utan väl fungerande faktormarknader som fördelar produktionsfaktorer mellan olika företag. Resultaten från ett ökande antal empiriska

¹ OECD, 2002, Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence. Economics Department Working Papers No. 317 av Sanghoon Ahn.

studier visar att det finns betydande växelverkan mellan konkurrens på produktmarknader och konkurrens på faktormarknader.

I teoretiska och empiriska studier har i allt större omfattning fokuserats på begrepp som dynamisk effektivitet. Nationalekonomisk forskning visar även att långsiktiga konkurrensvinster, såsom produktivitetstillväxt genom innovationer och dynamisk selektion, i de flesta fall är större än de kortsiktiga, såsom att priset pressas ned mot kostnaden till följd av att det enskilda företagens möjligheter att påverka utfallet på marknaden minskar.

Inom vissa sektorer med snabb teknisk utveckling, i synnerhet informations- och kommunikationsbranscherna, är de långsiktiga dynamiska effekterna till följd av konkurrens om möjligt ännu viktigare. Dessa branscher kännetecknas av osäkerhet om framtiden, höga utvecklingskostnader och låga rörliga kostnader, stora nätverkseffekter och en intensiv produkttävlan om konsumenternas gunst. Inte minst nätverkseffekterna är centrala för förståelsen av dessa marknader. Nätverkseffekterna kan vara direkta, vilket kan exemplifieras med att nyttan hos en telefon- eller faxanvändare ökar med antalet teleabonnenter inbegripet antalet anslutna faxapparater. Effekterna kan också vara indirekta, vilket kan exemplifieras av att antalet kringtjänster och kringutrustning ökar med antalet teleabonnenter och faxanvändare. När företag agerar på en sådan marknad är konkurrenstrycket ofta mycket hårt till dess att en marknadsledare sållats fram. Konkurrensen sker således *om* i stället för *på* marknaden.

De företag som gjort bättre marknadsbedömningar än andra av vad konsumenterna efterfrågar inbegripet nödvändiga investeringar kommer att kunna uppvisa vinster, vilket kan avspeglas i priser som vida överstiger produktionskostnaden. Företag som gjort felaktiga bedömningar av bl.a. efterfrågan kommer att kunna uppvisa mindre vinster eller t.o.m. redovisa förluster. På marknader som kännetecknas av konkurrens kommer utvecklingen över tiden att leda till att priserna pressas ned mot produktionskostnaden, bl.a. som ett resultat av att företagen lär av varandra. Detta leder i sin tur till att eventuella s.k. övervinster elimineras. Vid varje given tidpunkt kommer dock marknaden att bestå av företag som befinner sig i olika stadier av denna process, och vissa företag kommer att vara mer effektiva och uppvisa större lönsamhet än andra. Inom branscher som kännetecknas av stor osäkerhet om framtiden och höga

kostnader för forskning och utveckling samtidigt som de rörliga produktionskostnaderna är låga kan marknadsandelen periodvis vara mycket stor för marknadsledaren, parallellt med att det finns ett betydande konkurrenstryck i en dynamisk mening.²

Det förtjänar att nämnas att uppfattningen hur sambandet mellan konkurrens och innovationer ser ut inte är entydig. Enligt den österrikiske ekonomen Schumpeter leder en marknadslösning med hård konkurrens och låga företagsvinster till att innovationsbenägenheten minskar. Omvänt skulle stora företag på koncentrerade marknader ha gynnsammare förutsättningar för att utveckla nya produkter. Denna syn tycks dock inte få stöd av de empiriska studier som genomförts under senare tid. Få studier kommer till slutsatsen att stor företagsstorlek eller hög marknadskoncentration är förknippad med en högre grad av innovationsbenägenhet.

Sammantaget kan konstateras att flera empiriska studier påvisar ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt. De positiva effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte uppskattas genom att enbart studera statiska effekter på kort sikt. Konkurrens har bestående och långsiktiga effekter i ekonomin som ett resultat av att företagets incitament att investera i t.ex. anläggningar och utveckla nya produkter påverkas samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag.

Empirisk forskning av avregleringar bekräftar också i de flesta fall att ökad konkurrens leder till ökad produktivitet, större konsumentöverskott och högre ekonomisk tillväxt. Denna process kan emellertid i flera fall ta relativt lång tid. Flera länder inom OECD har under de senaste två decennierna genomfört omfattande avregleringar. Studier visar att dessa i allmänhet lett till de positiva effekter som nämns ovan.

² Se t.ex. Ganslandt och Nyberg, 2002, Konkurrens och välbefinnande. Vad säger nationalekonomisk forskning?

3 Sverige i ett internationellt perspektiv

3.1 Inledning

Som framgått av redogörelsen i föregående kapitel finns starkt stöd för att ökad konkurrens och ökat omvandlingstryck på företagen bidrar till ökad marknadseffektivitet och tillväxt. Ökad konkurrens leder också till lägre priser.

I detta kapitel sätts Sverige in i ett internationellt sammanhang. Kapitlet inleds med en genomgång av hur tillväxten i Sverige har utvecklats jämfört med andra länder. I samma avsnitt beskrivs det pågående arbetet inom EU för att utveckla den inre marknaden samt vilken betydelse som införandet av den gemensamma valutan har för detta arbete. Därefter följer ett avsnitt som redogör för hur prisnivåer för olika varor och tjänster skiljer sig åt mellan länder. Kapitlet avslutas med en redogörelse av möjliga förklaringar till vad prisskillnader mellan länder kan bero på.

3.2 Svensk tillväxt jämfört med omvärlden

Varje beskrivning av Sveriges ekonomiska utveckling och vår ställning i förhållande till omvärlden är beroende av vilka mått som används, vilken tidsperiod som undersöks och vilka länder som jämförs. Långtidsutredningen 1999/2000 valde år 1970 som utgångspunkt för sin beskrivning av Sveriges utveckling av bruttonationalprodukten (BNP).³

Under perioden 1970-1998 ökade den reala bruttonationalprodukten per invånare (capita) i Sverige med ca 47 procent, mot 66 procent i USA och 76 procent i EU. Under två perioder var tillväxten påtagligt sämre än i andra länder: mitten av 1970-talet och början av 1990-talet.

De år då tillväxten har varit högre i Sverige har inte fullt ut kompenserat för de svaga årens utveckling. Detta har lett till att Sverige

³ SOU 2000:7

har fallit från en fjärdeplats i OECD:s s.k. välfärdsliga år 1970 till en sextonde plats år 1998 beräknat på köpkraftsjusterad BNP per capita.⁴

Långtidsutredningen redovisade också utvecklingen av bruttonationalinkomsten (BNI). Mellan åren 1970 och 1998 hade BNI per capita ökat med 31 procent, alltså mindre än BNP per capita. Enligt Långtidsutredningens bedömning var även BNI-utvecklingen svagare i Sverige jämfört med andra länder.

Även om Sverige i ett längre perspektiv haft en sämre utveckling av BNP per capita gentemot jämförbara länder, har Sverige under senare år lyckats öka tillväxten i förhållande till övriga OECD-länder. I OECD:s länderrapport för Sverige från mars 2001 framhålls att Sverige under de senaste åren har kunnat skörda resultaten av de strukturella reformer som vidtagits efter den djupa ekonomiska krisen under början av 1990-talet. Produktionen av varor och tjänster steg med i genomsnitt fyra procent under 1999 och 2000 medan inflationen var mindre än i nästan alla andra OECD-länder. Detta har inneburit reallöneökningar och en kraftig ökning av den privata konsumtionen.⁵

Risker som OECD kunde skönja var ett visst ökat inflationstryck och att intresset för att genomföra ytterligare strukturreformer hade försvagats. Konkurrensen bedömdes fortfarande vara svag på flera produktmarknader. OECD uppmanade Sverige att förbättra drivkrafterna för arbete, sparande och investeringar. Sammantaget konstaterade OECD att Sverige skulle kunna uppnå en betydligt högre levnadsstandard så länge som en sund ekonomisk politik bedrivs samtidigt som grundläggande strukturella problem löses genom reformeringar av olika slag.

Sveriges köpkraftjusterade BNP per capita var år 2001 något högre än genomsnittet för EU-länderna, men betydligt lägre än talen för exempelvis grannländerna Norge och Danmark. Detta framgår av

⁴ Köpkraftspariteter (PPP) är omräkningstal för olika valutor. Paritetstalen gör det möjligt att jämföra värden för olika länder i enheter med samma köpkraft. Ett paritetstal mellan två valutor är lika med kvoten mellan de belopp som behövs för att köpa samma mängd varor eller tjänster i respektive land. Paritetstalen är med andra ord omräkningstal som eliminerar skillnaderna i prisnivå länderna emellan. I avsnitt 3.3 utvecklas hur paritetstalen kan användas för att bestämma prisnivåskillnader mellan olika länder.

⁵ OECD, Economic survey - Sweden, 2001

nedanstående tabell vars uppgifter är hämtade från OECD.⁶ Resultatet för 1999 är baserat på ett vägt genomsnitt av priserna för omkring 3 000 jämförbara och representativa varor och tjänster. Uppgifterna för 2000 och 2001 baseras på prognostiserade framskrivningar från 1999.

Tabell 3.1 Indexerad köpkraftsjusterad BNP per capita i US-dollar för olika länder och grupper av länder. OECD30=100. Åren 1999-2001

	1999	2000	2001
Luxemburg	190	195	199
USA	149	149	148
Norge	128	126	127
Schweiz	127	126	127
Irland	114	122	127
Danmark	124	123	124
Island	122	122	122
Kanada	117	117	117
Nederländerna	117	116	117
Österrike	113	113	113
Belgien	109	109	110
Australien	109	108	108
Tyskland	109	108	108
Japan	110	108	107
Italien	106	105	106
Finland	103	106	105
Sverige	104	104	105
Storbritannien	103	102	103
Frankrike	102	101	102
Spanien	84	84	85
Portugal	75	75	76
Grekland	70	70	73
EU15	102	102	103

Källa: OECD

⁶ OECD, Purchasing Power Parities 1999 Benchmark Results, 2002

3.2.1 Utvecklingen av EU:s inre marknad

USA har under 1990-talet ökat sitt försprång, uttryckt som BNP per capita, gentemot EU-länderna. Bland annat mot denna bakgrund enades medlemsländerna i EU i mars 2000 om den s.k. Lissabonstrategin dvs. "att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning".⁷

Detta mål skulle uppnås inom ett decennium (till år 2010). För att nå målet skall bl.a. varor, personer, tjänster och kapital kunna röra sig fritt inom unionen. Reformerna som gynnar konkurrenskraft och innovation skall drivas på. En fungerande inre marknad leder till ökad ekonomisk integration och ökad långsiktig tillväxt.

Flera olika processer inom EU skall hjälpa medlemsländerna att nå det strategiska målet från Lissabon. Cardiffprocessen för ekonomiska reformer skall främja sysselsättning och tillväxt genom ökad konkurrens på marknaderna för varor, tjänster och kapital. Medlemsländerna skall lära sig av varandra när det gäller effektiviseringar av olika marknader och öppnandet av den inre marknaden. Processen sattes vid ett toppmöte i Cardiff i juni 1998. En ökad tillväxt nås bl.a. genom att förverkligandet av den inre marknaden realiserar sig fullt ut.⁸

Enligt Lissabonstrategin skall medlemstaterna med hjälp av ett stort antal s.k. strukturindikatorer följa utvecklingen mot det uppsatta målet. I EU:s "Competiveness Report" för år 2001 konstaterades att EU-länderna hade ökat sin BNP per capita i genomsnitt något mer än USA mellan år 2000 och 2001.⁹

Arbetsproduktiviteten var dock betydligt lägre inom EU jämfört med USA år 2001, motsvarande 73 procent av arbetsproduktiviteten i USA. Arbetsproduktiviteten i Sverige låg på 67 procent av USA:s nivå. Arbetsproduktiviteten hade dock förbättrats mer i Sverige än inom hela EU mellan åren 1995 och 2001. I rapporten konstateras

⁷ Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon 2000-03-24

⁸ Europeiska kommissionen, Economic Reform: Report on the functioning of Community product and capital markets, 1999

⁹ Europeiska kommissionen, 2002

att på lång sikt är produktivitetstillväxten avgörande för levnadsstandardens utveckling.

I Ekonomirådets rapport 2002 konstaterades att det trots ett pågående integreringsarbete ännu är långt kvar innan länderna inom EU kan betraktas som en fungerande och integrerad marknad.¹⁰ Efter nära 10 år med en inre marknad inom EU är prisspridningen mellan EU-länderna betydligt större än inom USA. Ekonomirådet jämförde prisspridningen för 133 varumärkesskyddade produkter i de fyra EU-länderna, Sverige, Frankrike, Tyskland och Storbritannien med prisspridningen för samma produkter i USA. Prisspridningen beräknades som skillnad mellan högsta och lägsta pris i procent av genomsnittet för de studerade produkterna.

Undersökningen genomfördes vintern 2001. Den genomsnittliga prisspridningen för de utvalda produkterna var avsevärt större i de fyra EU-länderna (51,4 procent) jämfört med USA (36,4 procent). Dock var prisspridningen inom vart och ett av EU-länderna (ca 20-25 procent) knappt hälften av den i USA. Resultatet tyder på att mycket återstår innan EU:s inre marknad kan sägas fungera friktionsfritt. Nationella särregler vad gäller tekniska standarder och specifikationer, differentierad skattepolitik och det förhållande att produkt- och prisinformation inte når konsumenter över nationsgränserna försvårar, enligt rapporten, en fortsatt priskonvergens inom EU.

Sedan våren 1997 presenterar EU-kommissionen regelbundet rapporter, s.k. resultattavlor för den inre marknaden, där utvecklingen av EU:s inre marknad beskrivs.

I resultattavlorna redovisas tidsplaner för införande, och i vilken grad medlemsländerna redan har infört, överenskomna gemensamma lagar i syfte att förbättra den inre marknads funktionssätt. I resultattavlorna förekommer också mindre prisjämförelser mellan länderna inom EU för att ge en bild av hur stor prisspridningen på marknaden är och därmed hur väl denna fungerar. I den tionde resultattavlorna för den inre marknaden som presenterades i maj 2002 framgår att Sverige vid en jämförelse låg mycket väl till vad gäller införandet av gemenskapslagstiftningen.¹¹ I Sverige hade endast 0,7

¹⁰ Braunerhjelm (red.), Gränslös konkurrens, 2002

¹¹ Europeiska kommissionen, Internal Market Scoreboard 10, 2002

procent av den inre marknadens direktiv inte införts i nationell lag. Danmark låg på samma nivå som Sverige vilken också var den lägsta i hela EU. Frankrike som hade flest inre marknadsdirektiv kvar att införliva hade ännu inte implementerat 3,1 procent av dessa i sin nationella lagstiftning.

EMU

Ett fortsatt integreringsarbete behövs för att utjämna prisskillnaderna och öka tillväxttakten inom EU. Ett steg i den riktningen är införandet av den gemensamma europeiska valutan, euro, vilket underlättar prisjämförelser och bidrar till prisutjämning och ökad handel mellan länderna.

Den gemensamma valutan har inneburit att osäkerhet om framtida valutakursförändringar mellan länderna inom den europeiska valutaunionen (EMU) har eliminerats. En gemensam valuta innebär också gemensam centralbank och därmed gemensam inflations- och räntepolitik.

Minskad osäkerhet till följd av gemensam valuta och ränta ger förutsättningar för en ökad ekonomisk tillväxt eftersom transaktioner mellan länderna inom samarbetet (investeringar och konsumtion) sker till lägre risk. Med andra ord får konsumenter och företag tillgång till en avsevärt större marknad än vad de tidigare har haft. En större integrerad marknad leder till ett högre konkurrenstryck då fler företag ges en reell möjlighet att konkurrera om kunderna samtidigt som priser för varor och tjänster inom hela marknaden blir lättare att jämföra.

3.2.2 Sammanfattande slutsatser

Sverige har sedan 1970 haft en genomsnittligt sett lägre tillväxt än många jämförbara länder i omvärlden. På grund av en svagare ekonomisk tillväxt jämfört med flera OECD-länder under 1970-, 1980- och stora delar av 1990-talet har Sverige försämrat positionen på OECD:s "välfärdsliga". Situationen har dock förbättrats betydligt under de senare åren, och OECD har i sin länderrapport för Sverige från 2001 konstaterat att Sverige har goda tillväxtmöjligheter inför framtiden.

I maj 2000 presenterade regeringen propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.¹² I propositionen lämnas förslag till inriktning och prioriteringar för konkurrenspolitiken. Konkurrenspolitikens huvuduppgift anges vara att bidra till modernisering och utveckling av samhället genom effektiva och öppna marknader samtidigt som risken för en inflationistisk pris- och kostnadsutveckling som urholkar välståndet motverkas. En väl fungerande konkurrens kan på så sätt påtagligt bidra till en fortsatt god sysselsättningsutveckling. Det framhålls även att det finns skäl för att mer än hittills sätta konsumentperspektivet i fokus i konkurrenspolitiken.

Ovan har beskrivits några av de processer som pågår för att förbättra den inre marknadens effektivitet. Regeringen framhåller att Sverige är en del av EU:s inre marknad, och att hinder för en gränslös handel skall avlägsnas. Enligt den tionde resultattavlan för den inre marknaden ligger Sverige i topp vad gäller införandet av gemensamma EU-direktiv för den inre marknaden. Införandet av den gemensamma valutan kommer troligtvis på lång sikt att bidra till en ytterligare ökad integration av EMU-ländernas marknader, vilket kan väntas leda till en ökad konkurrens inom olika varu- och tjänsteområden.

I propositionen framhåller regeringen att det inte är möjligt att helt hänföra Sveriges, i det längre tidsperspektivet, relativt svaga tillväxt till någon enskild faktor, men en förklaring som väger tungt är bristande konkurrens inom många delar av ekonomin. Det beror delvis på att en betydande del av produktionen sker inom den offentliga sektorn, men också på att konkurrensen har varit begränsad inom många delar av det privata näringslivet. Bristen på konkurrens har också avspeglats i att prisnivåerna för olika varor och tjänster i Sverige under lång tid legat betydligt över motsvarande prisnivåer i de flesta andra EU-länder. Detta utvecklas närmare i följande avsnitt.

3.3 Prisskillnaderna inom EU

I detta avsnitt jämförs den svenska prisnivån huvudsakligen med prisnivåerna i övriga EU-länder. Jämförelser görs avseende hela

¹² Prop. 1999/2000:140

BNP, delmängderna privat respektive offentlig konsumtion, samt för ett antal enskilda branscher.

3.3.1 Att jämföra priser mellan länder

Nedan finns prisnivåer redovisade för åren 1999, 2000 och 2001. Redovisningen bygger på senast tillgänglig statistik, vilket inneburit att samma år inte kunnat redovisas i alla tabeller.

Det är viktigt att notera att flera faktorer påverkar den relativa prisnivån mellan olika länder. Därför kan differensen mellan den svenska prisnivån och prisnivåerna i övriga länder variera relativt kraftigt mellan olika år som en följd av exempelvis nominella växelkursförändringar.¹³

Det bör också framhållas att internationella prisnivåjämförelser är svåra att genomföra. Ett problem som ofta påpekas är svårigheten att jämföra varor mellan olika länder, eftersom konsumenternas efterfrågan skiljer sig åt. En vara som i ett land anses vara en normal vara kan betraktas som en lyxvara i ett annat land. Inom OECD och EU:s statistikmyndighet, Eurostat, läggs det ner avsevärda resurser på att identifiera jämförbara varor och tjänster i olika länder för att därigenom möjliggöra relevanta prisjämförelser.

Eurostat anordnar regelbundet möten där man går igenom vilka varor och tjänster som skall användas vid internationella prisjämförelser. Syftet är att skapa ett underlag för relevanta prisjämförelser mellan länder. Vid produkturvalet görs en avvägning mellan jämförbarhet och representativitet. Att använda märkesvaror som är lika i alla länder är ett sätt att uppnå en bättre jämförbarhet. Sverige representeras i dessa sammanhang av SCB.

Förutom svårigheter att hitta jämförbara produkter kan det ofta finnas metodologiska skillnader vad gäller datainsamlingen. Om prisjämförelser görs mellan ett land där priser enbart insamlats i huvudstadsregionen med ett land där prisuppgifter insamlats från flera städer förutom huvudstaden, blir jämförelsen missvisande. Det beror på att huvudstadsregioner i de flesta fall har en högre prisnivå

¹³ För en fördjupad redogörelse över förklaringar till prisskillnader mellan länder se avsnitt 3.4 nedan.

än vad som gäller landet i övrigt på grund av bl.a. en generellt högre lönenivå.

Trots det arbete som läggs ned för att uppnå så relevanta prisjämförelser som möjligt bör det, bl.a. på grund av ovan framförda svårigheter, framhållas att prisjämförelser mellan länder är vanskliga och innehåller många fällor. På grund av detta bör de redovisade prisnivåerna nedan ses som en indikation över vilka länder som har en högre respektive lägre prisnivå och inte betraktas som en absolut sanning om hur mycket dyrare varor och tjänster i ett land är i förhållande till varor och tjänster i ett annat land.

3.3.2 Är Sverige dyrt i ett internationellt perspektiv?

I tabell 3.2 nedan redovisas prisnivåerna för BNP i de 15 EU-länderna samt USA och Japan. Jämförelsen bygger på samma undersökning av OECD varifrån BNP-jämförelsen i avsnitt 3.2 hämtades.¹⁴ Prisinivån är uttryckt som ett index (PNI), där uppgifterna för 2000 och 2001 är prognostiserade framskrivningar från 1999.¹⁵

¹⁴ OECD, Purchasing Power Parities 1999 Benchmark Results, 2002

¹⁵ Prisinivåindex (PNI) beräknas som kvoten mellan köpkraftpariteten (PPP) och den nominella växelkursen mätt som inhemsk valuta per enhet utländsk valuta.

Tabell 3.2 Prisinivåer för BNP i EU-länderna, Japan och USA. OECD30 = 100. Åren 1999-2001

	1999	2000	2001
Japan	143	153	136
Danmark	119	109	112
USA	101	105	110
Storbritannien	106	103	103
Sverige	118	110	101
Finland	107	98	99
Luxemburg	106	97	97
Frankrike	104	93	94
Irland	99	91	94
Tyskland	105	93	93
Nederländerna	96	88	92
Österrike	102	91	92
Belgien	100	90	91
Italien	86	78	80
Spanien	80	74	76
Grekland	76	67	68
Portugal	68	62	65
EU15	99	90	91
EU12 (EMU)	96	86	87

Källa: OECD

Av tabellen framgår att Sverige 2001 hade en prisinivå för de varor och tjänster som ingår i BNP som låg nära genomsnittet för OECD-länderna men däremot betydligt över genomsnittet inom EU. Om den svenska prisinivån jämförs med genomsnittet för EMU-länderna är skillnaden ännu lite större enligt OECD:s statistik. Av tabellen framgår också att prisinivån i Sverige har gått ned såväl i förhållande till genomsnittet inom OECD som inom EU under perioden 1999-2001.

PNI beräknas som kvoten mellan köpkraftspariteten och den nominella växelkursen. En trolig delförklaring till den under åren 1999-2001 minskade prisskillnaden mellan Sverige och övriga länder inom EU samt USA är att den svenska kronan försvagades gentemot såväl euron som US-dollar under perioden.

I tabell 3.3 redovisas de av Eurostat framtagna prisinivåerna för offentlig respektive privat konsumtion år 1999. Tabellen visar att

prisnivåskillnaderna var större för offentlig konsumtion inom EU. Det kan vara ett tecken på att de marknader som berörs av offentlig upphandling är sämre integrerade än de som tillgodoser konsumenternas efterfrågan.

Tabell 3.3 Prisnivåer för offentlig respektive privat konsumtion inom EU. EU15=100. År 1999

	Offentlig konsumtion	Privat konsumtion
Belgien	102	102
Danmark	122	122
Finland	105	120
Frankrike	103	105
Grekland	63	82
Irland	91	103
Italien	94	86
Luxemburg	138	98
Nederländerna	91	97
Portugal	57	73
Spanien	77	83
Storbritannien	98	112
Sverige	118	125
Tyskland	116	104
Österrike	104	101

Källa: Eurostat

I tabell 3.4 nedan redovisas prisnivåerna, enligt Eurostat, för privat konsumtion för åren 1999-2000. Uppgifterna för år 2000 är prognostiserade framskrivningar från 1999.¹⁶ Talen speglar de relativa priser för varor och tjänster som bjuds ut på konsumentmarknaden i olika länder.

¹⁶ Eurostat/OECD (price statistics: PPP indicators), 2002-06-11

Tabell 3.4 Prisnivåer för privat konsumtion inom EU. EU15=100. Åren 1999-2000

	1999	2000
Sverige	125	128
Danmark	122	121
Finland	120	121
Storbritannien	112	118
Irland	103	105
Frankrike	105	102
Tyskland	104	102
Belgien	102	100
Österrike	101	100
Luxemburg	98	97
Nederländerna	97	97
Italien	86	86
Spanien	83	83
Grekland	82	80
Portugal	73	74

Källa: Eurostat

Prisskillnaden mellan Sverige och övriga länder inom EU varierar för olika produkter. I tabell 3.5 finns en sammanställning av prisnivåerna för åtta olika produktkategorier i Sverige och sju andra EU-länder. Uppgifterna kommer från Eurostat och avser 1999.¹⁷

¹⁷ Eurostats databaser: New Cronos Theme2/price/ppp/pppsna79 och pppsna 95

Tabell 3.5 Prisnivåer för vissa varugrupper för ett urval av länder inom EU. EU15=100. År 1999

	S	DK	FIN	D	UK	I	F	NL
Livsmedel	118	127	113	101	101	97	109	94
Alkoholfria drycker	126	143	123	105	120	92	88	90
Kläder och skor	107	99	103	106	105	95	98	101
Hyra av bostad	125	107	133	132	105	65	111	90
Byggnads- och anläggningsarbeten	126	128	79	108	104	80	127	120
El, gas och andra bränslen	86	158	90	106	86	103	102	125
Medicin och sjukvårdsutrustning	119	119	126	126	105	88	94	85
Köpta transporttjänster	163	121	121	125	146	67	99	109

S=Sverige, DK=Danmark, FIN=Finland, D=Tyskland, UK=Storbritannien, F=Frankrike, NL=Nederländerna

Källa: Eurostat

Utifrån tabellen kan vi fastställa att transporttjänster¹⁸, livsmedel, alkoholfria drycker, hyra för bostäder samt byggnads- och anläggningsarbeten var produktområden som var särskilt dyra i Sverige jämfört med övriga EU-länder. Inom området el, gas och andra bränslen låg de svenska priserna klart under genomsnittet för de 15 EU-länderna. Kläder och skor var endast något dyrare i Sverige jämfört med genomsnittet inom EU. När det gäller medicin och sjukvårdsutrustning samt livsmedel var Sverige relativt sett mindre dyrt än vad som gällde för privat konsumtion totalt (se tabell 3.4 ovan).

De två övriga nordiska länderna, Danmark och Finland, var relativt sett dyra respektive billiga för i stort sett samma produkter som

¹⁸ Köpta transporttjänster definieras enligt Eurostat som passagerartransport med järnväg, passagerartransport på landsväg, passagerartransport med flyg, passagerartransport på hav och inre vattenvägar, kombinerad passagerartransport samt övriga transporttjänster som anlitas mot betalning. Hur prisrelationen mellan Sverige och övriga EU-länder ser ut för varje enskilt transportslag är oklart. Exempelvis är taxinäringen reglerad, bl.a. avseende pris, i de flesta EU-länder medan det i Sverige genomfördes en avreglering redan 1990, vilket avsevärt förbättrade tillgängligheten (ökad kvalitet) till något högre priser. Regleringen medförde att priset på taxiresor var bestämt till en nivå som "var för låg", dvs. efterfrågan översteg utbudet. Detta kan fortfarande antas gälla i de länder där taxinäringen alltjämt är reglerad. En genomgång av konkurrensproblemen inom andra delar av transportområdet görs i kapitel 11 och 12, där marknaderna för flyg- respektive järnvägstransporter finns beskrivna.

Sverige. Undantag var el, gas och andra bränslen där Danmark hade en särställning medan Sverige och Finland var relativt billiga i jämförelse med övriga EU.

Ur tabellerna går det att utläsa för vilka av de utvalda länderna där varor och tjänster är relativt sett dyra respektive billiga. Varor och tjänster i Sverige och Danmark är relativt sett dyra medan varor och tjänster i Italien, Nederländerna och Frankrike är relativt billiga. El, gas och andra bränslen var dock 20 procent dyrare (103/86) i Italien jämfört med Sverige. Av länderna i tabellen var Frankrike billigast på alkoholfria drycker och näst dyrast i fråga om byggnads- och anläggningsarbeten.

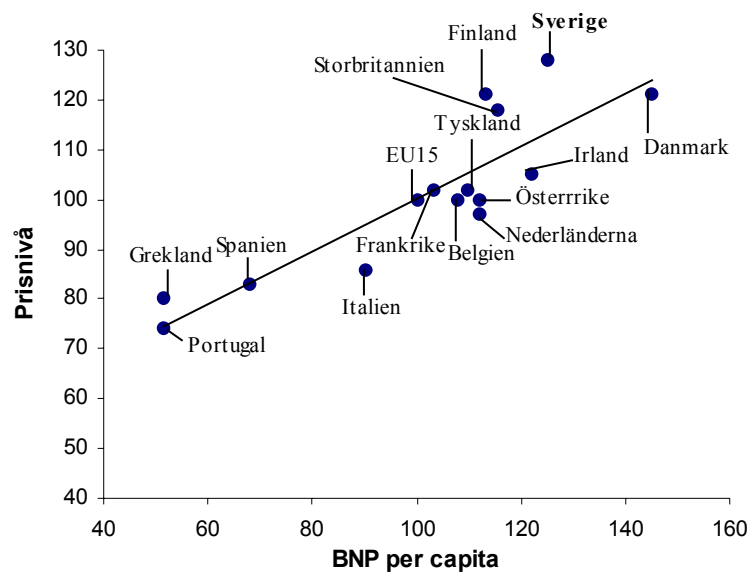
3.4 Förklaringar till prisskillnader mellan länder

Den s.k. lagen om ett pris säger att priserna på varor och tjänster bör vara lika, omräknat till en gemensam valuta, i länder som bedriver handel med varandra. Dock finns det ett antal faktorer som förklarar varför prisskillnader mellan länder ändå kan förekomma.¹⁹

Länder med en produktiv exportindustri har en högre prisnivå jämfört med länder som har en mindre produktiv exportindustri, vilket beror på att företagen i de mer produktiva länderna har råd att betala högre löner till sin arbetskraft. Detta driver i sin tur upp den generella lönenivån, (alltså även inom de sektorer som inte konkurrerar på världsmarknaden), och därmed även den generella prisnivån. Eftersom produktivare länder har en högre inkomstnivå kan man förvänta sig ett positivt samband mellan prisnivå och BNP per capita.

¹⁹ Se t.ex. European Economy Supplement A No 7 - July 2001 och Konkurrensverket (2000:2)

Figur 3.6 Sambandet mellan prisnivå för privat konsumtion och nominell BNP per capita för länderna inom EU. EU15=100. År 2000



Källa: OECD och bearbetning av Konkurrensverket

I diagrammet ovan görs en jämförelse mellan EU-ländernas relativa prisnivåer uttryckta som prisnivån för privat konsumtion och ländernas nominella BNP per capita.²⁰ Prisnivåerna för privat konsumtion är desamma som redovisas i tabell 3.4 ovan och bygger på framskrivningar från 1999. Uppgifterna om nominell BNP per capita har hämtats från OECD.²¹

Ur diagrammet kan det positiva sambandet mellan den relativa prisnivån och inkomstnivån mätt som nominell BNP per capita i ett land tydligt konstateras. Avvikelser finns dock. Irland och Sverige beräknades ha ungefär lika hög BNP per capita år 2000 samtidigt som den irländska prisnivån för privat konsumtion var väsentligt

²⁰ I figur 3.6 har Luxemburg utlämnats. Orsaken till detta är att en stor del av Luxemburgs höga BNP per capita beror på den stora andelen förvärsarbetande från övriga EU-länder. Dessa medverkar till att höja den totala bruttonationalprodukten samtidigt som de inte räknas med när BNP per capita beräknas eftersom de bor i ett annat land. Det förekommer också i övriga EU-länder att människor förvärsarbetar i ett annat land än där de bor. Dock bedöms utfallet vid beräkningen av BNP per capita i dessa fall inte vara särskilt stor.

²¹ OECD, National Accounts of OECD Countries, Main Aggregates Volume 1, 2002

lägre än den svenska. Illustrationen skall ge en bild av sambandet mellan prisnivån och nominell BNP per capita i ett land. Den skall däremot inte ses som en jämförelse av välståndet mellan länder. För att bättre kunna bedöma välfärden är det lämpligare att använda köpkraftsjusterad BNP per capita, vilket också gjordes i tabell 3.1 tidigare i detta kapitel.

Det generella skattetrycket i ett land påverkar också prisnivån jämfört med andra länder. Punktskatter, mervärdesskatter, inkomstskatter och arbetsgivaravgifter skiljer sig åt mellan länder, vilket leder till prisskillnader. I tabell 3.7 redovisas skattetrycket som procent av BNP tillsammans med den av Eurostat prognostiserade prisnivån för privat konsumtion i de olika EU-länderna år 2000.²²

Tabell 3.7 Prisnivåer för privat konsumtion, EU15 = 100, samt olika skatters andel av BNP inom EU. Skattetryck (1) är summan av (2), (3) och (4). År 2000

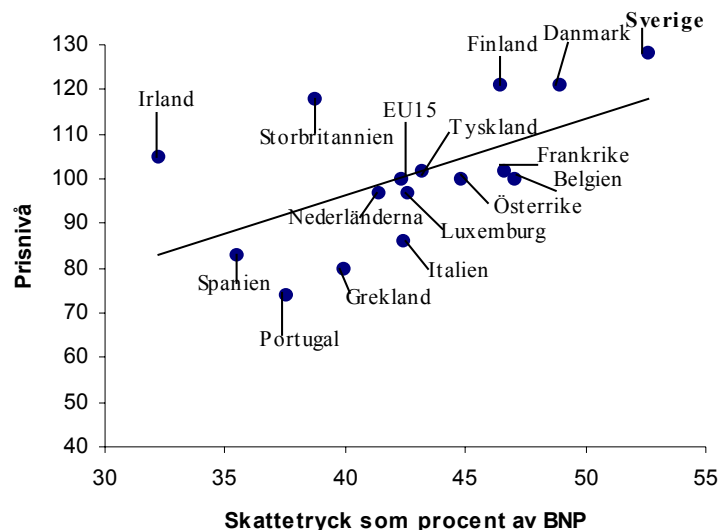
	Prisnivå	Skatte- Tryck (1)	Sociala avgifter (2)	Direkt Skatt (3)	Indirekt skatt (4)
Sverige	128	52,6	16,4	21,5	14,7
Danmark	121	48,9	3,2	28,7	17,0
Finland	121	46,4	12,1	21,0	13,3
Storbritannien	118	38,7	7,6	17,0	14,1
Irland	105	32,2	5,8	13,0	13,4
Frankrike	102	46,6	18,6	12,3	15,7
Tyskland	102	43,2	18,7	12,5	12,0
Belgien	100	47,0	16,2	17,5	13,3
Österrike	100	44,8	17,0	13,2	14,6
Luxemburg	97	42,6	11,6	16,1	14,9
Nederländerna	97	41,4	17,1	12,1	12,2
Italien	86	42,4	12,7	14,6	15,1
Spanien	83	35,5	13,4	10,5	11,6
Grekland	80	39,9	13,8	10,8	15,3
Portugal	74	37,5	11,9	10,8	14,8
EU15	100	42,3	14,2	14,3	13,8

Källor: Eurostat respektive Europeiska kommissionen

²² Europeiska kommissionen, European Economy No 3, 2001 och OECD, Purchasing Power Parities 1999 Benchmark Results, 2002

Skattetrycket har beräknats genom summering av den andel av BNP som sociala avgifter, direkta skatter (inkomst- och förmögenhets-skatter) och indirekta skatter har i respektive land. I figur 3.8 nedan visas sambandet mellan prisnivån för privat konsumtion och skatternas andel av BNP för länderna inom EU.

Figur 3.8 Sambandet mellan prisnivå för privat konsumtion och skatternas andel av BNP för länderna inom EU. År 2000



Källor: Eurostat och Europeiska kommissionen samt bearbetning av Konkurrensverket

I figur 3.8 framgår att det finns ett positivt samband mellan prisnivån och skatternas andel av BNP. Sverige som hade EU:s högsta skattetryck hade också den högsta prisnivån för privat konsumtion, medan exempelvis Spanien hade en lägre prisnivå kombinerat med lägre skatter jämfört med EU-genomsnittet.

Samtidigt kan konstateras att det finns vissa avvikelser. Storbritannien hade betydligt lägre skatter än EU-genomsnittet men var ändå ett av de dyraste länderna i unionen enligt Eurostat. Irland hade de lägsta skatterna uttryckt som procent av BNP medan prisnivån för

privat konsumtion var något högre än vad som gällde för genomsnittet inom EU.

Ovan gjordes gällande att nominella valutakursförändringar kunde vara en förklaring till varför Sveriges relativa prisnivå för de varor och tjänster som ingår i BNP har fallit jämfört med såväl OECD-genomsnittet som genomsnittet inom EU under perioden 1999-2001 (se tabell 3.2).

Svängningar på valutamarknaden påverkar den relativa prisnivån mellan olika länder på följande sätt. När t.ex. den svenska kronan stärks relativt euron stiger Sveriges relativa prisnivå gentemot euroländerna medan det motsatta inträffar när kronan försvagas. Detta beror på att företagen på kort sikt tenderar att behålla sina priser räknat i lokal valuta oavsett valutasvängningar. Fenomenet benämns *pricing-to-market*.

Om en längre tidsperiod studeras finns det dock inget positivt samband mellan en förstärkning av den inhemska valutan i sig och en relativ höjning av priserna gentemot omvärlden. När dessa båda omständigheter sammanfaller på lång sikt kan det härledas till förändringar av andra faktorer som t.ex. en snabbare ekonomisk tillväxt jämfört med omvärlden.

En annan faktor av betydelse för prisnivån är ett lands storlek och antalet invånare. Kostnaderna för distribution av varor ökar som regel ju glesare invånarna inom ett geografiskt område bor. Antalet invånare per ytenhet kan indirekt sägas mäta antalet alternativa leverantörer som en konsument har och därmed också konkurrenstrycket. Utifrån detta kan en högre befolkningstäthet förväntas leda till lägre priser.

Skillnader i konsumtionsmönster och betalningsvilja för olika produkter leder också till prisnivåskillnader mellan länder. Orsaken till detta är att samma produkt värderas på olika sätt av konsumenter i skilda länder. Detta utnyttjas i sin tur av företagen som kan segmentera marknaderna och prisdifferentiera mellan marknader i olika länder beroende på hur efterfrågan ser ut.

Slutligen antas det finnas ett negativt samband mellan konkurrensintensiteten och prisnivån. Ju mindre marknadsmakt som enskilda företag har desto lägre blir priserna.

3.4.1 Ökad konkurrens ger lägre priser

I oktober 2000 presenterade Konkurrensverket en rapport där orsakerna till prisskillnader mellan Sverige och omvärlden analyserades.²³ I rapporten konstateras att de svenska priserna under perioden 1990-1999 i genomsnitt var 30 procent högre än genomsnittet i OECD-länderna och 20 procent högre än genomsnittet inom EU. Genom regressionsanalys kvantifierades de olika förklaringsfaktorernas betydelse för prisrelationen mellan Sverige och övriga länder.

Av de förklaringsfaktorer som berörts ovan kunde BNP per capita, skatter, befolkningstäthet, kostnaden för arbetskraft, under perioden förekomna växelkursförändringar och den privata konsumtionen förklara drygt hälften av prisskillnaden i förhållande till OECD. Enligt Konkurrensverkets bedömning är bristande konkurrens den viktigaste förklaringen till den återstående prisskillnaden.

Om företagskoncentrationen på den svenska marknaden minskade skulle den generella svenska prisnivån troligtvis närma sig EU-genomsnittet. Konkurrensen kan också förbättras genom en ökad importkonkurrens.

Även en större andel parallellimport mellan Sverige och övriga EU skulle bidra till att prisnivåskillnaderna jämnades ut. Detta skulle gynna svenska konsumenter eftersom de svenska priserna för flertalet varor och tjänster är högre än de genomsnittliga priserna för motsvarande varor och tjänster inom övriga EU.²⁴

I februari 2002 fick Konkurrensverket regeringens uppdrag att undersöka olika samband mellan företagskoncentration inom parti- och detaljhandelsleden och priserna för de varor och tjänster som bjuds ut. Enligt uppdraget skall det bl.a. göras en fortsatt analys för att närmare kartlägga orsakerna till prisnivåskillnader för varor och tjänster mellan Sverige och övriga EU liksom andra handelspolitiskt intressanta länder. I uppdraget ingår också att särskilt beakta parallellimportens betydelse för att utjämna prisskillnaderna inom

²³ Konkurrensverket, 2000:2

²⁴ Se t.ex. Ganslandt och Maskus, Parallel Imports of Pharmaceutical Products in the European Union 2001 och Danzon, The Economics of Parallel Trade, 1998

EU. Uppdraget skall redovisas för regeringen senast den 15 december 2002.²⁵

Av redogörelsen i detta kapitel framgår att prisnivån för de varor och tjänster som ingår i BNP är avsevärt högre i Sverige än genomsnittet inom EU. Enligt Konkurrensverkets bedömning beror en betydande del av prisskillnaden på bristande konkurrens i form av bl.a. en hög företagskoncentration på den svenska marknaden. I nästa kapitel redogörs för olika faktorer som är av stor betydelse för konkurrens och strukturomvandling i den svenska ekonomin.

²⁵ Konkurrensverket, dnr 25/2002

4 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

I flertalet tidigare utredningar som behandlat konkurrensförhållanden i Sverige har framhållits betydelsen av en skärpt konkurrens och ett ökat omvandlingstryck i ekonomin. Exempelvis konstaterade såväl Konkurrenskommittén²⁶ som Produktivitetsdelegationen²⁷ att konkurrensen var satt ur spel inom flera områden till följd av bl.a. offentliga regleringar och samarbeten mellan företag. För Konkurrenskommittén var en skärpt konkurrenslagstiftning en av de viktigaste åtgärderna för att åstadkomma ett ökat konkurrensstryck. Nyligen har även Ekonomirådet i sin rapport Gränslös konkurrens (SNS, 2002) pekat på behovet av en förstärkt konkurrenspolitik och riksdagen har också nyligen beslutat om lagändringar för att främja avslöjandet och bekämpandet av olagliga karteller.²⁸

En stor del av innehållet i detta kapitel ägnas åt konkurrenslagen. Därefter följer ett avsnitt om regelreformer och liberalisering av marknader som tidigare varit skyddade från konkurrens. I ett tredje avsnitt behandlas konsumenternas roll och omständigheter som begränsar konsumenternas möjligheter att söka och välja bland olika varor och tjänster. Därefter diskuteras hur andra faktorer, bl.a. nya konsumtionsmönster, kan påverka konkurrensen. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om koncentrationen inom olika delar av svenskt näringsliv.

4.1 Konkurrenslagen

För att kunna motverka allvarliga konkurrensbegränsningar krävs ett ändamålsenligt regelverk och en effektiv övervakning. Den nuvarande konkurrenslagen (1993:20), KL, trädde i kraft 1993 och är det offentliga regelverk som syftar till att hindra marknadens aktörer från att begränsa eller helt eliminera konkurrensen. De centrala förbudsreglerna i KL motsvarar i princip artiklarna 81 och 82 i EG-

²⁶ SOU 1991:59

²⁷ SOU 1991:82

²⁸ Detta behandlas närmare i kapitel 15.

fördraget. KL innehåller två generella förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Lagen innehåller också regler om prövning av företagskoncentrationer.

Konkurrensverket är central myndighet för konkurrensfrågor och övervakar lagens åttlydnad såväl genom förhands- som efterhandskontroll. I det följande redogörs närmare för innehållet i förbudsreglerna respektive förvävsreglerna.²⁹

4.1.1 Förbudsreglerna

Konkurrensbegränsande samarbete

I 6 § KL förbjuds konkurrensbegränsande samarbete mellan företag om det har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrda konkurrensen på ett märkbart sätt eller om det ger ett sådant resultat.

Avgörande för om ett samarbete skall anses påverka konkurrensen på ett märkbart sätt är storleken på de samarbetande företagen och deras marknadsandelar. Samverkan mellan små och medelstora företag som enbart omfattar en mindre del av marknaden faller normalt utanför förbudet.

Exempel på förfaranden som anses särskilt konkurrensbegränsande räknas upp i lagen. Det finns även andra former av samarbete som är konkurrensbegränsande. Lagen ser särskilt strängt på prissamarbete. Det saknar betydelse om företagen samarbetar direkt med varandra eller indirekt i t.ex. en inköpsorganisation eller en branschförening.

Avtal om marknadsuppdelning är också konkurrensbegränsande till sin natur. En sådan uppdelning kan vara både horisontell och vertikal och gälla t.ex. uppdelning av försäljningsområden eller kundkategorier. Uppdelning av marknader i samband med anbudsgivning är också exempel på konkurrensbegränsande förfaranden.

²⁹ För en fördjupad redogörelse av konkurrenslagen och dess tillämpning se t.ex. Carlsson et al., Konkurrenslagen. En kommentar, 1999.

Missbruk av dominerande ställning

I 19 § förbjuds ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på marknaden. Det är däremot inte förbjudet att ha eller försöka uppnå en dominerande ställning.

Även i denna paragraf finns ett antal exempel på förfaranden som kan vara förbjudna. Begränsningar av produktion och marknader, diskriminering finns med bland dessa exempel. Att tillämpa oskäligt höga inköps- och försäljningspriser kan också utgöra en form av missbruk. Till denna paragraf hänförs också förfaranden som består i att 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 förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

Om ett samarbete har märkbart konkurrensbegränsande verkningar kan företagen få undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen. 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 förbättra produktionen eller distributionen eller 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 för en väsentlig del av produkterna. Bedömningen görs på den i det aktuella fallet relevanta marknaden.

För att undantag skall kunna beviljas måste samtliga dessa kriterier vara uppfyllda. Undantag är, till skillnad från icke-ingripandebe-

sked, 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 dominerande 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.

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 10 procent av företagets eller företagens årsomsättning föregående räkenskapsår.

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. Skadeståndet är ett hitintills outnyttjat sanktionsinstrument i den svenska konkurrenslagen.³⁰ I kapitel 15 redogörs närmare för skadeståndets utformning och funktion i svensk konkurrensrätt med utgångspunkt från hur det kan bidra till en effektivare kartellbekämpning.

I det fall Konkurrensverket avslår en ansökan om icke-ingripandebesked 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 förutsättningar för att bevilja undantag inte finns. Den praktiska effekten av sådana

³⁰ Även om ett fåtal mål har anhängiggjorts har 33 § konkurrenslagen aldrig legat till grund för ett avgörande i svensk domstol. Detta behandlas närmare av Levinsohn och Lidgard (2002). Se även avsnitt 15.4.

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.

Tillämpning av konkurrenslagen

Införandet av den nya konkurrenslagen år 1993 samt tillämpningen av den har inneburit att tusentals skadliga konkurrensbegränsande förfaranden har upphört. Det gäller såväl konkurrensbegränsande samarbete som missbruk av dominerande ställning. Vissa principiellt viktiga ärenden beskrivs närmare i marknads- eller områdesbeskrivningarna som finns i kapitel 5-14.

Antalet ansökningar om icke-ingripandebesked eller anmälningar för undantag har minskat betydligt under de senaste åren och Konkurrensverket har därför fått ökat utrymme för att ta egna initiativ och kan koncentrera sig på de mer allvarliga konkurrensbegränsningarna, t.ex. karteller. Karteller är hemliga till sin natur och svåra att spåra. Det är därför svårt att ha en exakt uppfattning om omfattningen. Att de förekommer visar såväl internationella som svenska erfarenheter. Vad gäller petroleumbranschen misstänks oljebolagen ha samarbetat i rabattgivningen gentemot köpare av bensin. Ärendet är föremål för prövning i Stockholms tingsrätt. På sistone har också särskild uppmärksamhet riktats mot delar av byggnads- och anläggningsbranschen där det finns företag som misstänks för att ha gjort sig skyldiga till brott mot konkurrenslagen genom anbudssamverkan och marknadsdelning. I avsnitt 4.1.2 nedan redogörs närmare för varför företagen kan ha intresse av att begränsa konkurrensen och vilka faktorer som underlättar kartellbildning. Därefter följer en kortfattad redogörelse för vertikala konkurrensbegränsningar.

4.1.2 Faktorer av betydelse för kartellbildning

Om företagen på en marknad gemensamt kan agera som ett monopol, så får de maximal gemensam vinst. Ju mera lika företagen är i fråga om 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.

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 explicit (uttryckligt) eller implicit (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 relativt större försäljningsökning, 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. Även direkta böter kan förekomma. En annan verkkningsfull 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 verksamt sätt att gå till väga på för att eliminera priskonkurrens är att låta samtliga företag regelbundet insända prislistor och rapportera priser och försäljningsvolym 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 pris-sänkning 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 prislistor 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 eller minska sin produktion och därmed tillkännage att det önskar ingå ett horisontellt samarbete med andra företag. Eftersom det är förhållandevis lätt att upptäcka prissänkningar på en marknad med ett litet antal företag, finns det mycket som talar för att samarbetet kan vara i kraft under en lång tid.

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 riktpriis 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.

Möjligheterna för ett enskilt företag att öka försäljningen på ett sätt som inte omfattas av överenskommelsen komplicerar förutsättningarna för horisontellt samarbete. Ett företag kan söka öka försäljningen genom att intensifiera marknadsföringen av sina produkter. Om en marknadsföringskampanj skulle leda till en varaktig ökning av marknadsandelen för ett eller flera företag, skulle detta dock kunna innebära att andra företag började använda priset som konkurrensmedel. I sådana fall kan det vara nödvändigt att låta överenskommelsen även omfatta marknadsföring.

På lång sikt skulle man teoretiskt sett kunna förvänta sig att priserna blir sådana att alla monopolvinster elimineras, vare sig det förekommer samverkan eller ej, om företagen inte kan begränsa möjligheterna till inträde på marknaden. Företagen kan emellertid inom vissa branscher ha skaffat sig i det närmaste fullständig kontroll över distributions- och försäljningskanalerna, vilket begränsar möjligheterna för nya företag att vara verksamma på marknaden.³¹ 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

³¹ Detta är exempelvis fallet i dagligvaruhandeln där koncentrationen till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nya företag.

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.

Sammanfattande slutsats

Enligt ekonomisk teori har företagen ett intresse av att på olika sätt begränsa konkurrensen, eftersom detta leder till större vinster. Det finns en konflikt mellan företags- och samhällsekonomiska mål. Horisontellt konkurrensbegränsande samarbete kan baseras på olika kontrakt eller på ett i tyst samförstånd enhetligt agerande, s.k. implicita överenskommelser. För att en överenskommelse skall kunna vara i kraft över tiden måste det vara förenat med någon form av sanktion om överenskommelsen skulle brytas, t.ex. i form av hot om priskrig vilket leder till mindre vinster i framtiden. En annan typ av bestraffning är bojkott av något slag, t.ex. i fråga om leveranser av olika insatsvaror, vilket skulle leda till mindre vinster. Om företaget i stället utesluts ur en gemensam organisation skulle det inte få tillgång till de tjänster som organisationen tillhandahåller, t.ex. information om ny teknik, gemensam annonsering vid mässor och särskilda kampanjer vilket skulle kunna leda till mindre vinster i framtiden. För vissa företag kan det även vara viktigt att genom medlemskap i en branschorganisation ha en social gemenskap.

En hög marknadskoncentration underlättar en horisontell samverkan. Om antalet företag är litet och företagets efterfråge- och kostnadsförhållanden uppvisar stora likheter är argumenten starka för att företagen skulle kunna begränsa konkurrensen och enas om ett pris som ligger nära det som skulle råda under monopol. Det kan exempelvis gälla mogna marknader med homogena produkter som cement, asfalt och petroleum. Om inträdeshindren på marknaden är betydande underlättas samverkan. Tecken på detta är liten importkonkurrens och svag nyetablering.

I regeringens proposition Ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning, m.m. (prop. 2001/02:167) har förslag lämnats till ändringar i konkurrenslagstiftningen för att ytterligare effektivisera konkurrensövervakningen och göra det lättare att spåra och avslöja karteller. De olika åtgärderna, som enligt riksdagsbeslut kommer att träda i kraft den 1 augusti i år, beskrivs närmare i kapitel 15.

4.1.3 Vertikala konkurrensbegränsningar

Ovan nämnda horisontella konkurrensbegränsningar 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 tillverkarens 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. Exklusivavtal som omfattar avtal med en marknadsandel under 35 procent har genom gruppundantag undantagits från förbuden i den svenska konkurrenslagen. Europeiska kommissionen utfärdade i december 1999 en gruppundantagsförordning som omfattar avtal om vertikala konkurrensbegränsningar där marknadsandelen inte överstiger 30 procent.

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. Motsvarande gäller i Sverige enligt förordning (2000:1193), om gruppundantag enligt 17 § konkurrenslagen för vertikala avtal.

4.1.4 Förvärvsreglerna

Prövning av företagskoncentrationer

Genom 1993 års konkurrenslag skedde en anpassning av reglerna för förvärvskontrollen till EU:s lagstiftning. Enligt 34 § konkurrenslagen får vissa företagskoncentrationer förbjudas. Stockholms tingsrätt får på talan av Konkurrensverket förbjuda en företagskoncentration om den skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, och ett förbud kan meddelas utan att väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen åsidosätts.

Företagen är skyldiga att anmäla en koncentration till Konkurrensverket om de berörda företagen tillsammans har en omsättning föregående räkenskapsår som överstiger fyra miljarder kronor och minst två av de berörda företagen vardera har en årsomsättning i Sverige som överstiger 100 miljoner kronor. När Konkurrensverket fått en anmälan om företagskoncentration har verket 25 arbetsdagar på sig att besluta om en särskild undersökning skall inledas. Under denna tidsperiod får företagen inte fullfölja koncentrationen. Om Konkurrensverket beslutar att göra en särskild undersökning har

verket ytterligare tre månader på sig att väcka talan vid Stockholms tingsrätt om ingripande mot koncentrationen.

Sanktioner

Negativa effekter av en företagskoncentration skall när så är möjligt undanröjas genom mindre ingripande slag än förbud mot koncentrationen. Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av en företagskoncentration får en part i företagskoncentrationen, i stället för förbud, åläggas att t.ex. avyttra ett företag eller genomföra någon annan konkurrensbefrämjande åtgärd.

På motsvarande sätt kan förvärvsparterna göra frivilliga åtaganden till Konkurrensverket. Sådana åtaganden tillämpas vid förvärvsprovningar av konkurrensmyndigheter i flera länder och har fördelar för såväl parterna som för konkurrensmyndigheten. De kan leda till att väsentliga konkurrensbegränsande effekter av koncentrationen 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. Såväl ålägganden som frivilliga åtaganden kan förenas med vite. Marknadsbeskrivningarna i kapitel 5-14 innehåller redogörelser för förvärv som bedömts ha störst effekter på konkurrensen och exempel på åtaganden som parterna gjort.

Effekter av förvärv

En koncentration mellan företag på en marknad kan leda till negativa effekter för konsumenterna. Bristande konkurrens på en marknad innebär att företagen t.ex. kan sätta höga priser i förhållande till sina kostnader. Begränsad konkurrens kan vidare minska pressen på företagen att reducera olika former av slack i verksamheten och producera och distribuera produkter till lägsta kostnad, dvs. leda till s.k. X-ineffektivitet.

En företagsexpansion kan ske antingen internt eller externt genom förvärv. Intern expansion kan vara 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 marknads struktur. I syfte att stärka sin egen konkurrenskraft och således reducera konkurrensen från konkurrenter kan företaget antingen vidta konkurrensförstärkande 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.

Horisontella företagsförvärv minskar antalet självständigt konkurrerande företag på en viss marknad. Denna minskning kan, men behöver inte, ha skadliga effekter på konkurrensen. Ju större andel av de produkter (som betraktas som substituerbara av kunderna) som kontrolleras av ett enskilt företag, desto svagare är konkurrenstrycket från andra företag och deras produkter. Negativa effekter av en ökad marknadsdominans kan emellertid motverkas av kostnadsminskningar som uppkommer genom förvärvet. 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 samhälls-ekonomisk vinst.

Vertikala företagsförvärv kan, liksom horisontella, ha både positiva och negativa effekter på konkurrensen. Exempelvis kan en vertikal integration framåt leda till rationaliseringar och kostnadsminskningar. Samtidigt kan ett samgående mellan en dominerande råvaruleverantör och ett företag i ett senare produktionsled leda till leveranssvårigheter eller risk för marknadsutestängning 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 företagsledning 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. Företagskoncentrationer kan emellertid också medföra omfattande kostnader för att integrera olika företag, organisationsformer och företagskulturer. Sådana kostnader kan underskattas vid planering av företagsförvärv.

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 det förvärvande företags internationella inköps- och marknadsföringskapacitet.

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. 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 överenskommelser om t.ex. priser följs. Hotet om nya företags inträde på marknaden kan ofta vara en otillräcklig mekanism för att åstadkomma priskonkurrens.

Sammantaget kan konstateras att företagsförvärv, enligt ekonomisk teori, kan ha både negativa och positiva effekter för samhället och konsumenterna. Å ena sidan finns faktorer som talar för att konkurrensen begränsas, vilket sammanhänger med att antalet aktörer minskar som är verksamma på marknaden. Å andra sidan kan förvärv leda till kostnadsminskningar som, om de är tillräckligt stora, kan motverka den konkurrensbegränsande effekten. Antalet empiriska undersökningar som genomförts är förhållandevis begränsat och resultaten är heller inte entydiga.³² Vad gäller horisontella

³² Se vidare Horn och Stennek, EU Merger Control and Small Member State Interests, 2002.

förvärv finns stöd för att betydande kostnadssynergier inte uppkommer. Samtidigt finns exempel på branscher med betydande skalfördelar i produktionen och där förvärv lett till kostnadsbesparingar. Även om antalet empiriska studier som undersökt huruvida förvärv leder till mindre konkurrens, dvs. till ökad marknadsmakt, är påfallande litet samtidigt som olika metoder använts i undersökningarna. finns visst stöd för uppfattningen att horisontella förvärv leder till minskad konkurrens och till högre priser. De negativa effekterna förefaller vidare uppkomma på marknader som kännetecknas av hög koncentration.

Förvärv är en viktig del av strukturomvandlingen i en ekonomi och inte minst de internationella förvärven har bidragit till att olika delar av det svenska näringslivet har effektiviserats (se vidare nedan). Antalet förvärv som anmäldes till Konkurrensverket under mitten av 1990-talet uppgick till mellan 200 och 300 per år. Under 1997 och 1998 minskade antalet till drygt 150 per år till följd av att reglerna för anmälningsskyldigheten ändrades. Antalet anmälningar om företagskoncentrationer har därefter fortsatt att minska. Under 2001 fattade verket 90 beslut rörande företagskoncentrationer varav hela 87 stycken lämnades utan åtgärd inom 25 arbetsdagar. I två fall gjorde företagen frivilla åtaganden som innebar att förvärven kunde lämnas utan åtgärd. I ett förvärv yrkade verket om förbud hos Stockholms tingsrätt. Parterna beslöt då att inte genomföra samgåendet.

I ett betydande antal av alla de företagskoncentrationer som anmälts till Konkurrensverket har förvärvaren varit ett utländskt företag. Därtill kommer ett antal betydelsefulla koncentrationer som prövats av EU-kommissionen och som berört den svenska marknaden. I en rapport från Institutet för tillväxtpolitiska studier (Strukturstudie av näringslivet i Sverige 1999), konstateras att det svenska näringslivet blir allt mer internationaliserat. Allt fler svenska företag bildar dotterbolag i utlandet och antalet utlandsägda företag ökar kraftigt i Sverige. Industrin domineras helt av internationella företag. Av rapporten framgår vidare att internationella företag bidrar till tillväxt i Sverige. Dessa företag hade genomsnittligt sett högre förädlingsvärde per anställd än svenska hemmamarknadsföretag. Utlandsägda företag hade högst produktivitet och i synnerhet de med färre än 50 anställda. Trots internationaliseringen är fortfarande flertalet företag små svenska hemmamarknadsföretag.

4.1.5 Översynen av EU:s regler för prövning av företagskoncentrationer

Inom EU pågår för närvarande en översyn av EU:s regler om prövning av företagskoncentrationer. Koncentrationsförordningen innebär för närvarande att det s.k. dominanskriteriet tillämpas. Det betyder bl.a. att en förutsättning för ingripande mot en koncentration är att den leder till eller förstärker en dominerande ställning.

Vissa länder, t.ex. USA, tillämpar i stället det s.k. SLC-testet.³³ Att dominans uppkommer är då ingen förutsättning för att ingripa mot en koncentration, men det krävs att konkurrensen väsentligt begränsas. En fördel med SLC-testet kan vara att det möjliggör en bedömning av koncentrationer som leder till väsentliga konkurrensbegränsande effekter utan att dominans uppstår. Sådana situationer kan uppstå genom företagskoncentrationer på oligopolmarknader. För ett definitivt ställningstagande till de båda kriterierna krävs dock ytterligare överväganden. Konkurrensverket välkomnar därför fortsatta utredningar kring för- och nackdelar med SLC-testet respektive dominanstestet.

Även frågan om hur effektivitetsvinster ska tas med vid prövning av koncentrationer tas upp av kommissionen. Konkurrensverkets uppfattning är att effektivitetshänsyn bör ingå som en del av koncentrationsprövningen och att kostnadsbesparingar ska beaktas endast i den mån det visats att den långsiktiga effekten på konkurrensen och konsumentnyttan är positiv. Det åligger parterna att bl.a. kunna belägga existensen och omfattningen av de effektivitetsvinster som man gör gällande och när dessa uppnås. Vidare åligger det parterna att visa att vinsterna uteblir om koncentrationen inte genomförs. Avgörande för om effektivitetsvinsterna ska beaktas vid bedömningen av företagskoncentrationer bör vara att dessa vinster kommer konsumenterna till del.

4.1.6 En ekonomisk analys av olika målsättningar för kontroll av företagskoncentrationer

På uppdrag av Konkurrensverket har Sven-Olof Fridolfsson, IUI, med fokus på förvärvskontrollen, gått igenom målsättningarna för konkurrenspolitiken i några jurisdiktioner. Med utgångspunkt från

³³ SLC är förkortning för Substantial lessening of competition.

ekonomisk teori har analyserats för- och nackdelar med olika målsättningar.³⁴

Rapporten är organiserad i tre delar. Den första delen beskriver innebörden av de målsättningar som brukar förekomma i ekonomiska analyser av förvärvskontrollen. Den andra delen avser att identifiera vilka målsättningar som används i några jurisdiktioner. Den sista delen belyser, med utgångspunkt från ekonomisk teori, frågan om vilken målsättning som förvärvskontrollen kan förmodas vara lämpad att uppfylla. Avsnittet innehåller i det följande ett utdrag av valda delar av rapporten.

Tänkbara målsättningar för kontroll av företagskoncentrationer

Av rapporten framgår att den ekonomiska litteraturen brukar förutsetta att förvärvskontrollens syfte antingen är att främja en s.k. samhällsekonomiskt effektiv resursallokering eller att gynna någon specifik grups intressen såsom konsumenternas. I det förra fallet brukar man säga att förvärvskontrollen har ett effektivitetsmål medan den sägs ha ett fördelningsmål i det senare fallet. Inom ramen för en ekonomisk modell analyserar Fridolfsson båda dessa mål.

På basis av en genomgång av förvärvskontrollens målsättningar i några jurisdiktioner konstaterar Fridolfsson att målsättningen ofta inte anges på ett tydligt sätt. Detta får till följd att motiven bakom många beslut att tillåta eller förbjuda företagskoncentrationer blir oklara. Ett viktigt skäl till denna omständighet är att tolkningarna av lagstiftningarna ofta varierar. Dels kan tolkningarna ändras med tiden, dels kan konkurrensmyndigheters och domstolars tolkningar av förvärvskontrollens målsättningar skilja sig åt. Ett annat viktigt skäl är att många lagstiftningar kan tolkas som att förvärvskontrollen skall uppfylla flera målsättningar, och att dessa målsättningar, åtminstone i vissa fall, kan vara svåra att uppfylla samtidigt.

I rapporten konstateras att en mångfald av målsättningar inte nödvändigtvis behöver vara problematisk även om det inte är svårt att konstruera situationer där till exempel ett givet fördelningsmål strider emot effektivitetsmålet. Denna omständighet pekar på att, i

³⁴ Fridolfsson, En ekonomisk analys av olika målsättningar för kontroll av företagskoncentrationer, 2002.

de fall två eller flera målsättningar strider mot varandra, så vore det önskvärt att definiera ett kriterium för att diskriminera mellan dem. Att målsättningen för förvärvskontrollen bör vara en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering och att den inte bör ta fördelningshänsyn grundas på informella argument. Enkelt uttryckt anses det finnas effektivare medel än konkurrenspolitik, t.ex. skatter och bidrag, för att uppnå fördelningsmål. Enligt Fridolfsson har det inte framförts argument till stöd åt den motsatta åsikten (att konkurrenspolitik utgör ett effektivt medel för att bedriva fördelningspolitik). Sådållvida att argument saknas för att utnyttja förvärvskontrollen till att bedriva fördelningspolitik, verkar det råda en viss konsensus bland ekonomer, nämligen att förvärvskontrollen ej bör utformas i syfte att skydda specifika grupperns intressen. Denna slutsats är emellertid, enligt Fridolfsson, förhastad av åtminstone två skäl.

För det första påverkar de flesta förvärven ett stort antal grupper i samhället. Därför utgör en fullständig samhällsekonomisk bedömning en mycket ambitiös uppgift eftersom den kräver att konkurrensmyndigheter uppskattar hur samtliga individer i samhället berörs av förvärvet. Med tanke på att även utredningar av förvärv kräver resurser är en naturlig slutsats att konkurrensmyndigheter bör begränsa sin analys till hur förvärvet påverkar ett begränsat antal grupper. Ett sådant begränsat effektivitetsmål kräver att man först bestämmer vilka grupper som bör inkluderas i respektive exkluderas ur analysen.

För det andra har ett flertal argument framförts vars innebörd är att konkurrensmyndigheter, vid bedömningen av företagsförvärv, bör lägga större vikt vid konsumenternas än vid producenternas intressen. Gemensamt för dessa argument är emellertid att de *inte* grundas på ett fördelnings-skäl. Exempelvis motiveras inte den större vikten på konsumenternas intressen av en föreställning om att konsumenter i allmänhet är "fattigare" än producenter. Den drivande kraften bakom dessa teorier är i stället att förvärvskontrollens målsättning, genom att påverka konkurrensmyndigheters benägenhet att tillåta förvärv, även påverkar vilka förvärv som företagen föreslår. Den större vikten på konsumenternas intressen innebär att konkurrensmyndigheternas bedömning blir strängare gentemot förvärv som främst motiveras av ökad marknadsmakt. Därmed tenderar företagen att i stället föreslå förvärv som, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, är mera önskvärda, exempelvis förvärv motiverade av kostnadsbesparingar. Den större vikten på

konsumenternas intressen är följaktligen motiverad av att den leder till en effektivare allokering av resurserna. Dessa teorier förutsätter således att förvärvskontrollens *egentliga* mål är att främja en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering. Det *operativa* målet, dvs. det mål som delegeras till den myndighet som är ansvarig för förvärvskontrollen, skiljer sig dock, enligt Fridolfsson, från det egentliga målet.

Konsumentöverskotts försvar

I rapporten redogörs för tre teoretiska studier vars främsta resultat är att ett operativt mål som ger större vikt åt konsumenter än åt producenter kan vara motiverat, trots att förvärvskontrollens egentliga mål är att maximera totalöverskottet, dvs. summan av producent- och konsumentöverskottet. Den första studien av Besanko och Spulber från 1993 bygger på att konkurrensmyndigheten har ofullständig information och att myndigheten är tvingad att basera sin bedömning av storleken på kostnadsbesparingarna på en osäker uppskattning. I den andra studien av Fridolfsson från 2001 argumenteras för att förekomsten av alternativa förvärv till ett föreslaget förvärv kan motivera en målsättning som ger större vikt åt konsumenternas än producenternas intressen. I den tredje studien av Neven och Röller från 2000 analyseras olika målsättningar för förvärvskontrollen inom ramen för en modell där företagen kan påverka konkurrensmyndigheters beslut genom lobbyingverksamhet. Ett resultat från studien är att en beslutsprocess som för utomstående är svår att genomskåda får till följd att en konsumentöverskottsstandard, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, blir en mera attraktiv målsättning.

Sammantaget konstateras i rapporten, med stöd av analysen i nyss nämnda studier, att det finns effektivitetsargument för att ge konsumentöverskottet större vikt än producentöverskottet vid förvärvsprövningar. Ett fokus på skyddet av konsumentintresset behöver således inte uppfattas som ett uttryck för ett fördelningspolitiskt mål. I stället kan detta uppfattas som ett uttryck för strategisk delegering. Annorlunda uttryckt kan förvärvskontrollens operativa mål vara att skydda konsumenternas intressen när dess egentliga mål är samhällsekonomisk effektivitet.

4.2 Regelreformer³⁵

Inom såväl EU som OECD har man pekat på betydelsen av regelreformer som ett sätt att öka marknadseffektiviteten. Det finns flera internationella studier som visar på att det finns betydande fördelar med avregleringar. Vinsterna avspeglas bl.a. i kostnads-sänkningar som kommer konsumenterna till godo i form av lägre priser.³⁶

OECD har definierat regelreformer som förändringar som ökar regleringarnas effektivitet i olika avseenden och som exempelvis kan omfatta såväl en översyn av rådande reglering som ett fullständigt avskaffande av en reglering och de institutioner som är knutna till denna. Även om avreglering innefattas i regelreformer har dock dessa begrepp, något oegentligt, kommit att användas synonymt i vissa fall.

I Sverige har flera sektorer öppnats för konkurrens under den senaste tioårsperioden. En del av avregleringarna har sitt ursprung längre tillbaka i tiden, 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 den svenska marknaden under 1990-talet är avregleringen av taximarknaden den 1 juli 1990, av inrikesflyget den 1 juli 1992, av postmarknaden den 1 januari 1993 samt av telemarknaden den 1 juli 1993. Den 1 januari 1996 trädde nya regler för elmarknaden i kraft, varigenom produktionen av och handeln med el blev konkurrensutsatta verksamheter. De olika regelverken har efter reformerna i varierande grad varit föremål för översyn och revideringar.

En viktig förklaring till dessa regelreformer är den under 1980-talet och början av 1990-talet ökade insikten om konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten. Härtill kommer att en ökad internationalisering och en allt snabbare teknisk utveckling i kombination med en ökad efterfrågan inneburit att marknader som tidigare kunnat karakteriseras som s.k. naturliga monopol eller haft

³⁵ Konkurrensverket skall enligt sin instruktion verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet, bl.a. genom att lämna förslag till regeländringar och andra åtgärder som undanröjer konkurrenshinder.

³⁶ Se t.ex. OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform.

inslag av naturliga monopol inte längre kan klassas som sådana. Många monopol eller regleringar har därigenom blivit föråldrade samtidigt som förutsättningar skapats för ökad konkurrens.

4.2.1 Flaskhalsproblemet³⁷

På många tjänstemarknader som öppnats för konkurrens är tillträde till infrastruktur och villkoren för detta av avgörande betydelse för att konkurrensen skall fungera väl. Ett stort problem från konkurrenssynpunkt uppstår om den tidigare monopolisten både kontrollerar infrastrukturen uppströms och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden i konkurrens med nya företag.³⁸ Det kan visas att det vertikalt integrerade och tillika dominerande företaget kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden. Genom att exempelvis sätta avgiften för utnyttjande av infrastrukturen (flaskhalsen) tillräckligt högt kan infrastrukturägaren eliminera befintliga konkurrenter eller hindra nya aktörer från att träda in på marknaden.³⁹ För att lösa detta problem införs ofta en särreglering som omfattar tillträde och prissättning.⁴⁰ Exempel på en marknad där detta gäller är telemarknaden och i viss utsträckning elmarknaden.

Särregleringen kan ofta vara utformad så att det finns en skyldighet för dominanten att upplåta infrastrukturen. Att införa en sådan skyldighet kan vara förhållandevis enkelt. Däremot är det förenat med olika problem att avgöra till vilka villkor som upplåtelsen skall ske. Bör exempelvis, i syfte att underlätta inträde, olika kombinationer av fasta och rörliga avgifter användas? Ofta har förhållandevis enkla beräkningsgrunder använts för att beräkna ett

³⁷ Innehållet i detta avsnitt baseras till stor del på en rapport från OECD, *Structural separation in regulated industries*, 10 april 2001 och Lärobok för regelnissar, rapport till ESO av Mats Bergman, ECON, Ds 2002:21.

³⁸ Graden av substituerbarhet mellan dominantens och konkurrenternas tjänster är av stor betydelse för utfallet. Ju mera likartade tjänsterna är, desto mindre intresse har dominanten och tillika infrastrukturägaren att upplåta infrastrukturen åt konkurrenter. Fasta teletjänster, i synnerhet telefonitjänster, kan exempelvis betraktas som nära substitut.

³⁹ Andra sätt att försämrå för konkurrenter kan bestå i att förhåla tidpunkter för leveranser eller leverera tjänster av sämre kvalitet. Ett vertikalt integrerat företag har även möjligheter att använda ekonomiska överskott från flaskhalsverksamheten för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten i syfte att motverka inträde av konkurrenter.

⁴⁰ Ett reglerat företag som bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet kan öka sin vinst genom korssubventionering. Detta kan ske genom att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten i syfte att kunna motivera högre priser för de tjänster som omfattas av en kostnadsbaserad prisreglering.

tillträdespris, exempelvis en fördelning av (historiska) kostnader med hjälp av någon fördelningsnyckel, vilket ger utrymme för godtycke. Även om mer sofistikerade metoder är önskvärda för att beräkna avgifterna är det ofta inte möjligt att göra detta p.g.a. brist på tillförlitliga uppgifter. Ett alternativ till att reglera villkoren är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Detta minskar påtagligt dennes marknadsmakt och därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden.⁴¹

Vertikal separation är i princip endast möjlig att genomföra i Sverige så länge som ett företag är i statlig ägo. I Sverige har exempelvis – vad gäller järnvägssektorn – banhållarfunktionen skiljts från SJ genom bildandet av Banverket och – vad gäller energisektorn – stamnätet har skiljts från Vattenfall genom bildandet av Svenska kraftnät. För det fall flaskhalsverksamheten skulle privatiseras krävs att en effektiv tillträdesreglering införs.

Ett annat alternativ är att låta flaskhalsen ägas av staten samtidigt som produktionen bedrivs av ett offentligt ägt företag eller ett affärsverk. De offentligt ägda bolagen eller affärsverken kan vara vertikalt integrerade eller enbart bedriva verksamhet i flaskhalsledet (Bergman, 2002). Dessa bolag eller affärsverk antas då ha ett annat mål än att maximera vinsten och styrningen sker mer genom hierarkiska beslut än genom regelverk. Staten kan med andra ord använda ägarrollen för att få till stånd en effektivitetsbefrämjande konkurrens.

Ett annat sätt att lösa flaskhalsproblemet är att bilda s.k. infrastrukturklubbar. En sådan lösning, som exempelvis tillämpas på bankmarknaden vad gäller betalningssystem, innebär att de företag som konkurrerar nedströms gemensamt äger sådan infrastruktur som har flaskhalskaraktär. En fördel med denna modell är att den, i likhet med vad som gäller för strukturell separation, eliminerar incitamenten att diskriminera någon av konkurrenterna i klubben. Därmed minskar även regleringsbehovet. En nackdel med metoden är att klubbmedlemmarna har incitament att utestänga nya företag.⁴² En

⁴¹ En nackdel är att eventuella synergieffekter mellan flaskhalsledet och övriga led inte kan utnyttjas.

⁴² Som framgår av avsnitt 14.3 kan den samlade effekten av prissättningen i de olika betalningssystemen resultera i en diskriminering av de mindre bankerna.

annan nackdel är att klubb innehavarna kan använda infrastrukturen som en grund för att få till stånd en koordinering av priserna i nästa led. Exempelvis kan avgiften för att utnyttja infrastrukturen sättas på en relativt hög nivå, vilket leder till att innehavarna och konkurrenterna höjer sina priser i nästa led gentemot slutkunder. Ett annat förhållande som verkar i riktning mot ökad samordning och koordinering av exempelvis priser är de möjligheter till informationsutbyte och insyn i konkurrenternas verksamhet som ett gemensamt ägande för med sig.

4.2.2 Sammanfattande slutsatser

Öppnandet av marknader för konkurrens har i Sverige i flera fall gått snabbare och längre än i andra länder inom EU. Regelreformen och konkurrensutsättningen av olika marknader har ofta resulterat i att de positiva effekterna för konsumenterna i form av ökat utbud och tillgänglighet, nya tjänster och bättre service samt prispress övervägt olika negativa effekter. Samtidigt kan konstateras att det finns marknader, t.ex. inrikes flygtrafik, där konkurrensen utvecklats mindre positivt än vad man förväntat sig. Reformeringen av en annan marknad, elmarknaden, har varit föremål för stark kritik i olika avseenden. Detta framgår närmare av marknadsbeskrivningarna för flyg och el, där flera förslag också lämnas på åtgärder för att öka konkurrensen och konsumentnyttan.

Konkurrensverket har i skilda sammanhang framhållit betydelsen av att en regelreformerings bör planeras noggrant. Verkets erfarenheter är att brister i genomförandet kan få allvarliga negativa konsekvenser, som dessutom många gånger är svåra att åtgärda i efterhand. En regelreformerings eller en avreglering får dessutom ofta oförutsedda effekter, varför gradvisa reformer kan vara mer ändamålsenliga än stora, genomgripande reformer.

För det fall strukturell separation inte genomförs av verksamheter som kan betraktas som flaskhalsar (vilket är sällsynt) kan en särlagstiftning utformas så att den så långt möjligt löser de konkurrensproblem som kan förväntas uppkomma initialt. Villkoren för tillträde till infrastruktur som är nödvändig för att kunna bedriva verksamhet på en marknad är därvid av stor betydelse.

De förväntningar som byggs upp inför en regelreformerings kan vara orealistiska. Om detta är fallet kan en reformering framstå som

misslyckad trots att det nya regelverket bidragit till en bättre fungerande marknad och till effektivare företag. Förväntningsbilden kan påverkas med väl genomtänkt information om vad en reformering innebär och vilka möjligheter den ger konsumenterna och företagen om de ändrar sitt agerande.

Ett ofta underskattat problem som uppkommer då marknader öppnas för konkurrens är att konsumenterna har bristande information om leverantörer eller konkurrenter till den f.d. monopolisten samt priser. Rörligheten och priskonkurrensen kan även begränsas om det är förenat med betydande omställningskostnader att byta leverantör.

4.3 Konsumenternas roll

Vid sidan av konkurrenslagstiftningen finns inom marknadsrätten flera viktiga lagar som ger företagen spelregler och som skyddar konsumenterna, främst marknadsföringslagen, prisinformationslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Konsumentverket, som är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor, övervakar efterlevnaden av dessa lagar. Konsumentverket har också andra viktiga uppgifter som skall leda till att det blir lättare för konsumenterna att göra aktiva och medvetna val av varor och tjänster, vilket kan vara av stor betydelse för konkurrensen på olika marknader.

Regeringen har i propositionen Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001-2005 (prop. 2000/01:135) föreslagit fem mål för konsumentpolitiken, bl.a. att konsumenterna skall ha tillgång till god vägledning, information och utbildning samt att konsumenternas ställning på marknaden skall stärkas. Detta kan göras på olika sätt. Väsentligt är att konsumenterna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser. Välinformerade konsumenterna har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt.

4.3.1 Betydelsen av prisinformation m.m.

Att jämföra olika leverantörers erbjudanden kan vara svårt, i synnerhet när det gäller tjänster. Det kan dessutom vara tidsödande och kostsamt att samla in den information som behövs. På de mark-

nader som regelreformerats under de senaste tio åren, exempelvis el- och telemarknaderna, tillhandahålls tjänster av olika slag. Myndigheter och olika byråer tillhandahåller ofta information om leverantörer och priser för olika tjänster. Det finns även s.k. shoppingagenter som jämför priser hos olika återförsäljare och leverantörer. Exempelvis redovisar företaget Pricerunner på sin webbplats dagligen bl.a. priser för ett stort antal produkter inom olika produktområden.

För att göra det lättare för konsumenterna att jämföra olika teleoperatörers priser för telefonitjänster och därigenom stimulera till en mer effektiv konkurrens har tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) i samarbete med CintIndex AB en informationstjänst riktad mot slutkund. På CintIndex hemsida kan konsumenten finna en aktuell förteckning över de svenska operatörer som vänder sig till privatkunder och vilka priser som respektive operatör tar för olika slag av teletjänster.

Konsumenternas elrådgivningsbyrå är en självständig rådgivningsbyrå. Huvudman är Konsumentverket, Energimyndigheten och Svensk Energi. Byrån ger kostnadsfri konsumentrådgivning i frågor som rör elmarknaden. Konsumentverkets webbplats innehåller en köpguide för elleveranser som ger konsumenten information om de mest fördelaktiga erbjudandena. Med hjälp av uppgifter om årlig elförbrukning och huvudsäkring kan en konsument jämföra den beräknade elkostnaden hos olika elleverantörer.

Även inom andra områden finns det byråer som ger råd och vägledning åt konsumenter. En sådan är Konsumenternas Bank- och finansbyrå som är en stiftelse med Konsumentverket, Finansinspektionen, Fondbolagens Förening, Svenska Bankföreningen och Svenska Fondhandlarföreningen som huvudmän. Byrån ger bl.a. hjälp och vägledning i bankfrågor och orienterar kunder om marknadens spar- och låneformer.

Informationsinsatser som syftar till att öka pristransparensen är i många fall välmotiverade och har också föreslagits av Konkurrensverket vad gäller marknaderna för banktjänster och försäkring.⁴³ Då det råder hög koncentration och de produkter som

⁴³ Detta behandlas även i avsnitt 14.3

bjuds ut är homogena kan dock en ökad pristransparens leda till en ökad risk för ett kartelliknande utfall på marknaden. Det är därför betydelsefullt att insatserna anpassas efter de branscher mot vilka de riktas.

4.3.2 Inlåsnings effekter och omställningskostnader

En annan faktor som kan vara av stor betydelse för konkurrensen, i synnerhet på nyligen regelreformerade marknader, är i vilken omfattning det förekommer inlåsnings effekter och omställningskostnader. Omställningskostnader kan definieras som kostnader som försvårar en kunds 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. bonus. Det kan också förhålla sig så att kunden måste investera i ny utrustning vid leverantörsbyte.

Omställningskostnaderna har 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 marknaden tillväxt är snabb, eftersom det då finns många nya kunder som ännu inte är uppbundna av konkurrenter. Problemen blir emellertid mer påtagliga när marknaden har mognat och leverantörerna på olika sätt söker värva kunder, främst av varandra.

Ett exempel på en omställningskostnad är kostnaden för ny elmätare till följd av kravet på timmätning av elförbrukningen vid byte av elleverantör, vilket förutsatte köp av ny elmätare.⁴⁴ Detta krav slopades den 1 november 1999. Ett annat exempel är de kostnader som uppstår när det inte finns nummerportabilitet mellan teleoperatörer. Nummerportabilitet innebär att kunderna kan behålla sitt telefonnummer om de byter operatör. Detta underlättar en abonnents byte av operatör och leder till en ökad rörlighet på marknaden, vilket i sin tur borgar för en mer utvecklad konkurrens. Sverige har infört nummerportabilitet både för fasta telefonitjänster och digital mobiltelefonitjänst.⁴⁵

⁴⁴ Avsaknaden av timmätning innebär dock andra nackdelar, se vidare avsnitt 6.3.

⁴⁵ Av redogörelsen i kapitel 13 framgår att detta varit av stor betydelse för konkurrensen.

4.3.3 Nya konsumtionsmönster

Den privata konsumtionens utveckling

Den privata konsumtionen utgjorde år 2001 närmare 50 procent av BNP. Andelen har varit i stort sett oförändrad under större delen av 1990-talet. Den privata konsumtionen kan delas upp i olika grupper. I konsumentprisindex (KPI) görs en uppdelning i tolv grupper, nämligen livsmedel och alkoholfria drycker (1), alkoholhaltiga drycker och tobak (2), kläder och skor (3), boende (4), inventarier och hushållsvaror (5), hälso- och sjukvård (6), transport (7), post- och telekommunikationer (8), rekreation och kultur (9), utbildning (10), restauranger och logi (11) samt diverse varor och tjänster (12).⁴⁶ I tabell 4.1 nedan visas hur vägningstalen för dessa huvudgrupper förändrats sedan 1990.

⁴⁶ I samband med publiceringen av KPI för januari 2000 infördes en ny produktklassificering. Klassificeringen, COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose), är en internationell klassificering av hushållens privata konsumtion enligt SNA (System of National Accounts) 1993 och enligt det Europeiska nationalräkenskapssystemet 1995 (ESA 1995) och skall tillämpas i EU:s medlemsländers nationalräkenskaper. I COICOP finns tolv huvudgrupper.

**Tabell 4.1 Vägningstal i promille för huvudgrupper i KPI.
Avrundade tal. Åren 1990-2001**

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Livsmedel	174	171	162	152	146	150	151	138	139	140	130	134
Alkohol	54	54	49	54	50	52	49	46	47	40	44	46
Kläder	76	75	72	68	64	58	57	56	55	58	59	64
Boende	262	274	311	323	344	344	338	350	340	335	320	290
Inventarier	64	63	61	53	51	48	50	47	47	50	49	54
Hälsovård	19	17	17	20	23	24	25	27	28	27	25	26
Transport	152	146	136	128	119	123	132	132	134	132	131	136
Post, tele	16	16	19	20	22	23	23	25	27	30	30	29
Rekreation	111	110	104	101	102	101	99	98	100	104	110	117
Utbildning	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1
Restaur.	44	46	41	40	41	38	38	42	43	45	53	57
Diverse	28	28	27	40	39	39	39	39	39	39	48	46

Källa: SCB

Vägningstalet för respektive grupp motsvarar gruppens värdeandel av den privata konsumtionen. Exempelvis svarade livsmedel och alkoholfria drycker för 134 promille av den privata konsumtionen år 2001 medan andelen för boende uppgick till 290 promille. Under perioden 1990-2001 har metoderna för beräkning av KPI ändrats vilket har påverkat vägningstalen. Bland annat har täckningsgraden ökat inom huvudgruppen Diverse.

I tabell 4.2 redovisas förändringen i KPI, totalt och för huvudgrupper, viktförändringen för varje huvudgrupp samt volymförändringen för huvudgruppen relativt total privat konsumtion.

Tabell 4.2 Förändring i KPI. Totalt och för huvudgrupper. Åren 1990-2001. Procent

	Nominell pristförändring	Prisför- ändring relativt KPI	Viktförändring	Volymföränd- ring relativt total privat konsum- tion
KPI totalt	28,7	0,0	-	-
Livsmedel	1,6	-21,1	-23,1	-2,5
Alkohol o tobak	49,3	16,0	-14,5	-26,3
Kläder o skor	12,8	-12,4	-15,8	-3,9
Boende	44,2	12,0	10,8	-1,1
Inventarier	19,9	-6,8	-15,9	-9,8
Hälsovård	165,3	107	39,0	-32,9
Transport	40,5	9,2	-10,3	-17,9
Post o tele	29,8	0,9	77,9	76,3
Rekreation	13,2	-12,0	5,3	19,7
Restauranger	23,3	-4,2	29,5	35,2
Diverse	38,0	7,2	62,5	51,6

Källa: SCB och bearbetning av Konkurrensverket

Av tabell 4.2 framgår exempelvis att livsmedelspriserna nominellt ökade med 1,6 procent mellan 1990 och 2001, medan KPI totalt ökade med 28,7 procent. Relativt KPI minskade således livsmedelspriserna med 21,1 procent under perioden. Minskningen förklaras delvis av att moms på livsmedel sänktes under perioden. Samtidigt minskade livsmedlens vikt i KPI med 23 procent, varför livsmedelskonsumtionen minskade med 2,5 procent relativt den totala privata konsumtionen. Förutom livsmedel är det framför allt grupperna kläder och skor samt rekreation och kultur för vilka priserna fallit relativt KPI. Det framgår också att de största prisökningarna har skett för hälso- och sjukvård, alkoholhaltiga drycker och tobak samt boende. För gruppen post- och telekommunikationer har priserna i genomsnitt ökat ungefär lika mycket som KPI.

Av tabellens sista kolumn framgår att konsumtionen sedan 1990 relativt sett ökat mest för post- och telekommunikationer, diverse varor och tjänster, restauranger och logi samt rekreation och kultur. Enligt den officiella statistiken har konsumtionen minskat mest för hälso- och sjukvård, alkoholhaltiga drycker och tobak, transport samt inventarier och hushållsvaror sedan 1990. För livsmedel och

alkoholfria drycker, kläder och skor samt boende har volymen förändrats i stort sett lika mycket som den totala konsumtionen.

Effekter på konkurrensen

På en aggregerad nivå har förändringar av de relativa priserna orsakade av bl.a. lägre livsmedelspriser påverkat konsumtionens sammansättning, vilken i sin tur kan påverka såväl ekonomins funktions sätt i stort som utfallet på olika marknader. Många av de betydelsefulla förändringarna sker även på en lägre nivå, dvs. inom de olika huvudgrupperna. 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 sådana varor och tjänster som enbart produceras av ett eller ett fåtal företag kan detta väntas leda till en totalt sett ökad konkurrens. Detsamma gäller om konsumenternas smak ändras i riktning mot mer ovanliga varumärken, t.ex. olika slag av importerade produkter

Av betydelse för hur konkurrensen utvecklas i stort är också utvecklingen på de enskilda marknaderna. Under 1990-talet har regelreformerings lett till ett större, och många gånger mer varierat, utbud av varor och tjänster, vilket förändrat konsumtionsmöjligheterna. Stora detaljhandelskedjor kan vidare själva bidra till ökad konkurrens inom vissa varuområden genom att tillverka eller låta tillverka varor under eget varumärke, s.k. private labels.

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.

4.3.4 Dagligvaruhandelns struktur

Under de två senaste decennierna har dagligvaruhandeln koncentrerats till allt större butiker, främst stormarknader och till den kategori som betecknas ”övriga supermarkets”.⁴⁷ Mellan 1993 och 2000 minskade antalet dagligvarubutiker från ca 6 700 till 5 300, eller

⁴⁷ Med supermarkets avses dagligvarubutiker eller livsmedelsavdelningar i stormarknader med en säljyta som uppgår till minst 400 kvadratmeter.

med ca 20 procent. Samtliga län uppvisade en tydlig minskning av antalet butiker under denna period. Samtidigt ökade den totala säljytan för dagligvaror något. År 1993 var den totala säljytan för dagligvarubutiker ca 2 608 000 kvadratmeter och år 2000 ca 2 764 000 kvadratmeter. I absoluta tal uppgick ökningen således till ca 160 000 kvadratmeter säljyta, vilket motsvarar sex procent.⁴⁸

Vilka är de största drivkrafterna bakom dessa förändringar? I tabell 4.3 nedan visas stormarknadernas⁴⁹ betydelse och utveckling på dagligvarumarknaden. Som framgår av tabellen har stormarknader etablerats i de flesta delar av landet. År 2000 var det endast Jämtland som inte hade någon stormarknad. I flera län hade antalet ökat kraftigt under perioden. Den totala butiksytan (säljytan) ökade till följd av detta med drygt 120 000 kvadratmeter för landet som helhet. Stockholm stod ensamt för en fjärdedel av denna ökning. Till följd av denna tillväxt i antal försäljningsställen och yta ökade stormarknadernas andel av den totala dagligvaruförsäljningen från sju till tolv procent under perioden 1993-2000.

⁴⁸ Uppgifterna kommer från Delfi Marknadspartner AB och har tidigare redovisats i Konkurrensverkets rapport *Kan kommunerna pressa matpriserna?* (2001:4). För olika definitioner hänvisas till bilaga 1 i rapporten. Det förtjänar att nämnas att bl.a. trafikbutiker, dvs. servicebutiker i anslutning till bensinstationer, inte ingår i kategorin dagligvarubutiker.

⁴⁹ Som stormarknad räknas enligt Delfis definition en butik med minst 2 500 kvadratmeter säljyta (vissa avvikelser tillåts dock), externt läge och varuhussortiment där minst 20 procent av varorna är s.k. specialvaror.

Tabell 4.3 Stormarknaderna 1993 och 2000. Antal, total säljyta och marknadsandel, länsvis

Län	Antal		Total säljyta		Marknadsandel	
			tusen m ²		%	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000
Stockholms län	10	14	30	65	9	13
Uppsala län	3	4	5	11	13	16
Södermanlands län	2	2	2	5	5	9
Östergötlands län	4	7	13	19	9	21
Jönköpings län	2	3	6	12	6	10
Kronobergs län	3	3	9	11	20	19
Kalmar län	1	2	1	5	5	10
Gotlands län	0	1	0	2	0	8
Blekinge län	2	4	7	13	8	27
Skåne län	10	12	40	47	10	14
Hallands län	2	4	4	15	6	16
Västra Götalands län	8	13	18	41	7	11
Värmlands län	1	1	2	2	2	5
Örebro län	3	3	8	6	9	9
Västmanlands län	1	1	2	3	4	7
Dalarnas län	2	3	9	8	6	6
Gävleborgs län	2	3	2	5	5	7
Västernorrlands län	2	2	3	3	4	6
Jämtlands län	0	0	0	0	0	0
Västerbottens län	1	3	0	5	1	19
Norrbottnens län	2	4	4	14	2	12
Hela riket	61	89	166	290	7	12

Källa: Delfi Marknadspartner AB

Lågprisbutikernas⁵⁰ utveckling har varit än mer dramatisk, vilket framgår av tabell 4.4 nedan. Från 1993 till år 2000 har antalet butiker nästan trefaldigats. Säljytan har mer än fyrfaldigats och andelen av den totala omsättningen ökade från tre till elva procent mellan 1993 och 2000.

⁵⁰ Som lågprisbutiker räknades butiker som ingick i kedjorna Bäst, LL:s Livs (Willys), HP Storköp (HP Billigt och Nära), Spar Inn, Fakta, Exet, Matex, Rema 1000, Prix, Rimi samt Rätt Pris. Denna indelning har som utgångspunkt att butiken/profilen skall ha en klar lågprisriktning avseende sortiment och butiksutformning. Det skall dock understrykas att begreppet lågprisbutik är flytande och att vissa profiler har mer utpräglad lågpriskaraktär än andra. Vissa fristående lågprisbutiker medtogs inte då de inte kunnat identifieras tillfredsställande.

Störst var ökningen i Stockholms län som ökade från sex butiker på sammanlagt 6 000 kvadratmeter till 44 butiker med sammanlagt 48 000 kvadratmeter säljyta. Trots detta var lågprisbutikernas marknadsandel i Stockholms län mindre än riksgenomsnittet.

Tabell 4.4 Lågprisbutikerna 1993 och 2000. Antal, total säljyta och marknadsandel, länsvis

Län	Antal		Total säljyta tusen m ²		Marknads- andel %	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000
	Stockholms län	6	44	6	48	2
Uppsala län	2	9	1	12	1	15
Södermanlands län	3	9	1	10	1	11
Östergötlands län	6	11	4	18	4	16
Jönköpings län	1	11	1	13	0	18
Kronobergs län	1	2	3	3	2	6
Kalmar län	0	7	0	7	0	12
Gotlands län	0	2	0	2	0	11
Blekinge län	2	6	3	7	5	17
Skåne län	9	24	10	32	2	8
Hallands län	0	6	0	7	0	15
Västra Götalands län	27	51	18	51	7	14
Värmlands län	0	13	0	14	0	14
Örebro län	7	5	6	7	9	8
Västmanlands län	5	8	5	13	7	15
Dalarnas län	2	4	1	5	1	6
Gävleborgs län	9	10	6	7	4	10
Västernorrlands län	6	13	3	12	5	18
Jämtlands län	0	7	0	5	0	10
Västerbottens län	2	5	1	3	1	5
Norrbottens län	3	15	1	13	1	14
Hela riket	91	262	69	290	3	11

Källa: Delfi Marknadspartner AB

I övriga delar av landet varierade lågprisbutikernas marknadsandel markant mellan olika län. I Västerbottens, Dalarnas och Kronobergs län uppgick andelen till endast ca sex procent medan den i Västernorrlands, Blekinge och Jönköpings län uppgick till ca 18 procent.

Enligt tidningen Supermarket (nr 5-6 2002) fanns 87 stormarknader vid årsskiftet 2001/2002. Kooperationen hade 57 stormarknader och ICA 30 stycken. Stormarknadernas andel av den totala dagligvaruomsättningen på drygt 155 miljarder kronor år 2001 uppgick till drygt 12 procent.⁵¹ Antalet lågprisbutiker uppgick till 350.⁵² Axfood-sfären och ICA hade drygt 130 butiker var. Mätt efter omsättning var Axfood marknadsledande med en andel som uppgick till drygt 50 procent följt av ICA vars andel av omsättningen uppgick till drygt 25 procent. Lågprishandeln i Sverige har växt kraftigt sedan början av 1990-talet och några tecken på att tillväxtfasen skulle vara över finns inte, enligt Supermarket.

En annan butikskategori är trafikbutikerna, dvs. servicebutiker i anslutning till bensinstationer. Antalet butiker uppgick till närmare 1 800 år 2001. Segmentet domineras av tre butikskedjor, Statoil, OK/Q8 och Shell som tillsammans svarar för drygt 85 procent av den sammanlagda försäljningen av dagligvaror vid landets alla trafikbutiker. Av den totala dagligvaruomsättningen år 2001 på drygt 155 miljarder kronor svarade trafikbutikerna för ca 7 procent. Mätt efter omsättning är Statoil-kedjan störst med en omsättning på knappt 4 miljarder kronor. Ett samarbete mellan Statoil och ICA har manifesterats i konceptet ICA Express. För närvarande finns ett 100-tal ICA Express-butiker i Skandinavien. Vid årsskiftet 2001/2002 fanns ICA Express vid ett 50-tal av Statoils stationer.⁵³

I motsats till vad som gällt för trafikbutikerna har försäljningen hos de renodlade servicebutikerna minskat under en följd av år. Antalet butiker uppgick till knappt 800 år 2001 och den totala omsättningen var drygt 5 miljarder kronor, dvs. mindre än hälften av trafikbutikernas. Under 2001 utökade Pressbyrån, som dominerar bland servicebutiker, sitt butiksnät med åtta enheter och ökade sin försäljning från 1,9 till 2,2 miljarder.⁵⁴

Som framgått av redogörelsen ovan har antalet stormarknader och övriga butiker såsom s.k. lågprisbutiker ökat kraftigt under 1990-

⁵¹ Försäljning från mindre kiosk-, trafik- och servicebutiker, speciallivs, postorder, torghandel, hemförsäljning, hälsokost m.m. ingår inte i den totala dagligvaruomsättningen på 155 miljarder kronor.

⁵² Lågprisbutikerna har, som Supermarket påpekar, ännu ingen etablerad definition. Tidskriften ha använt kriterier som butikernas standard vad gäller inredning, servicenivå, sortiment och prispolitik.

⁵³ Källa: Supermarket nr 5-6 2002

⁵⁴ Ibid.

talet. Sett i ett ännu längre perspektiv kan nämnas att det fanns 36 stormarknader år 1976 enligt statistik från Handelns Utredningsinstitut (HUI). Servicebutikerna och trafikbutikerna kan betraktas som en "innovation" som inte hade varit möjlig utan avregleringen av affärstiderna. De utökade valmöjligheterna som de fria affärstiderna⁵⁵ 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 EU-länder, t.ex. Österrike och Finland, är butikernas öppethållande fortfarande starkt reglerat.

4.3.5 Informationsteknik (IT) och Internet

Den snabba utveckling av informationstekniken (IT) och Internet som skett under det senaste decenniet kan förväntas förändra förutsättningarna för företagens och hushållens möjligheter att bjuda ut respektive 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. Det gäller bl.a. delar av finansområdet samt underhållnings- och mediasektorn.

Enligt uppgifter från HUI uppgick andelen detaljister som bedrev Internetförsäljning till 13 procent under första kvartalet 2002. Det tredje kvartalet 1999 var andelen detaljister med nätförsäljning 8 procent. Internetförsäljningens andel av den totala svenska detaljhandelsförsäljningen ökade från 0,7 procent det tredje kvartalet 1999 till 2 procent under det första kvartalet 2002.⁵⁶

Försäljning av dagligvaror via Internet har hittills varit i det närmaste försumbar. Enligt uppgifter ur tidningen Supermarket (nr 5-6 2002) har de allra flesta butiker som valt att tillhandahålla denna tjänst konstaterat att det är väldigt få kunder som väljer att regel-

⁵⁵ Sverige var bland de första länderna att avreglera på bred front år 1972. Därefter har vid olika tillfällen utvärderingar skett, senast 1991 av 1989 års affärstidsutredning. De svenska erfarenheterna har rönt stor uppmärksamhet utomlands.

⁵⁶ Källa: HUI, Internetindikatorn 1:a kvartalet 2002

bundet nyttja tjänsten. Även om dessa kunder svarar för stora inköp, har många gånger nätförsäljningens bidrag till butikens totala omsättning varit ringa. Samtidigt som flera säljgrupper retirerat har ICA emellertid valt en offensivare strategi. Under namnet ICA direkt har ICA lanserat en tjänst som innebär att man skall leverera till nätkunder i storstäderna från mindre plocklager och till nätkunder utanför storstäderna från vanliga ICA-butiker. Det första plocklagret togs i drift i oktober förra året.

En viktig egenskap hos Internet är att överbrygga distans. Internet skapar t.ex. ökade möjligheter för boende i glesbygd att få tillgång till olika 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 och kan därmed bidra till en ökad konkurrens på olika marknader.

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

Enligt uppgifter från Europeiska kommissionen (Eurobarometer, december 2001) var andelen hushåll i Sverige som hade tillgång till Internet närmare 60 procent. Endast Nederländerna hade en något större andel. Danmarks andel var marginellt mindre än Sveriges. Andelarna i Nederländerna, Sverige och Danmark var närmare 10 procentenheter högre än i de länder som kom på fjärde respektive femte plats, Finland och Storbritannien. Genomsnittet för alla EU-länder var ca 38 procent.

4.4 Koncentrationen i svenskt näringsliv

I kapitel 3 har konstaterats att den svenska prisnivån är avsevärt högre än genomsnittet inom EU. Trots att skillnaderna minskat bedöms upp till 10 procent av prisskillnaden bero bl.a. på en hög företagskoncentration på den svenska marknaden. Ekonomirådet

fastslår i sin rapport för 2002 att företagskoncentrationen är högre i Sverige än i övriga EU som i sin tur har högre företagskoncentration än USA.⁵⁷

Hög företagskoncentration kan innebära ett bättre utnyttjande av stordriftsfördelar vilket ger en ökad samhällsekonomisk effektivitet och därmed lägre priser. Det gäller särskilt i branscher där kostnaderna för forskning och utveckling är höga samtidigt som marginalkostnaden är låg. Dessutom är hög koncentration inte alltid ett entydigt mått på dåligt fungerande konkurrens. Det kan förekomma karteller i branscher med många aktörer samtidigt som konkurrensen kan vara intensiv inom en bransch med ett litet antal företag.

Dock tycks en hög koncentration i regel samvariera med höga priser, vilket tyder på brister i konkurrensen. Det beror bl.a. på att ju färre konkurrenter som agerar på en marknad desto lättare kan dessa anpassa priserna till varandra eller dela upp marknaden sinsemellan. Koncentrationen är i sig ett mindre problem om det förekommer importkonkurrens eller om det finns goda förutsättningar för nya företag att etableras på marknaden.

I "90-talsrapporten" kunde bl.a. konstateras att flertalet branscher i den svenska ekonomin fortfarande, trots att konkurrensen ökat under 90-talet, karakteriserades av begränsad konkurrens och tillika hög koncentration. Exempelvis gällde att de fyra största företagen svarade för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen inom flera branscher som i många fall dessutom bestod av endast en säljare, dvs. det rädde monopol.

Redovisningen baserades på två koncentrationsmått, dels de fyra största företagens andel av den inhemska omsättningen (CR4), dels Hirschman-Herfindahl-index (HHI). I tabellerna nedan redovisas de båda koncentrationsmåttens utveckling åren 1993, 1997 och 2001 för ett urval av branscher. Tabell 4.5 redovisar CR4 för de angivna åren, medan tabell 4.6 redovisar HHI. Dessutom framgår förändringen av CR4 i procentenheter och HHI i antal enheter mellan 1993 och 2001 i tabellerna.

Det sistnämnda måttet, HHI, beräknas som summan av företagens kvadrerade marknadsandelar. Talet antar sitt största värde då det

⁵⁷ Braunerhjelm (red.), Gränslös konkurrens, SNS, 2002

råder monopol, dvs. då ett företag svarar för 100 procent av marknaden. I detta fall blir HHI lika med 10 000.

Importen har inte beaktats i beräkningarna, vilket innebär en över-skattning av koncentrationen. För de branscher som redovisas i tabellerna nedan gäller dock att importkonkurrensen som regel är obetydlig. Det beror på att de varor som tillhandahålls är omgärdade av standard- och specifikationskrav som i praktiken fungerar som handelshinder, har höga transportkostnader, är olämpliga för längre transporter eller är tjänster som i praktiken inte kan utsättas för importkonkurrens. Ett undantag är läkemedelsindustrin där konkurrenstrycket från utländska tillverkare är relativt högt. Även inom branscherna för ölbryggerier respektive tidnings- och journalpapper förekommer en mindre importkonkurrens.

Det förtjänar att nämnas, vad gäller avgränsningen 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 koncentrations-måttet.

Datamaterialet till de nedan redovisade tabellerna härrör från uppgifter i momsdeklarationer (Mervärdesskatten) för åren 1993, 1997 och 2001. Omsättningen avser skattefri omsättning plus omräknad skattepliktig omsättning. Den skattepliktiga omsättningen har räknats fram med hjälp av redovisad utgående skatt. Exporten ingår inte i omsättningstalen.

Tabell 4.5 CR4 för åren 1993, 1997 och 2001 samt förändring av CR4 i procentenheter mellan 1993 och 2001 för olika branscher

Bransch	CR4 1993	CR4 1997	CR4 2001	Ändring av CR4
Raffinerade oljor och fetter	100	100	100	0
Socketindustri	100	100	100	0
Cementindustri	98	99	99	1
Järnvägsbolag	100	99	91	-9
Postbefordran	100	100	99	-1
Matfettsindustri	100	100	100	0
Annan mejerivaruindustri	90	89	85	-5
Mineralvatten o läskedrycker	93	99	99	6
Ölbryggerier	99	92	95	-4
Industri för gödselmedel & kväveprodukter	100	99	100	0
Industri för mekanisk eller halvkemisk massa	99	98	97	-2
Tidnings- och journalpappers- industri	100	100	99	-1
Petroleumraffinaderier	81	87	80	-1
Nätdriftsstationer	94	76	56	-38
Sten- o mineralull	98	99	100	2
Husbyggnadsentreprenörer	36	38	45	9
Läkemedelsindustri	85	87	80	-5
Affärs-, spar- och föreningsbanker	72	67	78	6

Källa: SCB

Tabell 4.6 HHI för åren 1993, 1997 och 2001 samt förändring av HHI i antal enheter mellan 1993 och 2001 för olika branscher

Bransch	HHI 1993	HHI 1997	HHI 2001	Ändring av HHI
Raffinerade oljor och fetter	10000	10000	10000	0
Sockerindustri	10000	10000	9800	-200
Cementindustri	9410	9390	9220	-190
Järnvägsbolag	8334	8975	3230	-5104
Postbefordran	10000	8577	8350	-1650
Matfettsindustri	6316	4506	6530	214
Annan mejerivaruindustri	4219	4052	2320	-1899
Mineralvatten o läskedrycker	7503	7819	4600	-2903
Ölbryggerier	3751	2857	4300	549
Industri för gödselmedel & kväveprodukter	8743	8769	9610	867
Industri för mekanisk eller halvkemisk massa	5562	5839	5920	358
Tidnings- och journalpappersindustri	2782	2853	3740	958
Petroleumraffinaderier	2126	2086	2240	115
Nätdriftsstationer	5575	1734	1010	-4565
Sten- o mineralull	4734	5580	5050	317
Husbyggnadsentreprenörer	437	512	650	213
Läkemedelsindustri	4677	4856	2380	-2297
Affärs-, spar- och föreningsbanker	1511	1338	2540	1030

Källa: SCB

Kommentarer till tabellerna

För de ovan redovisade branscherna kan konstateras att CR4 ökat i fem branscher mellan 1993 och 2001 och minskat i nio branscher. För fyra branscher gäller att CR4 är oförändrat. Tre av dessa återfinns i livsmedelsindustrin.

Koncentrationsmättet HHI har genomgått större förändringar. För nio branscher har HHI ökat medan det har minskat i åtta branscher. För en bransch i livsmedelsindustrin är HHI oförändrat.

En bransch som fortsätter att uppvisa en betydande minskning av HHI såväl som CR4 är tele (nätdriftsstationer), vilket sammanhänger med att antalet företag ökat påtagligt sedan marknaden öppnades för konkurrens.⁵⁸

I branschen för affärs-, spar- och föreningsbanker minskade koncentrationen mellan 1993 och 1997 för att sedan öka mellan 1997 och 2001. Koncentrationsminskningen mellan 1993 och 1997 beror på att de s.k. nischbankerna etablerades och tog marknadsandelar. Att de två storbankerna Föreningsbanken och Sparbanken Sverige fusionerade under 1997 och bildade Föreningssparbanken innebar att koncentrationen på marknaden åter ökade.⁵⁹

Koncentrationen vad gäller järnvägsbolag föll betydligt mellan 1997 och 2001. Det kan delvis beror på att Statens järnvägar (SJ) förlorade ett antal viktiga anbud under år 2000. En mer avgörande förklaring till den minskade koncentrationen är dock att SJ delade upp sin verksamhet i flera bolag vid årsskiftet 2000/2001. Det innebar bl.a. att SJ:s persontransporter respektive godstransporter numera handhas av två separata bolag. SJ:s omorganisation medförde således att antalet järnvägsbolag blev fler utan att konkurrensen på de separata marknaderna för gods- respektive persontransporter på järnväg skärptes.⁶⁰

Koncentrationen i branschen för postbefordran har minskat mellan 1993 och 2001. Det är framförallt HHI som har minskat medan CR4 i stort sett är oförändrad. Det beror på att det endast finns en betydande konkurrent till det dominerande företaget, Posten, nämligen City Mail.

Inom mejerivaruindustrin⁶¹ har koncentrationen minskat både avseende CR4 som HHI mellan 1993 och 2001. Det bör dock

⁵⁸ Se kapitel 13.

⁵⁹ I kapitel 14 görs en grundlig genomgång av koncentrationsutvecklingen på bankmarknaden.

⁶⁰ Se kapitel 12.

⁶¹ Annan mejerivaruindustri i tabellerna ovan omfattar mejerivarutillverkning exklusive osttillverkning.

uppmärksammas att denna bransch kännetecknas av företag som har sin verksamhet på geografiskt åtskilda delar av marknaden.⁶²

Värt att notera är koncentrationstalens utveckling inom branschen för mineralvatten och läskedrycker. Samtidigt som CR4 ökade från 93 procent 1993 till 99 procent 1997 för att sedan vara kvar på samma nivå 2001 minskade koncentrationen uttryckt som HHI med ca 2 900 enheter perioden 1993-2001 och med omkring drygt 3 200 enheter mellan 1997 och 2001. Dessa förändringar kan sannolikt härledas till att Carlsberg vid förvärvet av Pripps Ringnes år 2000 bl.a. åtog sig att avbryta samarbetet med The Coca-Cola Company, vilket innebar att detta företag som svarar för omkring 50 procent av läskedrycksförsäljningen i Sverige räknas separat i industristatistiken.⁶³

Koncentrationsmåttan visar att branschen för ölbryggerier är något mindre koncentrerad än mineral- och läskedrycksindustrin. Koncentrationen ökade dock i och med Carlsbergs ovan nämnda förvärv år 2000. Inom denna bransch spelar dock importkonkurrensen en viss roll. Som redovisas i avsnitt 9.3.3 nedan är importens andel av ölkonsumtionen ca 10 procent på den svenska marknaden. Därmed ger ovan angivna koncentrationsmått en något överdriven bild av koncentrationen i branschen, även om den trots befintlig importkonkurrens är förhållandevis hög.

Inom tidnings- och journalpappersindustrin dominerar tre företag. Hela branschen bestod 1993 och 1997 av sex företag. År 2001 bestod branschen av fem företag. De sammanlagda marknadsandelen för de största företagen var alltfjämnt mycket hög. Denna bild bekräftar i avsnitt 5.1.1 nedan där det anges att de tre största leverantörerna av tidningspapper svarar för hela 90 procent av leveranserna på den svenska marknaden. Det förtjänar att nämnas att även importerat tidningspapper inkluderats i detta tal.

Inom branschen för mekanisk eller halvkemisk massa är koncentrationen också hög. I denna bransch som år 2001 bestod av 18 företag enligt SCB:s statistik, hade 16 av dessa en omsättning som var

⁶² Se avsnitt 9.1.2

⁶³ Se avsnitt 9.1.3

mindre än 9,9 miljoner kronor på årsbasis. Branschen domineras således av två företag.

Inom branschen för petroleumraffinering visar använda koncentrationsmått på små förändringar under studerad period. De redovisade koncentrationstalen för 2001, CR4 på 80 procent och HHI på drygt 2 200, kan jämföras med de importkorrigerade koncentrationsmåtteten på produktnivå. Enligt områdesbeskrivningen i kapitel 7 uppgår CR4 och HHI för bensinmarknaden till ca 75 procent respektive 1 800, medan motsvarande tal för dieselmarknaden är ca 85 procent respektive drygt 2000.

En liten koncentration, i form av ett lågt värde på HHI eller ett jämförelsevis litet värde på CR4, betyder inte alltid att konkurrensen inom branschen är god. Ett exempel på detta är branschen för husbyggnadsentreprenörer. Denna bransch bestod under de studerade åren av mellan 11 000 och 12 000 företag. Merparten av företagen var dock små. Knappt 95 procent av företagen hade en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor år 2001. Som framgår av redogörelsen för bygg- och boområdet i kapitel 8 finns det endast ett fåtal rikstäckande byggföretag. Dessa är dessutom vertikalt integrerade. De mindre företagen får som regel fungera som underleverantörer till större företag eftersom de inte har kapacitet att självständigt utföra stora uppdrag. De riktigt stora byggprojekten kan i princip endast utföras av något av de tre största företagen i branschen.

Koncentrationsmåtteten för läkemedelsindustrin tyder på en relativt hög koncentration på marknaden. Inom denna bransch finns dock en betydande konkurrens från utländska tillverkare. Här överskattar alltså använda mått graden av marknadsmakt. Utifrån områdesbeskrivningen av hälso- och sjukvård i kapitel 10 framgår att CR4 endast är 37 procent när importkorrigerad sker. Det kan jämföras med ett CR4 på 80 procent som redovisas i tabell 4.x ovan. Dock är läkemedel, vilket framgår av områdesbeskrivningen, bara utbytbara inom begränsade områden, t.ex. för behandling av vissa magsjukdomar. På sådana delmarknader är ofta koncentrationen mycket hög.

Av tabellerna framgår att företagskoncentrationen inom ett par branscher är extremt hög. Branschen för raffinerade oljor och fetter kan betraktas som ett monopol. Inom sockerindustrin anger

industristatistiken att det fanns tre företag år 2001. Det största företaget, Danisco, har dock en sådan position på marknaden att det bör betraktas som ett monopol. Också cementindustrin är i det närmaste ett monopol.

Förutom dessa branscher är koncentrationen också mycket hög i gödselbranschen, branschen för sten- och mineralull, branschen för mekanisk eller halvkemisk massa och inom matfetsindustrin. I samtliga av dessa branscher har dessutom koncentrationen, mätt som HHI, ökat något mellan 1993 och 2001. Också för CR4 är talen oförändrat på höga nivåer. I samtliga dessa branscher bedöms dessutom importkonkurrensen vara så gott som obefintlig.

Sammantaget kan konstateras att det råder hög koncentration inom flera av de branscher som redovisas i tabellerna ovan. Som nämnts ovan är en hög koncentration inom olika marknader ett mindre problem om det finns goda förutsättningar för inträde av nya företag eller om det finns importkonkurrens. Flera marknader i Sverige kännetecknas emellertid av begränsad importkonkurrens samtidigt som inträdeshindren är betydande. Att detta är fallet framgår närmare av de följande beskrivningarna i kapitel 5-14 av struktur- och ägarförhållanden inom olika sektorer.

4.5 Sammanfattande slutsatser

I detta kapitel har redogjorts för olika faktorer som påverkar konkurrens och strukturomvandling. Särskilt har fokuserats på en skärpt konkurrenslagstiftning som ett verktyg mot konkurrensbegränsande överenskommelser i form av pris- och marknadsdelningskarteller. I Sverige har särskild uppmärksamhet riktats mot att konkurrenter misstänks för att ha kommit överens om priser eller delat upp marknader. Det gäller framför allt marknader som inte kännetecknas av snabb teknisk utveckling och där företagen tillverkar och marknadsför likartade produkter. Exempel härpå är petroleumbranschen samt delar av byggbranschen. Båda branscherna kännetecknas dessutom av betydande inträdeshinder. Åtgärder som syftar till att effektivisera kartellbekämpningen har beslutats av riksdagen och kommer att träda i kraft den 1 augusti 2002.⁶⁴

⁶⁴ Dessa åtgärder redovisas närmare i kapitel 15.

Ett annat viktigt område gäller regelreformer av marknader. Empirisk forskning har visat att regelreformer och ökad öppenhet för konkurrens inom olika sektorer leder till bl.a. produktivitet- och välfärdsvinster för konsumenter. För att konkurrensen skall kunna fungera väl har betydelsen av att konkurrenter får tillträde till s.k. flaskhalsar framhållits. Flaskhalsarna kontrolleras ofta av det dominerande företaget på marknaden och dominanten har ofta ett begränsat intresse av att upplåta infrastrukturen åt konkurrenterna.

Som framgått av redogörelsen 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 marknadsmakt och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar 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.

Även om särlagstiftning kan användas för att främja konkurrens och effektivitet på nyligen regelreformerade marknader där det råder stora inträdesbarriärer⁶⁵, finns det emellertid också ett antal skäl som talar emot särlagstiftning i allmänhet och mot prisreglerande särlagstiftning i synnerhet. Särlagstiftning medför transaktionskostnader i form av att lagstiftningen måste implementeras, marknaden måste övervakas och överträdelser måste beivras. Särlagstiftning 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 särlagstiftningen inte blir lönsamma. Företagen kan också avsätta resurser för att kringgå en särlagstiftning. En prisreglering med ett "felaktigt" bestämt pris kan leda till att knappa resurser används på ett ineffektivt sätt.

En dåligt utformad särlagstiftning kan vidare medföra att företagen får felaktiga incitament att investera, dvs. leda till dynamiska effektivitetsförluster. En prisreglering kan leda till underinvesteringar,

⁶⁵ 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.

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.

Det finns självfallet fler faktorer än de som redovisats i detta kapitel som påverkar konkurrensen på olika sätt och därmed även tillväxten. Att närmare gå igenom alla har inte varit möjligt inom ramen för denna rapport. I en studie av konsultföretaget Arthur D. Little redogörs för områden inom vilka åtgärder måste vidtas för att Sverige skall kunna öka tillväxttakten.⁶⁶ Studien bygger på djupintervjuer med ledande representanter för näringslivet i Sverige och en enkätundersökning.

Av undersökningarna framgår bl.a. att man i Sverige underskattar behovet av konkurrens, både inhemsk och internationell. Enligt flera intervjuade är den viktigaste faktorn för att öka omvärldsintegrationen en EMU-anslutning. En fördel med ett medlemskap är att hinder på den inre marknaden minskar genom att prisjämförelser underlättas och valutarisker försvinner. En annan fördel är att en fast valutakurs ger svensk industri samma omvandlingstryck som de viktigaste konkurrentländerna.

I studien framhålls även betydelsen av förändringar i skattesystemet som ökar incitamenten för arbete, underlättar ett effektivt användande av kapital samt förbättrar villkoren för svenskt sparande och ägande. Detta ligger i linje med den analys och de förslag till konkurrensfrämjande åtgärder som OECD redovisat i sin länderrapport för Sverige från mars 2001.⁶⁷

Av studien från Arthur D. Little framgår vidare att de regleringar som företagen möter i hög grad ses som ett problem. Flera av de intervjuade har framhållit betydelsen av att befintlig och ny reglering granskas ur ett företagsperspektiv. Regeringen har nyligen gett Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) i uppdrag att i nära

⁶⁶ Bohlin et al., Växa snabbare. Hur Sverige kan öka sitt välbefinnande, 2002

⁶⁷ OECD, Economic Survey - Sweden, 2001.

samarbete med näringslivet, Näringsdepartementet och berörda myndigheter utveckla en metod för att mäta regelverkens administrativa börda för företagen. Enligt regeringen är regelförenkling en angelägen fråga för att öka nyföretagandet, få företag att växa samt för att locka företag till Sverige i takt med att internationaliseringen ökar.

5 Skog⁶⁸

Till skogsindustrin räknas massa- och pappersindustrin, sågverksindustrin, träskiveindustrin, tillverkning av förpackningar av trä, papper och kartong, övrig papperskonvertering och snickeriindustrin. Den enskilt största sektorn är pappersindustrin (papper och pappersprodukter), som 1998 svarade för över närmare 65 procent av det totala förädlingsvärdet på 64 miljarder kronor, respektive drygt 60 procent av exportvärdet på 110 miljarder kronor i den svenska skogsindustrin.⁶⁹

Den svenska skogen ägs till ca 50 procent av enskilda privata skogsägare, 40 procent ägs av aktiebolag och 10 procent av övriga allmänna ägare. 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. Inom skogsbruket produceras skogsråvaruprodukter; främst sågtimmer och massaved men även biobränsle. Sågtimmer används i sågverksindustrin, där det sågas till sågade trävaror, som används framför allt inom byggindustrin. Cellulosaflis är en biprodukt från försågningen i sågverk av sågtimmer. Cellulosaflis och massaved är insatsvaror i pappersmasse- och papperstillverkningen; även returpapper är en insatsvara inom pappersindustrin. Inom skogsbruket verkar främst fristående privata skogsägare, skogsägareföreningar i form av ekonomiska föreningar, skogsbolag, köpsågverk och staten genom bl.a. Fastighetsverket och Sveaskog AB. Skogsindustrin producerar pappersmassa samt förädlade produkter av olika slag såsom papper (journal-, tidnings-, hygienpapper m.m.) samt kartong och well-papp. Denna redogörelse omfattar skogsråvarorna

⁶⁸ Då det av olika anledningar har varit svårt att göra jämförelser av likvärdiga uppgifter avseende samma år spänner statistikuppgifterna i detta kapitel över perioden 1998 – 2001. Generellt kan dock sägas att trots att skogsnäringen är en konjunkturkänslig bransch, har det visat sig att de statistiska *relationerna* relativt väl överensstämmer sett över hela denna tidsperiod.

⁶⁹ Källa: Marianne Svensén, Skogsindustrierna, 2002-04-30.

sågtimmer, massaved och cellulosafelis, insatsvaran pappersmassa samt slutprodukten tidningspapper.⁷⁰

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 skogsindustrin spelar en relativt större roll i den svenska ekonomin än vad fallet är i övriga EU-länder, med undantag för Finland. Skogsindustrin och skogsbruket svarar för drygt 4 procent av Sveriges BNP, och av industrins förädlingsvärde och sysselsättning svarar skogsindustrin för i storleksordningen 12 procent. Exporten av skogs- och skogsindustriprodukter uppgick år 2000 till 105 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 13 procent av Sveriges totala varuexport. Importen av skogsindustriprodukter uppgick till 21 miljarder kronor. Överskottet i handeln med skogsindustriprodukter var således 84 miljarder kronor samma år.

Investeringarna i den svenska skogsindustrin uppgick under 1999 till 10,5 miljarder kronor. Investeringarna i enbart massa- och pappersindustrin uppgick samma år till 7,5 miljarder kronor.

Sverige är globalt en skogsindustriell ”stormakt” och är världens fjärde största exportör av papper, fjärde största av massa och världens näst största exportör av sågade barrträvaror. Sveriges massa- och pappersindustri är Europas tredje största, efter Tyskland och Finland. Den täcker drygt en tiondel av EU-ländernas pappersbehov.

5.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

5.1.1 Marknaden för sågtimmer, massaved och cellulosafelis

Marknaden för sågtimmer, massaved och cellulosafelis är i huvudsak regional. Detta beror främst på att transportkostnaderna på land är höga och utgör en stor del av den totala virkeskostnaden. Priserna på råvarorna massaved, sågtimmer och cellulosafelis bestäms i förhandlingar mellan köpare och säljare på marknaderna. De olika företagens marknadsandelar för försäljning av sågtimmer, massaved och cellulosafelis varierar inom de olika regionerna i landet. Gene-

⁷⁰ Uppgifterna i detta kapitel är, när ej annat anges, hämtade från Skogsstatistisk årsbok 2001.

rellt har dock köpsågverk, dvs. sågverk som inte äger egen skog, den största andelen av försäljningen av cellulosaflis medan skogsägare står för den största andelen av försäljningen av sågtimmer och massaved.

Skogsägare

Ungefär hälften av Sveriges privata skogsägare är organiserade i regionala skogsägareföreningar, som drivs i form av ekonomiska föreningar. Skogsägareföreningarnas medlemmar bedriver i regel egen ekonomisk verksamhet och föreningarna är alltså företagsammanslutningar som är kontrollerade av dessa företag. De tre största föreningarna är Södra Skogsägarna ek. för. (Södra) med drygt 2 miljoner hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar drygt hälften av den samlade privata skogsarealen i Södras verksamhetsområde, Mellanskog med ca 1,5 miljoner hektar och Norrskog med ca 1,1 miljoner hektar. De flesta skogsägareföreningar äger ett eller flera sågverk. Södra äger dessutom tre pappersmassbruk.⁷¹

Det statliga bolaget Sveaskog, SCA, StoraEnso och MoDo är stora innehavare av skog i Sverige, med vardera över en miljon hektar produktiv skogsmark. Sveaskog är störst med ett innehav på ca 3,3 miljoner hektar produktiv skogsmark. Skogsbolagen Korsnäs AB och Graningeverken AB är mindre skogsägare med ett innehav på ca 0,5 miljoner respektive ca 0,25 miljoner hektar skogsmark.

Sågverk

Sågverken i Sverige är antingen skogsbolagsägda, ägda av skogsägareföreningarna eller s.k. köpsågverk. Köpsågverken äger inte någon egen skog. Det totala antalet sågverk i Sverige var ca 2 000 år 2000. Flertalet är säljare av cellulosaflis.⁷²

Enligt den senaste sågverksinventeringen, som sker vart femte år, svarade köpsågverken för cirka två tredjedelar av Sveriges produktion och export av sågade trävaror år 1998. De är betydande leve-

⁷¹ Södra inkom under maj 2002 med en anmälan om företagskoncentration till Konkurrensverket. Anmälan avsåg Södras förvärv av samtliga aktier i AB Geijerträ.

⁷² Skogsindustrin 2000, En faktsamling sid. 7.

rantörer av flis och spån till pappersmasse- och träskiveindustrin samt till den biobränslebaserade energisektorn.⁷³

Köpsågverken är av varierande storlek, allt från små familjeägda företag till stora koncerner.⁷⁴ De skogsbolagsägda sågverken är ofta inriktade på bulkproduktion av sågade trävaror och har generellt inte lika hög lönsamhet som köpsågverken, som oftare har en produktion inriktad på vidareförädling av de sågade trävarorna eller är nischade på en specialmarknad. Köpsågverken köper i princip allt sitt sågtimmer från skogsägare och skogsbolag. Vid köp av sågtimmer följer ibland även massaved med. Köpsågverken har varken behov av massaved eller cellulosaflis. Dessa produkter säljs därför till skogsbolagen.

De svenska sågverken producerar tillsammans ca 15 miljoner m³ sågade trävaror per år, varav ca 11 miljoner exporteras.⁷⁵

Skogsbolag

Skogsbolagen äger vanligen egen skog som de avverkar. Dock äger skogsbolagen inte tillräckligt med skog för att kunna tillfredsställa behovet av massaved till sina pappersmasseindustrier. De köper därför massaved inte bara från skogsägarna utan även från varandra och från köpsågverken. Skogsbolagen köper cellulosaflis, för att täcka det behov som inte erhålles i egna sågverk, från köpsågverk, från andra skogsbolagsägda sågverk och från skogsägareföreningarnas sågverk. Vissa skogsbolag är även köpare av sågtimmer, dvs. de har inte tillräckligt med eget sågtimmer för produktionen i sina sågverk.

De flesta skogsbolagen är ägare av skog, pappersmasse- och pappersindustrier samt sågverk. Dessa skogsbolag är vertikalt integrerade genom att de är ägare av skogsmark, dvs. har tillgång till egen massaved och genom sina sågverk också tillgång till egenproducerad cellulosaflis. De har vidare egen pappersmasseproduktion och slutligen är de producenter av olika slags papper. Skogsbolagen är även vertikalt integrerade inom sågverksindustrin; de är ägare till

⁷³ www.sagverk.se, (2002-04-12).

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Ibid

skogsmarken, dvs. har tillgång till eget sågtimmer, samt har egen sågverksindustri. Den svenska skogsindustrin domineras av fyra stora företag: M-Real, StoraEnso, Sveaskog/AssiDomän och SCA. Dessa företag har ett brett utbud av olika skogsindustriprodukter och är verksamma i flera länder. Därtill kommer Munksjö, Korsnäs, Rottneros, Holmen och Klippan vilka samtliga är stora tillverkare av pappersmassa och papper.

5.1.2 Marknaden för pappersmassa och tidningspapper

Den geografiska marknaden för pappersmassa och tidningspapper är, om inte en världsmarknad, i vart fall en europeisk marknad. I Sverige är det skogsbolagen och en skogsägareförening, Södra, som är säljare av pappersmassa. Säljare av tidningspapper är enbart skogsbolagen. Svenska skogsindustriprodukter är beroende av internationella konjunkturer och valutarörelser. Marknaden för tidningspapper och pappersmassa är alltså internationell. Priserna på den internationella marknaden påverkar priserna i Sverige.

Informationsutbytet i dag är mycket snabbt och kunder får snabbt reda på olika bolags priser. Det finns vidare sammanställningar som kommer ut regelbundet om priser i olika länder. Prisföljsamheten är hög. Det kan därför vara svårt för ett bolag i ett land att hålla högre priser än övriga bolag i andra länder och de kan därför inte ensidigt höja sina priser utan att riskera att förlora kunder till sina konkurrenter.

Pappersmassa

Skogsbolagen tillverkar pappersmassa främst av massaved, cellulosaflis och returpapper. Många skogsbolag producerar själva olika slags pappersprodukter av sin egenproducerade pappersmassa. Skogsbolag kan dock producera mer pappersmassa än vad de har behov av själva och säljer således detta överskott till andra skogsbolag. De kan även producera mindre av en viss typ av pappersmassa än vad de har behov av och köper därför pappersmassa från andra skogsbolag. Södra och Rottneros är exempel på producenter som endast tillverkar pappersmassa för försäljning, s.k. avsalumassa. Det förekommer alltså en stor handel med pappersmassa mellan skogsbolagen. Köpare av pappersmassa är även rena papperstillverkare, såsom Duni AB.

Södra är Europas största leverantör av pappersmassa. Södra-koncernens nettoomsättning var ca 10,5 miljarder kronor år 2001. Södra är en ekonomisk förening med ca 33 700 sydsvenska skogsägare som medlemmar och ägare av koncernen; tillsammans har de mer än 2 miljoner hektar skog, vilket är mer än hälften av den privatägda skogen inom verksamhetsområdet som är södra Sverige. Södra är därmed Sveriges största skogsägareförening. Södra Cell har fem pappersmassebruk i Sverige och Norge, samt flera sågverk. Verksamheten levererade närmare 1,8 miljoner ton massa under år 2001. Södra är, liksom skogsbolagen, vertikalt integrerat eftersom medlemmarna är skogsägare, dvs. ägare till skogsmark, och därigenom ägare till massaved och sågtimmer. Genom medlemskapet i Södra äger de också pappersmassebruk och sågverk.

Det finns ytterligare några små producenter av pappersmassa i Sverige. Dessa är Bäckhammars Bruk, Waggeryd, Peterson och Djupafors.

Den totala tillverkningen av pappersmassa i landet var 11,5 miljoner ton under 2000.⁷⁶ De åtta största företagen är AssiDomän AB, SCA AB, M-Real Corp., Södra, Rottneros AB, StoraEnso Oy, Munksjö AB, Klippan AB och Holmen AB. Företagen äger i allmänhet flera massabruk. Antalet pappersmassebruk var 45 år 2000. Exporten av pappersmassa uppgick till ca 3,1 miljoner ton år 2000, således exporterades ca 27 procent av den totala tillverkningen av pappersmassa samma år.

Tidningspapper

De tre största leverantörerna av tidningspapper är StoraEnso, Holmen Papper (MoDo) och SCA, som tillsammans svarar för ca 90 procent av leveranserna till svenska kunder. Övriga svenska tillverkare samt import från främst Finland, Norge och Ryssland svarar för återstoden.

Den totala tillverkningen av tidningspapper i Sverige var drygt 2,5 miljoner ton år 2000. Samma år exporterades drygt 2,1 miljoner ton tidningspapper.⁷⁷ Exporten av tidningspapper var således runt 85

⁷⁶ Skogsindustrin 2000, En faktasamling, sid. 7.

⁷⁷ Skogsindustrin 2000, En faktasamling, sid. 9.

procent av den totala produktionen i Sverige. Säljare av tidningspapper är skogsbolagen SCA, StoraEnso och Holmen och tillverkningen i Sverige sker i fem bruk.

Den största köparen av tidningspapper i Sverige är Bonnierkoncernen som år 1998 svarade för ca 27 procent av inköpen. Samköpsgruppen, som är en sammanslutning av mindre tidningsföretag, svarade för ca 22 procent och för lika mycket svarade Göteborgs-Posten, Aftonbladet och Svenska Dagbladet tillsammans. Restande ca 29 procent köptes av övriga tidningsföretag samt av andra köpare än tidningsföretag, huvudsakligen tryckerier som använder tidningspapper för tryckning av vissa typer av reklammaterial och liknande.

Samköpsgruppen är en horisontell samverkan mellan ett antal mindre och medelstora dagstidningsföretag inom Tidningsutgivareföreningen som gemensamt upphandlar tidningspapper.⁷⁸ Vidare har Göteborgs-Posten, Aftonbladet och Svenska Dagbladet ett gemensamt horisontellt inköpssamarbete av tidningspapper.⁷⁹

5.2 Institutionella förhållanden

5.2.1 Grundläggande regelverk

Bland de grundläggande regelverk som berör bl.a. köp, skötsel och avverkning av skog återfinns skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096), miljöbalken (1998:808), jordförvärvslagen (1979:230), lag om kulturminnen m.m. (1988:950) samt förordning om kulturminnen m.m. (1988:1188).

Ytterligare lagar som haft betydelse för marknadsförhållandena inom skogsbruket och skogsindustrin är konkurrenslagen (1993:20), KL, EG:s konkurrensregler genom artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget samt kommissionens förvävsprövning.

⁷⁸ Konkurrensverket dnr 847/97.

⁷⁹ Konkurrensverket dnr 546/1999.

5.2.2 Tillsyns- och tillståndsmyndigheter

*Skogsvårdsorganisationen (SVO)*⁸⁰

Skogsvårdsorganisationen är det gemensamma namnet för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna. Det är en statlig organisation som verkar för att skogarna sköts på ett miljöriktigt sätt enligt de riktlinjer som beslutas av riksdag och regering.

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.

Skogsstyrelsen är den centrala myndigheten med huvuduppgift att leda, samordna och följa upp verksamheten i skogsvårdsorganisationen.

Skogsvårdsstyrelserna medverkar även i arbetsmarknadspolitiken genom att ordna arbete inom skogs- och naturvård åt arbetslösa. Två ärenden har öppnats hos Rådet för konkurrens på lika villkor angående detta förhållande, eftersom aktörer på råvarumarknaden har klagat på att skogsvårdsstyrelserna genom låga personalkostnader kan hålla lägre priser än övriga aktörer på marknaden.

Länsstyrelserna och Jordbruksverket

Jordförvärvslagen (1979:230) innehåller vissa regler om förvärv av skogsmark. Om köparen är en juridisk person eller om det bl.a. rör sig om förvärv i glesbygd fordras, enligt lagen, tillstånd av länsstyrelsen. Om förvärvet överstiger en viss summa skall tillståndsfrågan dock prövas av Jordbruksverket.

5.2.3 Branschföreningar och ekonomiska föreningar

Det finns inom skogsområdet ett flertal branschorganisationer. Många skogsägare och de flesta köpsågverk är organiserade dels i regionala föreningar, dels i rikstäckande föreningar. Även skogs-

⁸⁰ Skogsvårdsorganisationens hemsida www.svo.se, (2002-04-30).

bolagen är organiserade i olika föreningar. Det finns också branschföreningar vars medlemmar utgörs av skogsbolag, köpsågverk och skogsägare.

Skogsägareföreningar

Skogsägarna är samlingsnamnet för den svenska skogsägarerörelsen. Denna består av sex regionala skogsägareföreningar som alla är anslutna till det centrala svenska förbundet, Skogsägarnas Riksförbund, som sedan våren 1999 ingår i Lantbrukarnas Riksförbund (LRF). Förutom dessa skogsägareföreningar finns det några små skogsägareföreningar som inte är anslutna till Skogsägarnas Riksförbund. Skogsägareföreningarna köper och säljer vidare medlemmarnas råvaror till den svenska skogsindustrin.

Köpsågverksföreningar

De flesta köpsågverk, dvs. de sågverksföretag som huvudsakligen baserar sin produktion på inköpt råvara, är medlemmar i en regional ideell sågverksförening. Det finns tre regionala sågverksföreningar i Sverige. Sågverkens Riksförbund (SR), är en central branschförening för landets köpsågverk. SR företräder köpsågverken i näringspolitiska frågor på riksnivå. Såg i Syd är landets största regionala sågverksförening, med ca 100 medlemsföretag.⁸¹

Skogsindustrierna

Den 1 juli 1999 bildades den nya föreningen Sveriges Skogsindustrier genom en sammanslagning av branschföreningen Skogsindustrierna och arbetsgivarorganisationen Sveriges Skogsindustri-förbund.⁸² Organisationens syfte är att medverka till att stärka medlemsföretagens konkurrenskraft genom att driva bransch- och arbetsgivarfrågor i samverkan med företagen. Medlemmar i Sveriges skogsindustrier är pappersmasse- och pappersföretag samt sågverksföretag.

⁸¹ Sågisysds hemsida: www.sagisyd.se (2002-04-15).

⁸² Föreningen Sveriges Skogsindustriers hemsida: www.skogsindustrierna.org (2002-04-15).

Tidningsutgivareföreningen

Samköpsgruppen inom Svenska Tidningsutgivareföreningen ek. för. (TU) upphandlar tidningspapper åt sina medlemmar. Konkurrensverket har i ett beslut (dnr 847/9) angett att för att få vara med i samarbetet får inköpsvolymen högst uppgå till 11 999 ton tidningspapper per företag och år. Syftet med denna gräns är att de stora tidningsutgivareföretagen skall handha sina inköp självständigt.

Rådet för virkesmätning och redovisning

Virkesmättningsrådet är numera en avdelning inom Skogsbrukets Datacentral (SDC), som i sin tur är en ekonomisk förening. Virkesmättningsrådet skall enligt sina stadgar verka för en rättvis, praktisk, ekonomisk och i möjligaste mån enhetlig virkesmätning och för en ändamålsenlig virkesredovisning. VMR skall också sammanställa årlig statistik över den samlade skogsindustrins produktion och virkesförbrukning.⁸³

I Sverige finns det för närvarande tre virkesmättningsföreningar, som mäter ca 95 procent av den volym skogsråvara som går till all skogsindustri.

Skogsbrukets Datacentral (SDC)

SDC är en ekonomisk förening, vars medlemmar är sågverksorganisationerna, skogsägareföreningarna samt privata skogsägare, skogsbolag och några skogstransportföretag. SDC är ett IT-företag som betjänar svenskt skogsbruk med virkesredovisning och information för virkeshandel, styrning och transport. Virkesmättningsföreningarna mäter och klassificerar virket medan SDC utför virkesredovisningen, dvs. beräknar volymer och värden åt respektive företag efter av företagen angivna priser.⁸⁴

Föreningen Svenskt Trä

Föreningen Svenskt Trä konsoliderar sågverksindustrins branschgemensamma arbete inom handelspolitik, promotion, marknads-

⁸³ Virkesmättningsrådets hemsida: www.virkesmatningsradet.org (2002-04-15).

⁸⁴ Skogsbrukets Datacentrals hemsida: www.sdc.se, "Om SDC" (2002-04-15).

bevakning och forskningsfinansiering. Föreningens arbete kommer också att fokuseras på frågor kring utländska godkännanden, e-handel, internationella handelshinder, CEN/ISO-standardisering och juridiska frågor.⁸⁵

5.2.4 Företagsstöd

Det direkta stödet till skogsbruket innebär i huvudsak att bidrag utgår till skogsägare för vissa skogliga åtgärder samt för vissa natur- och kulturmiljövårdsåtgärder. Stöd utgår även i indirekt form genom bl.a. anslag till forskning, utveckling, rådgivning, inventering och viss uppdragsverksamhet inom skogsbrukets område.

Det direkta statliga stödet till skogsbruket utgår till sådana åtgärder som från samhällets synpunkt är angelägna samt har ett natur- eller kulturvårdsintresse. Kompletterande åtgärder inom jordbruket som även berör skogsbruket finansieras till stor del från EU:s budget.

Nutek och länsstyrelserna beviljar vidare bidrag till företag inom olika branscher och således även till aktörer inom skogsbranschen, t.ex. köpsågverk och skogsbolagsägda industrier. Bland dessa stöd återfinns regionalt utvecklingsbidrag, sysselsättningsbidrag, landsbygdstöd, småföretagsstöd samt transportbidrag. Bidragsområdet för transportbidrag består av hela Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.⁸⁶

5.3 Konkurrensproblem

Skogsindustrin är en mogen industri med betydande inträdeshinder i form av höga inträdeskostnader. Att bygga upp en helt ny pappers- eller pappersmasseindustri fordrar stora investeringar. Därför tillkommer i princip inga nya bruk på den svenska marknaden. Där- emot investeras i befintliga anläggningar och företag köper även bruk och startar därmed en ny verksamhet eller utökar sin befintliga verksamhet. När det gäller sågverksindustrin kan sägas att det byggs få nya sågverk i Sverige i relation till antalet befintliga såg-

⁸⁵ Föreningen Svenskt Träs hemsida: www.stef.se, (2002-04-15).

⁸⁶ Verket för Näringslivsutvecklings hemsida: www.nutek.se, "Regionalpolitiska företagsstöd" (2002-04-15).

verk. Däremot investeras en hel del i de sågverksanläggningar som redan finns.

Därtill kan konstateras att importkonkurrensen avseende sågtimmer och cellulosaflis också är liten på den svenska marknaden. Orsakerna till detta är höga transportkostnader och svårigheter att få specifika kvalitetskrav uppfyllda.

En av anledningarna till att importkonkurrensen avseende pappersmassa och tidningspapper är liten förklaras till stor del av strukturella 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.

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 även horisontella bindningar mellan vissa skogsbolag och mellan vissa köpsågverk samt mellan cirka hälften av alla skogsägare på råvarumarknaderna. En av anledningarna till dessa horisontella bindningar är att uppnå effektivisering av råvaruhanteringen – dock torde en anledning även vara att genom de horisontella samarbetena bli så starka som möjligt, som inköpare eller säljare, på marknaderna. En risk är att de negativa konsekvenserna av samarbetena, såsom t.ex. att gamla strukturer bibehålls vilket kan resultera i att mindre lönsamma företag inte ersätts av nya innovativa företag, överstiger de positiva effekterna av samarbetena.

5.3.1 Samarbeten om inköp eller försäljning av sågtimmer, massaved och cellulosaflis

Höga transportkostnader medför litet virkesflöde mellan olika landsdelar i Sverige. Detta påvisas även av att framför allt skogsbolagen byter mycket virke med varandra, s.k. lägesbyten. Såväl

sågverksindustrin som pappersmasseindustrin har därför valt att lokalisera sig nära råvaran. Den svenska pappersmasse- och pappersindustrin har industrianläggningar över stora delar av landet, men har till följd av höga transportkostnader delat upp virkesfångstområdena i regionala områden.

Konkurrensverket har sedan den nya konkurrenslagen trädde i kraft 1993 prövat olika former av såväl inköpssamarbete som inköpsbolag.

Köpsågverk

Köpsågverken i Sverige har genom sina branschorganisationer haft samarbeten som har prövats av Konkurrensverket. Samarbetena har avsett dels prislistor med inköspriser på sågtimmer, överenskommelser om priser avseende försäljning av cellulosaflis samt inköps- och försäljningssamarbeten mellan köpsågverk om inköp av sågtimmer, bl.a. i bolagsform.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de samarbeten om prislistor på råvaror som fanns mellan många köpsågverk genom deras branschföreningar inte har varit förenliga med KL. De samarbeten där fördelarna med samarbetet, såsom effektivare distribution, lagerhållning och allokering av virkesråvarorna, har övervägt de negativa effekterna, i form av prissamarbeten, har fått undantag från lagen. Dock kan konstateras att undantag i vissa fall inte har givits förrän de samarbetande företagen har förändrat sina samarbeten, t.ex. från exklusiva till icke exklusiva samarbeten. KL har alltså visat sig vara ett kraftfullt vapen mot konkurrensbegränsande samarbeten.

Samarbete om försäljning och inköp av tidningspapper

Vad gäller samarbeten om försäljning och inköp av tidningspapper kan konstateras att det horisontella försäljningssamarbetet mellan skogsbolag upphört medan två horisontella inköpssamarbeten mellan tidningsutgivare har erhållit undantag. Dessa förändringar har bl.a. haft till resultat att importen av tidningspapper har ökat, från att ha varit i det närmaste obefintlig till att utgöra runt 10 procent av förbrukningen i Sverige.

5.3.2 Konkurrensbegränsande regleringar

Särskilda konkurrensregler för skogsbruket

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) föreslogs ändringar 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 anförde i remissyttrande över promemorian att för skogsprodukter är förhållandena annorlunda än för exempelvis jordbruksprodukter. Därför vore en individuell undantagsprövning – där så behövs – den lämpliga åtgärden på detta område. Konkurrensverket hävdade vidare att skälen för att låta skogsprodukter omfattas av legalundantaget i 18a-c §§ ”inte tillnärmelsevis uppväger skälen emot.”

Regeringen har dock i den konkurrenspolitiska propositionen från maj 2000 (prop. 2000/01:140) uttryckt att skäl alltjämt föreligger för att legalundantaget även i fortsättningen bör omfatta skogsprodukter. Riksdagen har också beslutat i enlighet med detta.

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 stöd 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.

Offentliga aktörer

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 skatte-kostnader. Det har inkommit ett par klagomål till Konkurrensrådet⁸⁷ angående detta förhållande. Rådet har utrett klagomålen och rekommenderar regeringen att i kommande direktiv till SVO tydliggöra att myndigheten inte bör bedriva sådan verksamhet som privata företag normalt utför. Eventuell uppdragsverksamhet bör i stället vara inriktad mot sådan verksamhet som myndigheten har särskild kompetens för och som marknaden inte kan bedömas tillhandahålla i önskvärd grad.⁸⁸

Det har blivit allt vanligare att statliga myndigheter, kommuner och landsting bedriver närings- eller uppdragsverksamhet i konkurrens med privata företag. Ett vanligt klagomål till Konkurrensverket går ut på att den offentliga aktören, t.ex. via produktpriset, subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med budget- eller skatte-

⁸⁷ Konkurrensrådet inrättades av regeringen i slutet av 1997 för att behandla frågor om konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor. Ett skäl till inrättandet av rådet var att erfarenheterna visat att konkurrenslagen inte är ett effektivt verktyg för att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår då offentliga och privata aktörer möts på konkurrensmarknader. Rådet är sammansatt av representanter från båda sektorerna. I rådets uppgifter ligger bl.a. att belysa enskilda fall och försöka undanröja konkurrenskonflikter mellan parterna. Rådets ställningstagande utmynnar i en rekommendation till berörda parter.

⁸⁸ Konkurrensrådets yttrande dnr 37/99.

medel. Detta kan leda till att konkurrensen snedvrids och till ett ineffektivt resursutnyttjande.

Under åren 1998-2001 har Konkurrensverket överlämnat sammanlagt omkring 65 klagomålsärenden till Konkurrensrådet som rör problem vid konkurrens mellan privata och offentliga aktörer. Antalet klagomål till Konkurrensverket under nämnda år var närmast hälften så stort jämfört med de närmaste 4-5 åren före årsskiftet 1997/98, dvs. när Konkurrensrådet började sin verksamhet. Därefter har företagen i stor utsträckning vänt sig direkt till rådet i stället för Konkurrensverket. Det relativt stora antalet klagomål visar att konkurrensproblemen vid möten mellan offentliga aktörer och privata företag, främst små företag, inte är oväsentliga.

Antalet klagomål säger dock inte något om den verkliga omfattningen av problemet. Konkurrensverkets erfarenheter är att företag inte gärna anmäler en myndighet för att få sin sak prövad. Ett skäl kan vara att myndigheten är tillsynsmyndighet på det berörda området samt beställare av varor och tjänster. Företagen klagar inte gärna på den myndighet som hindrar deras näringsutövning om myndigheten i annat sammanhang kan fatta beslut som gynnar företaget. Detta behandlas i rapporten Effekter av lagen om offentlig upphandling (1998) som gjorts av Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

Konkurrensverket har i flera rapporter lämnat förslag på åtgärder för att rätta till problemen. Nyligen har detta behandlats av verket i rapporten Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta? (2002:2). Ett lagförslag redovisas i departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor (Ds 2001:17). Inom regeringskansliet bereds ett lagförslag grundat på den nämnda departementspromemorian.

5.4 Sammanfattande slutsatser

Skogsindustrin är en mogen industri med betydande inträdeshinder i form av höga inträdeskostnader. Att bygga upp en helt ny pappers- eller pappersmassaindusti 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 annan omständighet som diskuterats ovan (avsnitt 5.3) är den vertikala integrationen inom skogsnäringen. 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.

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

Strukturumvandlingen i den svenska skogsindustrin har fortsatt. Det utländska ägandet förstärktes då MoDo Paper såldes till finländska Metsä-Serla, och AssiDomän sålde sina säckpappersfabriker och vissa andra enheter till österrikiska Frantschach. Stora Enso och AssiDomän bildade ett gemensamt bolag av sina enheter för produktion av kraftpapper under namnet Billerud. De svenska skogsindustriföretagen fortsatte också med flera förvärv utomlands. Det gällde producenter av tidningspapper, förpackningsmaterial och hygienprodukter.⁸⁹

De konkurrensproblem som har identifierats inom skogsområdet kan framför allt härledas till befintliga regelverk. Regelverken som avses är dels de bestämmelser som rör delar av Skogsvårdsstyrelsens verksamhet, dels risken att en tillämpning av reglerna kring olika regionala stödåtgärder kan snedvrider konkurrensen, samt dels legalundantaget i 18 a-c §§ konkurrenslagen.

⁸⁹ Skogsindustrin 2000, En faktasamling, sid. 22.

Konkurrensverket har prövat ärenden rörande skogsbranschen med tillämpning av konkurrenslagen. Dessa ärenden rör framför allt samarbeten av olika slag samt företagskoncentrationer. Konkurrensverket har funnit att flera samarbeten om bl.a. gemensam prissättning samt inköps- och försäljningssamarbeten stått i strid med konkurrenslagens bestämmelser.

Eftersom skogsbolagen har en omfattande export har de omfattats av EG:s konkurrensregler och kommissionens granskning redan före Sveriges inträde i EU. Under 80- och 90-talen har några ärenden varit föremål för prövning hos kommissionen och EG-domstolen. Dessa ärenden har haft påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och har inte enbart berört svenska företag, utan även bl.a. finska, amerikanska och kanadensiska.

6 Energi

6.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden⁹⁰

Det svenska elnätet utgörs av stamnätet samt regionala och lokala nät. Stamnätet förvaltas och drivs av Affärsverket svenska kraftnät. Regionnäten kopplar samman stamnätet med lokalnäten och vissa större mottagare av el. De regionala näten ägs i huvudsak av de större elproducenterna. De lokala näten (nätföretagen) ägs främst av kommuner och i ett stort antal fall av de större elproducenterna.

6.1.1 Elproduktion

Den nordiska elförsörjningen baseras på vattenkraft, kärnkraft, kol-kondens samt kraftvärme från fjärrvärmeverken och industrin. Därtill finns en mindre mängd oljekondenskraft, gasturbiner samt vindkraft. Detta framgår av tabell 6.1 nedan.

Tabell 6.1 Produktionskapacitet i det nordiska respektive svenska elproduktionssystemet 2001-12-31 fördelad efter produktionsslag (MW)

	Norden	Andel (%)	Sverige	Andel (%)
Vattenkraft	46 769	52,6	16 239	51,2
Vindkraft	2 835	3,2	293	0,9
Kärnkraft	12 076	13,6	9 436	29,7
Kraftvärme; industri	4 250	4,8	929	2,9
Kraftvärme, fjärrvärme	15 339	17,3	2 340	7,4
Kondenskraft	5 008	5,6	1 023	3,2
Gasturbinkraft	2 644	3,0	1 461	4,6
<i>Summa</i>	<i>88 921</i>	<i>100</i>	<i>31 721</i>	<i>100</i>

Källa: Energimyndigheten

⁹⁰ Framställningen i detta avsnitt är till stor del hämtad ur Elkonkurrensutredningens slutbetänkande Konkurrensen på elmarknaden (SOU 2002:7).

Enligt Elkonkurrensutredningen bör elproduktionens struktur numera i första hand ses i ett nordiskt perspektiv. Samtidigt är den nordiska marknaden inte sällan uppdelad i prisområden, varvid Sverige i praktiken fungerar som en nationell råkraftmarknad.

Sett över året varierar elproduktionen med elanvändningen. Produktionen är hög under vintern och låg under sommaren. Av tabell 6.2 framgår att den svenska elproduktionen till cirka 93 procent utgörs av vattenkraft och kärnkraft. Revisioner av kärnkraftsblock förläggs normalt till sommaren då efterfrågan på el är lägst. Vattenmagasinen fylls på under våren och sommaren. Det magasinerade vattnet utnyttjas under vintern fram till vårfloden. När vatten- och kärnkraftproduktionen inte räcker tillkommer elproduktion i konventionella värmekraftanläggningar eller import.

Tabell 6.2 Den svenska elproduktionens fördelning på olika produktionsslag åren 2000 och 2001 (TWh)

	2000	2001
<i>Total produktion</i>	<i>140,1</i>	<i>138,8</i>
Vattenkraft	76,4	67,8
Kärnkraft	54,7	60,3
Kraftvärme, industri	4,2	4,5
Kraftvärme, fjärrvärme	4,2	5,5
Vindkraft	0,4	0,5
Kondenskraft	0,2	0,2
<i>Användning</i>	<i>144,8</i>	<i>148,1</i>
Nettoimport	4,7	9,3

Källa: Energimyndigheten

Den svenska elmarknaden karaktäriseras av att några få aktörer har stora marknadsandelar. År 2001 svarade, vilket framgår av tabell 6.3 nedan, sex företag för närmare 93 procent av landets totala elproduktion. Dessa sex – Vattenfall, Sydkraft, Birka Energi, Fortum Kraft (tidigare Stora Enso), Skellefteå Kraft och Graninge – har nu minskat till fem sedan Fortum tagit över hela Birka Energi. Birka Energi har i sin tur uppstått som ett resultat av en fusion år 1998 mellan Stockholm Energi och Gullspång Kraft. I tabell 6.3 redovisas Sveriges största elproducenter sorterade efter elproduktion samt vilka som är ägare till bolagen.

Tabell 6.3 Sveriges största elproducenter sorterade efter elproduktion i Sverige år 2001 (TWh) samt ägare (2002)

	Produktion	Andel (%)	Ägare	Andel (%)
Vattenfall	76,6	48,5	Svenska staten	100
Sydkraft	32,7	20,7	E. ON. Energie	55,0
			Statkraft	44,6
			Övriga	0,4
Birka/Fortum	29,6	18,8	Fortum Kraft	100
Skellefteå Kraft	3,7	2,3	Skellefteå kommun	100
Gräninge	3,6	2,3	Sydkraft	23
			Edf	35,9
			E. ON. Energie	13,3
			Fam Nordin o Rudbeck	17,4
			Övriga	10,4
<i>Summa</i>	<i>146,2</i>	<i>92,6</i>		
Totalt i riket	157,8	100		

Källa: Energimyndigheten, Å-F Energikonsult AB och Sydkrafts hemsida

De större bolagen har sålunda minskat i antal medan deras andel av produktionen i stort sett inte har förändrats mellan åren 1996 och 2000. Däremot har det under denna period skett relativt stora förändringar i ägandet av bolagen. Utländska bolag har förvärvat betydande andelar av aktiekapitalet i svensk kraftproduktion. T.ex. blev Sydkraft i maj 2001 dotterbolag till tyska E.ON. Även norska Statkraft har en betydande post i Sydkraft (cirka 45 procent). Finska Fortum har som nämnts ökat sitt ägande i Birka från 50 till 100 procent. I juni 2000 köpte Fortum också kraftanläggningar ägda av Stora Enso, inklusive andelen i finska PVO. Även i Gräninge finns betydande utländska ägarintressen genom franska Edf och E.ON. Den beskrivna utvecklingen har inneburit att det utländska ägarinflytandet i svensk kraftproduktion, sett till bolagens röstetal, ökat från 13 procent år 1996 till 40 procent år 2001.

Även svenska företag har genomfört förvärv av utländska kraftbolag. I synnerhet Vattenfall har varit mycket aktivt i bl.a. Tyskland

och Polen. Sydkraft har via sitt dotterbolag Sydkraft Danmark A/S nyligen förvärvat Vestsjällands Amts kraftvärmeverk och fjärrvärmeverksamhet i Nyköping. Förvärvet, som är det tredje på mindre än ett år, stärker Sydkraft Danmarks position som en av de mer aktiva, nya aktörerna på den danska energimarknaden.

De svenska kärnkraftverken är alla samägda av de större kraftbolagen. Detta har delvis historiska förklaringar, men har också förstärkts genom Barsebäcksuppgörelsen varigenom Sydkraft och Vattenfall kom att samäga Barsebäcks- och Ringhalsverken. Forsmark Kraftgrupp AB ägs av Vattenfall (66 procent), Mellansvensk Kraftgrupp där Birka Energi är dominerande ägare (25,5 procent) samt Sydkraft (9 procent). Ringhalsgruppen består av Barsebäck Kraft AB och Ringhals AB. Ägare är Vattenfall (74,2 procent) och Sydkraft (25,8 procent). Oskarshamn (OKG AB) ägs av Sydkraft (54,5 procent) och Birka/Fortum (45,5 procent).

6.1.2 Elhandel

På den svenska slutkundsmarknaden för el är omkring 130 elhandelsföretag verksamma. Många av dessa företag är dock knutna till varandra på olika sätt, antingen genom hel- eller deläggande eller genom olika inbördes avtalsrelationer. Framför allt de större elproducenterna utgör genom dessa bindningar olika ”sfärer” som i praktiken har en stor del av marknaden. Således kan Vattenfall-, Birka/Fortum- respektive Sydkraftsfärerna tillsammans antas stå för cirka 70 procent av slutkundsförsäljningen. Liksom inom elproduktionen minskar antalet fristående elhandelsföretag genom bl.a. uppköp och nedläggningar. I mitten av år 1998 fanns i Sverige närmare 200 elhandelsföretag.

6.1.3 Fjärrvärme

Fram till början av 1980-talet drevs de flesta fjärrvärmeverk som kommunala förvaltningar. Under 1980- och 1990-talen har merparten omvandlats till kommunala aktiebolag. Idag är knappt 65 procent av fjärrvärmerna i kommunal ägo. Resten ägs av de stora energiföretagen Birka/Fortum, Sydkraft och Vattenfall.

6.1.4 Naturgas

Importen av naturgas till Sverige sker idag uteslutande från de danska naturgasfälten i Nordsjön. Rörledningarna går via det danska fastlandet, under Öresund till Klagshamn utanför Malmö. Naturgasnätet sträcker sig från Trelleborg till Göteborg och inkluderar grenledningar längs vägen, bl.a. till Hyltebruk i Småland. Naturgasen distribueras för närvarande till 26 kommuner. I dessa kommuner svarar naturgasen för cirka 20 procent av energianvändningen. Nova Naturgas (tidigare Vattenfall Naturgas) äger stamledningen samt importerar och vidareförsäljer gas⁹¹. Sydgas AB, som svarar för huvuddelen av försäljningen av gas till slutkund, ansvarar för grenledningarna i södra Sverige och projekterar för närvarande en utbyggnad av gasledningen från Hyltebruk till Gislaved.

6.2 Institutionella förhållanden

Den 1 januari 1996 infördes i Sverige konkurrens i handel med och produktion av el, medan nätverksamhet alltjämt är ett reglerat monopol. Konkurrensutsättningen skedde för att ge konsumenterna ökad valfrihet och bättre förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande genom en ökad kostnads- och prispress inom elförsörjningen. Produktion och försäljning av el är konkurrensutsatta marknader, medan transporten av el på nätet är ett naturligt monopol. En viktig del av elmarknadens reformering är att nätverksamhet skall drivas juridiskt åtskild från produktion och transport av el. Detta innebär att de företag som före reformen tillhandahållit såväl nätverksamhet som leverans av el tvingats dela upp sin verksamhet.

För att bedriva nät- och elhandelsverksamhet krävdes före den 1 januari 1996 s.k. områdeskoncession. Efter denna tidpunkt gällde i stället krav på nät- respektive leveranskoncession. Sistnämnda koncession gavs för en tid av längst fem år och innebar bl.a. en skyldighet för elhandelsföretaget att under denna tid leverera el till de abonnenter som omfattades av tidigare områdeskoncession.

Under de första åren efter elmarknadsreformen krävdes, för att kunden skulle kunna utnyttja konkurrensen på elmarknaden genom att

⁹¹ Nova Naturgas ägs av tyska Ruhrgas (30 procent), norska Statoil (30 procent), danska Dong (20 procent) och finska Fortum (20 procent).

teckna ett pris- och leveransavtal med en ny elleverantör, att kunden installerade en speciell utrustning för att kunna mäta elförbrukningen varje timme. Prisreglering gällde som tidigare vid leveranskoncessionärens elförsäljning till kunder som inte hade den speciella mätutrustningen. Kostnaden för mätutrustningen, som från den 1 juli 1997 begränsades för att uppgå till ett maximalt "takpris" på 2 500 kronor, betalades av kunden.

Kravet på timmätning och därmed inköp av ny elmätare för att möjliggöra byte av elleverantör kom att få stor betydelse för hur väl målen för omregleringen skulle komma att uppfyllas, framför allt för hushållskunder och andra mindre förbrukare. Skälet härtill var att det, även efter att kostnaden för mätaren begränsats till 2 500 kronor, normalt inte var lönsamt för hushållen att överväga byte till en annan elleverantör.

Konkurrensverket har vid flera tillfällen analyserat mätarkravet och dess effekter på konkurrensen. I ett flertal rapporter och yttranden under åren 1996-1998 har verkets uppfattning i frågan redovisats för regeringen. Förutom ett effektivt hinder för en väl fungerande konkurrens vid försäljning till kunder med liten elförbrukning, utgjorde mätarkravet enligt verket en faktor som effektivt hindrade nya aktörer att etablera sig på marknaden. Verket föreslog att avräkning i stället skulle ske enligt någon schablonberäkningsmetod samt att leverantörsbyten skulle vara kostnadsfria för kunden.

Kravet på timmätare avskaffades från den 1 november 1999 och ett system med schablonberäkning har införts. Elkunden har numera möjlighet att den första dagen i varje månad byta elleverantör utan extra kostnad. Samtidigt med dessa förändringar upphörde tidigare gällande system med leveranskoncessioner samt prisregleringen på el. Prövning av nätpriset kan göras av Energimyndigheten efter anmälan från elkund men även på myndighetens eget initiativ.

Det centrala regelverket för elmarknaden är *ellagen* (1997:857). Nätverksamhet skall som nämnts ovan drivas juridiskt åtskild från produktion och transport av el. Det finns däremot inget hinder mot att de olika verksamheterna bedrivs inom samma koncern. Produktion av el får dock endast bedrivs tillsammans med nätverksamhet av samma juridiska person om produktionen ”uteslutande är avsedd att täcka nätförluster” eller ”sker i mobila reservkraftsaggregat som är avsedda för tillfälligt bruk vid elavbrott”. Vidare gäller att nät-

verksamhet skall redovisas skild från annan verksamhet. För att bedriva nätverksamhet krävs nätkoncession.

Ett syfte med att separera nätverksamhet från annan verksamhet är att synliggöra kostnaderna för nätverksamheten. Därigenom ges bättre möjligheter för en utomstående part – t.ex. en myndighet – att kontrollera att nättariffen är skälig (se vidare avsnitt 6.3.6). Ett annat syfte med denna separering är att det allmänna skall få bättre möjligheter att hindra att intäkter från nätverksamheten (monopolverksamheten) används för att subventionera den konkurrensutsatta elhandelsverksamheten, s.k. korssubventionering. En sådan subvention kan bl.a. möjliggöra för elhandelsföretaget att tillämpa ett elpris som understiger kostnaderna, vilket riskerar att sätta konkurrensen på marknaden för elförsäljning helt eller delvis ur spel. Det finns också bestämmelser om att vid debitering till kund skall elkostnaden separeras med avseende på nätverksamhet och priset på el.

Det finns i Sverige ingen särskild lagstiftning som, på motsvarande sätt som ellagen inom elområdet, reglerar handel med och transport av *fjärrvärme*. Det finns dock ett antal lagar vars bestämmelser inte avser enbart denna produkt. Sådana bestämmelser finns bl.a. i miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem och lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. För närvarande regleras framdragande och begagnande av rörledningar för transport av fjärrvärme m.m. främst i lagen (1978:160) om vissa rörledningar (rörledningslagen).

Den 1 augusti 2000 trädde en *naturgaslag* (2000:599) i kraft. Den nya lagen innebär en anpassning av det svenska regelverket till EG-direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas. Enligt lagen är det endast transport av naturgas, dvs. överföring för annans räkning, som regleras i lagen. Naturgaslagen har stora likheter med ellagen och marknadsöppningen kommer att ske stegvis.

Statens energimyndighet är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten har tillsynsansvar för elmarknaden. I uppgifterna ingår bl.a. att bedriva tillsyn över nätverksamheten. Myndigheten utfärdar tillstånd för överföring av el (nätkoncession) och bevakar att nätföretagen följer lagstiftning och utfärdar föreskrifter inom området. Prövning av

nätpriset kan göras av Energimyndigheten efter anmälan från elkunden men även på myndighetens eget initiativ. Motsvarande tillsynsansvar har Energimyndigheten också på naturgasområdet.

Efter införandet av schablonberäkning den 1 november 1999 utövar Energimyndigheten inte längre någon tillsyn av elhandelsverksamhet, även om myndigheten har till uppgift att följa utvecklingen på denna marknad. Elkonkurrensutredningen har dock i sitt slutbetänkande föreslagit att Energimyndigheten skall ges en utökad roll som expertmyndighet i elmarknadsfrågor och hantera frågor kring en omsättningskoncession för elhandeln (tillståndsprövning, tillsyn m.m.) samt förande av prisstatistik. Vidare har utredningen bl.a. föreslagit att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att göra en årlig genomgång av konkurrensen på elmarknaden.

Svenska Kraftnät är systemansvarig myndighet för den svenska elförsörjningen och förvaltar stamnätet. En av Svenska Kraftnäts viktigaste uppgifter är att svara för att balansen upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el inom landet. Svenska Kraftnät är hälftenägare i den nordiska elbörsen Nord Pool.

Branschorganisationer

Svensk Energi är ett gemensamt branschorgan för elproduktion, eldistribution och elhandel. Antalet medlemmar uppgår till cirka 190. Medlemsföretagen består av privata, kommunala och statliga bolag, ekonomiska föreningar samt enskilda firmor. Svensk Energi bildades år 2000 genom en sammanslagning av de tidigare branschorganisationerna Svenska Elverksföreningen, Svenska Kraftverksföreningen, Riksförbundet Energileverantörerna, Energibranschens Utbildningsråd och Energikontoret i Stockholm. En ytterligare branschförening är *Oberoende Elhandlare*, som för närvarande består av 15 oberoende elhandelsföretag, helt utan eller med endast marginell egen produktion.

Svenska Fjärrvärmeföreningen organiserar företag som är verksamma inom fjärrvärmesektorn. Föreningen har cirka 170 medlemmar, vilka svarar för mer än 99 procent av Sveriges fjärrvärmel leveranser. Föreningens ändamål är att främja fjärrvärme, fjärrkyla och kraftvärme samt utveckling därav till nytta för föreningens medlemmar och kunder.

Samhällsstöd

Olika former av riktade stöd har genom åren givits till s.k. småskalig elproduktion (med småskalig elproduktion avses produktion i anläggningar som kan leverera el med en effekt av högst 1 500 kW), vilken utgörs av mindre vattenkraftstationer, vindkraftverk och mindre kraftvärmeanläggningar. Den småskaliga produktionen uppgår till 1,5 procent av landets totala elproduktion. Den nyligen avslutade Elcertifikatutredningen (dir. 2000:56) har i sitt slutbetänkande Handel med elcertifikat – ett nytt sätt att främja el från förnybara energikällor (SOU 2001:77) föreslagit att ett samlat system för att främja förnybar elproduktion skall tas fram med sikte på ikraftträdande den 1 januari 2003. Systemet skall bygga på handel med certifikat kombinerat med en skyldighet att inkludera en viss andel förnybar el som uppfyller vissa miljöegenskaper. Meningen är enligt förslaget att handel med elcertifikat kombinerad med kvoter på sikt skall ersätta nuvarande stöd till förnybar och småskalig elproduktion.

Vissa riktade stödformer kommer dock att tills vidare finnas kvar. Bl.a. föreslås ett fortsatt stöd till vindkraftverk samt att viss elintensiv industri tills vidare skall få kvotplikten noll.

6.3 Konkurrensproblem

6.3.1 Ökad koncentration i alla led på elmarknaden

Regelreformeringsen av elmarknaden har bl.a. lett till att marknadens aktörer på olika sätt försökt ompositionera sig för att bättre kunna möta de nya förutsättningarna. En påtaglig strukturomvandling har därför ägt rum, vilken bl.a. lett till en ökad ägarkoncentration i marknadens alla led. Den höga marknadskoncentrationen riskerar att begränsa konkurrensen, vilket kan bidra till ökade elpriser.

Ett flertal förvärv har genomförts, dock utan att Konkurrensverket funnit det möjligt att med hjälp av konkurrenslagens koncentrationsregler stoppa dessa. De flesta förvärven har inneburit att små företag med begränsade marknadsandelar (cirka en procent) köpts upp av något av de större företagen i branschen. Därför har de koncentrationsökningar som skett vid varje enskilt tillfälle varit små. Dessutom har de stora aktörerna i producentledet ökat sitt grepp om

övriga led, vilket tyvärr får anses ha motverkat intentionerna om att åstadkomma en ökad konkurrens.

Problemen som följer med en stark koncentration (och samägande, se nedan) har accentuerats. Den starka koncentrationen i Sverige medför bl.a. att riskerna ökar för att medvetna produktionsneddragningar kan göras i syfte att få upp priserna, dvs. möjligheten till missbruk av marknadsmakt ökar. Sammantaget måste den fortgående koncentrationen på detta område anses olycklig från konkurrenssynpunkt. Ett förslag som verket tidigare fört fram är att staten skulle ta initiativ till att dela upp det största och statsägda företaget på marknaden, Vattenfall, i flera självständiga företag. Konkurrensverket noterar i sammanhanget med tillfredsställelse att Elkonkurrensutredningen i sitt slutbetänkande poängterar att staten som ägare till marknadens största företag har möjlighet att i sin ägarroll värna konkurrensen på elmarknaden. Det får anses synnerligen angeläget att försöka motverka en ytterligare ökning av maktkoncentrationen inom såväl svensk kraftproduktion som elhandel.

6.3.2 Begränsad överföringskapacitet mellan Sverige och utlandet

Elproduktionen i Sverige är koncentrerad till ett fåtal aktörer som tillsammans besitter en stor marknadsmakt. Sverige är därför beroende av en fungerande gemensam nordisk elmarknad. Ett hinder för att konkurrensen på denna större marknad skall fungera är att dimensioneringen av elnätet i Norden inte klarar en alltför omfattande utrikeshandel. Under olika perioder finns dock behov av betydande handel mellan de nordiska länderna, beroende på variationer i utbud av och efterfrågan på el i respektive land. För att åstadkomma en nordisk elmarknad som fungerar, måste nuvarande begränsningar i överföringskapaciteten mellan länderna åtgärdas. Konkurrensverket anser därför att det finns skäl att överväga en utbyggnad av överföringsförbindelserna.

Enligt Elkonkurrensutredningen är det inte samhällsekonomiskt lönsamt att genom utbyggnad av överföringskapaciteten eliminera samtliga risker för att flaskhalsar uppstår och leder till en uppdelning i prisområden. Ett alternativ eller komplement till utbyggnad av överföringskapacitet kan enligt utredningen vara ett ökat utnyttjande av motköp på nordisk basis. Utredningen anser också att utlandsförbindelserna så långt möjligt bör vara offentligt ägda och

förvaltade av systemoperatörerna. Konkurrensverket delar utredningens bedömningar i dessa avseenden.

Inom ramen för sin samarbetsorganisation Nordel presenterade de nordiska systemoperatörerna i maj 2002 en översyn av nuvarande indelning i elspotområden och förutsättningarna för en utökad användning av och gemensamma regler för mothandel i den nordiska marknaden. Nordels rapport remissbehandlas för närvarande.

6.3.3 Samägande av produktionsanläggningar

Ägarkoncentration och samägande av anläggningar för elproduktion – såväl inom kärnkraft som vattenkraft – innebär 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 företaget Fortum/Birka Energi. Det utbredda systemet med delägarskap i elproduktionsanläggningarna mellan energiföretag är till stor del ett arv från tiden före regelreformen av den svenska elmarknaden. Samägande förekommer för övrigt även i andra europeiska länder. Lämpligheten av ett omfattande 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 råder – 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 el. Samägandet innebär en risk för att företagen utnyttjar möjligheten att koordinera sina produktionsvolymerna i syfte att påverka prisutvecklingen på elbörsen. Den risk för intressekonflikter som det utbredda systemet med delägarskap i elproduktionsanläggningarna medför, bör med hänsyn till de nya marknadsförutsättningarna på elmarknaden inte underskattas.

Enligt Elkonkurrensutredningen har ett flertal aktörer till utredningen framfört misstankar om att de kraftbolag som samäger de svenska kärnkraftverken i dessa bedriver konkurrenshämmande samarbeten av olika slag. De större kraftbolagens samägande har, som nämnts ovan, delvis historiska förklaringar men har också förstärkts genom Barsebäcksuppgörelsen. Utredningen har inte fått

några konkreta indikationer som skulle bekräfta nämnda misstankar. Utredningen anser dock att det, för att minska utrymmet för misstankar, kan finnas skäl att överväga någon form av renodling av ägandet i kärnkraftverken. Därvidlag kan det enligt utredningen finnas skäl för regeringen att närmare analysera frågan, t.ex. om det vore möjligt att dela upp ägandet per reaktor. Konkurrensverket anser att det finns starka skäl som talar för utredningens förslag i detta avseende. Åtgärder bör således vidtas i syfte att undvika sam- ägande av energiproduktionsanläggningar.

6.3.4 Begränsade möjligheter att etablera ny konkurrenskraftig elproduktion

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

Utvecklingen på energiområdet har visat att alternativa förnybara energikällor i allmänhet inte är tillräckligt konkurrenskraftiga för att kunna stå på egna ben. Olika former av samhällsstöd har krävts för att kunna upprätthålla en utbyggnad och drift av exempelvis vindkraftanläggningar. Som nämnts ovan finns ett förslag om att från den 1 januari 2003 ersätta dagens olika former av riktade stödåtgärder med ett system som bygger på handel med elcertifikat kombinerat med en skyldighet för elleverantörer och elanvändare att – i förhållande till mängden levererad eller förbrukad el – förvärva ett visst antal elcertifikat motsvarande en viss andel förnybar el som uppfyller vissa miljöegenskaper. I sitt remissyttrande ställde sig Konkurrensverket i huvudsak positivt till förslaget.

6.3.5 Svårigheter för nya aktörer att etablera sig på elleverantörs- marknaden

En viktig förutsättning för att öka konkurrensen inom elhandeln är att det kommer in nya aktiva och konkurrenskraftiga aktörer på marknaden och att dessa har möjlighet och förmåga att långsiktigt påverka marknaden till elkundernas förmån. Utvecklingen har dock inte riktigt motsvarat förväntningarna i detta avse-

ende. Efter en inledande fas med flera nytillkomna aktörer har dessa av olika anledningar försvunnit från scenen. Exempelvis har även ett så stort och väletablerat företag som Statoil tvingats lägga ned sin verksamhet på denna marknad. Uppköp, sammanslagningar och konkurser har varit vanligt förekommande och har gjort att marknadssituationen hela tiden förändrats när det gäller de nya inslagen. För övriga, etablerade aktörer har inga dramatiska förändringar ägt rum. De stora koncernerna har stärkt sitt grepp även om elförsäljningen och de till synes många företagen tillhör oftast en av de tre stora ägargrupperingarna.

Utvecklingen på elbörsen styr inköpspriset, som i princip är detsamma för alla aktörer, marknaden är relativt transparent och produkten är homogen. Detta medför att utrymmet för prisspridning är begränsat.

För närvarande existerar vissa problem i samband med leverantörbytesprocessen, bl.a. vad gäller mätvärdesrapportering. Ett exempel är följande. Enligt Telge Energi Försäljning AB (TEF) saknades den 14 januari 2002 inrapportering från 67,7 procent av slutavläsningarna avseende de kunder TEF övertagit per den 1 januari. Den 23 januari saknades fortfarande 20 procent av dessa slutavläsningar, vilket innebar överträdelse av föreskrifternas stipulerade tidsram, som är ”senast tio dagar efter påbörjad elleverans”. Enligt TEF leder detta till att företaget måste köpa in kraft som det inte kan fakturera, varför TEF får ligga ute med pengar. Kunden å sin sida kan få en första faktura som är så stor att det blir svårt att betala den och därför måste ges ytterligare respit med betalningen (ur artikel i ERA nr 3.2002). Det är uppenbart att detta problem i sig kan leda till att små elhandlare med begränsade marginaler slås ut. Det är enklare att klara detta för företag som även tjänar pengar på andra verksamheter.

6.3.6 Risk för höga priser och korssubventionering

På energiområdet är det vanligt förekommande att företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. Företagen kan då öka sin vinst genom korssubventionering. Detta kan ske genom att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten i syfte att kunna motivera högre priser och intäkter. 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 genererats av olika verksamheter. När en stor del av kostnaderna är fasta eller gemensamma för produktionen är det dessutom förenat med godtycke hur dessa kostnader fördelas. Med andra ord minskar påtagligt förutsättningarna att upptäcka (och därmed förhindra) att priset blir oskäligt högt. Ett företag har även möjligheter att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten i syfte att motverka inträde av konkurrenter. Detta skapar i sin tur betydande risker för att konkurrensen på marknaden sätts ur spel.

Konkurrensverket har vid många tillfällen, bl.a. i ett flertal remissyttranden, framfört att den enda verkligt effektiva åtgärden för att komma ifrån de problem som hänger samman med att ha både monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet inom samma koncern, är att se till att en fullständig separering mellan respektive verksamheter åstadkoms.

I rapporten *Mot en europeisk elmarknad?* (2000) pekar professor Lars Bergman från Handelshögskolan i Stockholm på olika faktorer som är avgörande för att elmarknaden skall fungera effektivt. Bergman framhåller betydelsen av att tillkommande aktörer inte diskrimineras i förhållande till de aktörer som funnits länge på marknaden. Det gäller speciellt de förhållanden som rör tillgång till näten. Därför är det, enligt Bergman, viktigt att separationen av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är fullständig. För att uppnå detta bör dessa verksamheter, enligt Bergman, drivas i separata bolag med skilda ägare.⁹²

Elnätsutredningen tog ett steg i riktning mot en högre grad av separation genom att i sitt delbetänkande *Elnätsföretag – regler och tillsyn* (SOU 2000:90) föreslå att majoriteten av styrelseledamöterna i ett nätföretag inte också skulle få inneha styrelsepositioner i elhandels- eller elproduktionsföretag. Det skulle enligt förslaget inte heller vara tillåtet att ha en gemensam verkställande direktör. Regeringen förslag var i linje med utredningens (prop.

⁹² Lars Bergman betonar även vikten av att ägandet är spritt. Från effektivitetssynpunkt är det bättre att ägandet i kraftindustrin är spritt än att det finns en enda, eller en helt dominerande, ägare av alla anläggningar och företag. Det betyder, enligt Bergman, att ett spritt ägande, oavsett om det är delstatligt, kommunalt, privat eller på olika sätt blandat, är att föredra framför ett dominerande statligt ägande i kraftindustrin. Den blandning av olika ägarformer som finns i de nordiska länderna främjar effektivitet i kraftindustrin bättre än den modell med dominerande statligt ägande som exempelvis finns i Frankrike.

2001/02:56). Riksdagens näringsutskott har dock tills vidare avvisat detta förslag med hänvisning till att en mer noggrann utredning behöver göras (2001/02:NU9).

6.3.7 Energiföretag utnyttjar sin ställning på fjärrvärme- marknaden för att få konkurrensfördelar på elmarknaden

Ett identifierat agerande efter elmarknadsreformen med anknytning till fjärrvärmemarknaden är att energiföretag och energikoncerner ger fjärrvärmekunder rabatt på fjärrvärmen förutsatt att kunden även köper sitt behov av el av energiföretaget.

Konkurrensverket har i två fall, Tekniska Verken i Linköping och Linde Energi i Lindesberg, vid vite ålagt berörda energiföretag att upphöra med nämnda förfarande. Verket anser att energiföretagen i dessa fall missbrukar sin dominerande ställning på fjärrvärmemarknaden, där de innehar en lokal monopolställning, genom att binda kunder till sig på den konkurrensutsatta elmarknaden. Detta förfarande visar på det olämpliga i att bedriva både monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet inom samma organisation, vilket är en förutsättning för förfarandet. Förfarandet medför att elmarknadens funktion störs genom att andra elleverantörer inte kan konkurrera om dessa kunder på lika villkor. Tekniska Verken har upphört med förfarandet medan Linde Energi har överklagat verkets åläggande, varför detta ärende kommer att avgöras i Marknadsdomstolen. Detta kommer sannolikt att ske under hösten 2002.

6.3.8 Inlåsnings effekter främst för fjärrvärmekunder

Det är angeläget att på olika sätt försöka åstadkomma en bättre konkurrens mellan fjärrvärme och andra uppvärmningsalternativ. 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 på kort sikt inte realistiskt att byta energileverantör vid missnöje med exempelvis gällande prisvillkor. Inlåsnings effekten får således störst betydelse för fjärrvärmekunder.

Vad gäller distribution av fjärrvärme kan en direkt parallell dras till transport av el på nätet, då båda dessa verksamheter utgörs av ett

stort antal lokala monopol. Reglerna för prissättning av fjärrvärme ändrades i anslutning till elmarknadsreformen den 1 januari 1996 och numera är prissättningen fri. Priserna på fjärrvärme varierar starkt mellan olika kommuner, vilket kan vara en indikation på att fjärrvärmeföretagen drar fördel av sin monopolställning vid prissättningen. 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 skäligen 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 därvid kunna hämtas från regleringen av nätverksamheten på elområdet. Näringsdepartementet har aviserat att en utredning kommer att tillsättas i denna fråga.

6.3.9 Regleringen av elnätsavgifterna

Det finns ett 30-tal energiföretag i Sverige som har såväl elnäts- och fjärrvärmeverksamhet. Dessa företag svarar tillsammans för nästan all el- och fjärrvärmeförsäljning i landet. Det finns stora fördelar med att regleringen av elnäts- och fjärrvärmeförbrukning är så lika som möjligt. Vid en utformning av prisregleringen på fjärrvärmeområdet är det därför viktigt att ha kunskap om effekterna av regleringen av elnätsavgifterna. Sedan elmarknadsreformen har det dock inte gjorts någon samlad och dokumenterad utvärdering av denna reglering. Därvid avses en beräkning av kostnaden för det allmännas reglering, effekterna av nuvarande regler bl.a. med avseende på prisnivå och i förhållande till statsmakternas syfte med regleringen. I sammanhanget är det värdefullt att det görs en redovisning och analys över rättsutveckling inkl. praxis. En sådan redogörelse bör kompletteras med en analys av systemets effektivitet och om det finns skäl att ändra prisregleringens syfte och inriktning inkl. regler. Redogörelsen i denna del bör bli ett värdefullt underlag vid överväganden om utformningen av regleringen av fjärrvärmeavgifterna.

En utvärdering av regleringen av elnätsavgifterna framstår som särskilt viktigt med hänsyn till pågående utveckling av den s.k. nätnyttomodellen för att öka den nuvarande regleringens effektivitet.

tet. Denna modell, som bl.a. bygger på värdering eller jämförelser av prestationer mellan nätföretag, har nära koppling till förslaget om fullständig separering av transport av el på nätet från annan konkurrensutsatt försäljning. Vidare bör även rättssäkerhetsaspekter för enskilda företag väga tungt vid utformningen av regler som gäller myndighetens bedömning och beslut som rör berörda monopolpriser. Dessa faktorer talar ytterligare för att prisregleringar av elnäts- och fjärrvärmesaxor samordnas.

6.3.10 Leverantörsbytesproblem

Ett problem som drabbat många konsumenter är de svårigheter som hänger samman med byte av elleverantör. Det är först sedan den 1 november 1999, då elmätarkravet slopades, som vanliga konsumenter på allvar börjat byta elleverantör. Det som ”på papperet” skall vara en enkel sak har i många fall visat sig förenat med en mängd bekymmer. Bland annat har vissa nätföretag – avsiktligt eller oavsiktligt – på olika sätt försakat svårigheter för de konsumenter som velat byta elleverantör.

Elkonkurrensutredningen har föreslagit att om en nätägare försenar ett leverantörsbyte skall en sanktion utgå på så sätt att nätägaren under förseningstiden inte får ta ut någon nätavgift från kunden. Konkurrensverket har i remissvar tillstyrkt detta förslag. Förseningar vid leverantörsbyten drabbar förutom kunden berörda elleverantörer. De företag som riskerar att drabbas hårdast är nya och mindre elhandlare. Problemen kring leverantörsbytena riskerar vidare att allvarligt skada allmänhetens fortsatta förtroende för elmarknadsreformen och viljan att aktivt utnyttja möjligheterna att välja elleverantör.

I regeringens energiproposition (prop. 2001/02:143) finns inte något förslag om sanktioner mot nätägare som försenar leverantörsbyten. Anledningen är att regeringen anser att införandet av ett sanktionssystem bör samordnas med krav på såväl elhandlare som nätföretag när det gäller IT-system som underlättar informationshanteringen vid leverantörsbyten. Regeringen anser att ytterligare utredningsarbete krävs och avser att återkomma med ett samlat förslag under nästkommande riksdagsår.

Konkurrensverket anser att det är ytterst angeläget att utan onödig tidsutdräkt införa någon form av sanktion mot de nätägare som på

olika sätt fördröjer leverantörsbyten och därmed på ett allvarligt sätt motverkar en förbättrad konkurrens på elförsäljningsområdet. Konkurrensverket har fått många telefonsamtal från missnöjda elkunder som tyder på att denna typ av missförhållanden är relativt vanligt förekommande.

6.3.11 Svag koppling mellan elpris och förbrukning

En viktig förutsättning för att vanliga hushållskunder skulle kunna utnyttja reformeringen av elmarknaden genom att byta elleverantör var slopandet av kravet på timmätning som genomfördes den 1 november 1999. Det schablonmättningsförfarande som nu gäller har således haft en avgörande betydelse för att marknadsöppningen skulle bli en realitet för samtliga kunder.

Schablonmätningen är dock behäftad med vissa nackdelar. Det finns t.ex. ingen möjlighet till direkt koppling mellan det elpris som råder på t.ex. elbörsen Nord Pool och elkundernas förbrukningsmönster. En ökad möjlighet för kunderna att anpassa sin förbrukning efter prisutvecklingen skulle kunna innebära fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt. Verket ser därför positivt på om den fortsatta utvecklingen av elmarknaden medför nya tekniska lösningar och avtalsformer som kan stödja möjligheter till en ökad koppling mellan pris och efterfrågan för ett större antal kunder. Sådana system skulle allmänt kunna stärka kundens position på marknaden genom att ge kunderna bättre möjligheter att aktivt påverka sina elkostnader.

En mer direkt koppling mellan förbrukning och pris innebär att konsumenterna kan reagera på t.ex. en prisuppgång och anpassa sin förbrukning därefter, vilket bl.a. ger möjlighet till elbesparingar. Incitamentet att minska sin elförbrukning skulle vara som störst när priset är som högst, vilket oftast är fallet vid hård belastning av elnätet. Detta skulle bidra till effektivare användning av nätet och minska behovet av utbyggnad av nätkapacitet. Mätning av faktisk förbrukning skulle också medföra en korrekt mätvärdesrapportering och möjlighet att gå ifrån dagens modell med preliminär debitering. Detta skulle i sin tur ge förutsättningar för väsentligt enklare elräkningar. Dagens elräkningar kan med fog anses som mycket svårtolkade för de flesta elkonsumenter.

Den tekniska utveckling som har skett på detta område får nu anses ge möjlighet till införande av direkt mätning av i vart fall flertalet kunders elförbrukning utan att detta medför alltför höga kostnader. Flera nätbolag har också på eget initiativ gjort investeringar i detta syfte. Ett exempel är Sollentuna energi. Ett annat exempel är Ulricehamns Energi, som beslutat att installera ett system för fjärravläsning av mätvärden hos alla sina elkunder.

Energimyndigheten har nyligen utrett frågan om tätare mätaravläsningar. I utredningen föreslås att nätföretagen successivt blir skyldiga att avläsa elmätarna för samtliga kunder minst en gång per månad, och att det blir frivilligt för nätföretagen att avskaffa det nuvarande systemet med preliminär debitering. I en första etapp införs månadsavläsning från den 1 juli 2006 för ca 1,5 miljoner kunder med en årsförbrukning som överstiger 8 000 kWh. Tre år senare, den 1 juli 2009, skall alla övriga ca 3,5 miljoner uttagpunkter vara månadsvis avlästa.

6.3.12 Naturgasmarknaden

Naturgas är en energiresurs som hittills använts i en relativt begränsad omfattning i Sverige jämfört med t.ex. flertalet av våra grannländer. En möjlighet är att satsa på en utbyggnad av naturgasnätet i Sverige. Förhållandevis stora investeringar skulle dock krävas för detta ändamål samtidigt som det är fråga om en ändlig resurs med vissa miljökomplikationer. Det skulle dock innebära ytterligare ett alternativ på energimarknaden som skulle kunna bidra till en ökad konkurrens. För detta krävs dock ett tillräckligt utbyggt nät och ett flertal olika leverantörer för att åstadkomma att konkurrens mellan dessa verkligen uppstår. I de fall gas kan utgöra ett alternativ till el eller andra energikällor finns samtidigt en begränsning i det verkliga konkurrenstryck gasen utövar, eftersom det i stor utsträckning är samma energikoncerner som är verksamma på naturgasmarknaden som på andra energimarknader.

På naturgasområdet har en än så länge begränsad öppning av marknaden genomförts som bygger på ett s.k. reglerat tillträde med offentliggjorda tariffer. Marknaden öppnades i augusti 2000 för s.k. berättigade kunder – ledningsägare, distributörer och elproducenter – samt inledningsvis kunder med en förbrukning över 25 miljoner kubikmeter per år. Det innebar en marknadsöppning på 47 procent av leveranserna på naturgasmarknaden. Enligt nuvarande planer

ändras gränsen den 1 januari 2003 vad gäller kunders förbrukning till 15 miljoner kubikmeter per år. År 2005 öppnas hela marknaden enligt förslag i den pågående översynen av gasmarknadsdirektivet.

För närvarande diskuteras en eventuell tidigareläggning av den fortsatta svenska marknadsöppningen och en översyn av naturgaslagen genomförs av Energimyndigheten under innevarande år. Konkurrensverket anser, i likhet med vad som framförts gällande elmarknaden, att försäljning av naturgas bör separeras fullständigt från överföring och distribution av naturgas.

6.4 Sammanfattande slutsatser

Syftet med regelreformen av elmarknaden år 1996 var bl.a. att öka effektiviteten i produktions- och försäljningsledet genom att skapa valfrihet för elanvändarna. Konkurrens i elhandeln skulle skapa förutsättningar för en ökad pris- och kostnadspress inom elförsörjningen. Först när kravet på timmätning avskaffades i november 1999 kan man tala om att den fria elmarknaden blev tillgänglig för alla konsumenter.

Det kan konstateras att det både finns positiva effekter av reformen och ett antal problem som gör att det kan finnas anledning att överväga olika åtgärder och omprövningar.

Elkonkurrensutredningens övergripande bedömning är att prisbildningen och konkurrensen fungerar förhållandevis väl samt att det inte föreligger några fundamentala funktionsfel på den reformerade elmarknaden. Konkurrensverket vill dock starkare än utredningen betona de hot mot en fungerande marknad som kan skönjas för närvarande.

Det nordiska elböransområdet är relativt ofta, på grund av brister i överföringskapaciteten mellan de olika länderna, uppdelat i olika prisområden. En förbättrad överföringskapacitet skulle öka möjligheterna att upprätthålla en fungerande konkurrens på hela den nordiska elmarknaden.

Konkurrensverket stöder Elkonkurrensutredningens uppfattning att det finns skäl att överväga om det är möjligt att undvika eller starkt begränsa nuvarande samägande av kärnkraftverk. Enligt verkets

uppfattning bör sådana överväganden även omfatta samägande av vattenkraftanläggningar.

För att komma till rätta med de problem som hänger samman med att monopol- respektive konkurrensutsatta verksamheter bedrivs inom samma organisatoriska enheter, bl.a. korssubventionering som kan leda till oskäligt höga nätavgifter, bör dessa verksamheter separeras fullständigt från varandra. För att uppnå detta bör verksamheterna så långt möjligt drivas i separata bolag med skilda ägare.

Distribution av fjärrvärme utgör ett s.k. naturligt monopol. För att konsumenterna inte skall drabbas av oskäligt höga fjärrvärmetakor genom att priskonkurrensen är satt ur spel på detta område, bör någon form av prisreglering återinföras. Någon samlad utvärdering av regleringen av elnätsavgifterna har inte gjorts sedan elmarknadsreformen. Flera skäl talar för att en sådan bör göras och därvid samordnas med utformningen av en prisreglering av fjärrvärmedistribution.

En mer direkt koppling mellan gällande elpris och konsumenternas förbrukning skulle ha flera fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt. Den tekniska utvecklingen bör kunna medföra en möjlighet att övergå från preliminär till faktisk debitering. Elräkningarna skulle därmed även kunna bli lättare att begripa för konsumenterna. Detta skulle i sin tur kunna leda till en ökad rörlighet på marknaden och därmed även en mer utvecklad konkurrens. Även tätare avläsning än för närvarande ger fördelar. Det är också viktigt att se till att konsumenterna inte, som nu ofta är fallet, upplever att det är krångligt att byta elleverantör. I syfte att motverka att elleverantörsbyten på olika sätt försvåras eller försenas av nätägare, bör snarast någon form av sanktionssystem införas.

7 Petroleum

7.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

Petroleumområdet innefattar ett flertal olika produkter såsom bensin, dieselbrännolja, villaolja, smörjolja m.m. De största företagen på området är Norsk Hydro Olje AB (Hydro), OK-Q8 AB (OK-Q8), Preem Petroleum AB (Preem), AB Svenska Shell (Shell), Svenska Statoil AB och Statoil Detaljhandel AB samt Conoco Jet Nordic AB (Jet).

Hydro ingår i den norska koncernen Norsk Hydro ASA. Hydros verksamhet utgörs av marknadsföring och försäljning av oljeprodukter i främst mellersta och södra delarna av Sverige. Hydro bedriver marknadsföring och försäljning av diesel och eldningsolja till direktköpande kunder. Försäljning av diesel till den tunga trafiken sker via en kedja av obemannade dieselstationer. Vidare sker försäljning av bensin, diesel och smörjolja via ett nät av bensinstationer som omfattar knappt 600 stationer.

OK ekonomisk förening och Kuwait Petroleum Europé BV, som ägs av den kuwaitiska staten, äger med hälften vardera *OK-Q8* vars verksamhet påbörjades den 1 januari 1999. *OK-Q8*:s verksamhet på den svenska marknaden omfattar import, tillverkning, lagring, transport och försäljning av bl.a. petroleumprodukter. Företagets försäljning på den svenska marknaden utgörs huvudsakligen av bensin, diesel, eldningsolja och smörjolja. Företaget har ett bensinstationsnät med drygt 900 stationer.

Preem, som ägs av schejk Mohammed H. Al-Amoudi, bedriver försäljningen av bensin, diesel, eldningsolja och smörjolja till företag och privatkunder i huvudsak genom försäljningskontor samt via återförsäljare. Inom koncernen bedrivs vidare raffinaderiverksamhet och internationell verksamhet. Råolja köps in på världsmarknaden och raffinerar i två helägda raffinaderier och distribueras till företagets depånät i Sverige för vidare distribution och försäljning via företagets marknadskanaler i landet. Viss del av försäljningen sker till andra oljehandelsföretag, främst i Nordeuropa. Företaget har mer än hälften av raffinaderikapaciteten på den

svenska marknaden. Preem marknadsför och säljer diesel, eldningsolja och tjockolja till företag inom flertalet branscher. Försäljningen omfattar i huvudsak bulkförsäljning, vilket innebär att leveranserna sker direkt med tankbil till kund. Vidare säljs bensin, diesel och tillbehör genom ett nät bestående av drygt 500 stationer.

The Shell Transport and Trading Company, p.l.c och Royal Dutch Petroleum Company är moderbolag i Shell-gruppen. *Shell*-koncernens huvudsakliga verksamhet utgörs av raffinering av råolja, handel med och marknadsföring och försäljning av petroleumprodukter på den svenska marknaden, bl.a. försäljning av bensin. Försäljningen sker genom ett antal dotterföretag och ett rikstäckande nät av knappt 500 stationer i landet. Koncernens verksamhet bedrivs inom ramen för Shell-gruppens europeiska nätverk "Shell Europe Oil Products".

Moderföretaget Den norske stats oljeselskap a.s (Oljeselskapet) äger Statoil AB som i sin tur äger det rörelsedrivande dotterföretaget Svenska *Statoil* AB vars verksamhet är att bedriva handel med petroleumprodukter. Bolagets detaljhandelsverksamhet överfördes till Statoil Detaljhandel AB den 1 januari 1999.

Oljeselskapet och ICA Handlarnas AB äger med hälften vardera Statoil Detaljhandel Skandinavias AS som äger bl.a. dotterföretaget Statoil Detaljhandel AB. Statoil genomför affärskoncept och fungerar som grossist för en stor del av det sortiment som säljs på de knappt 600 Statoil-stationerna.

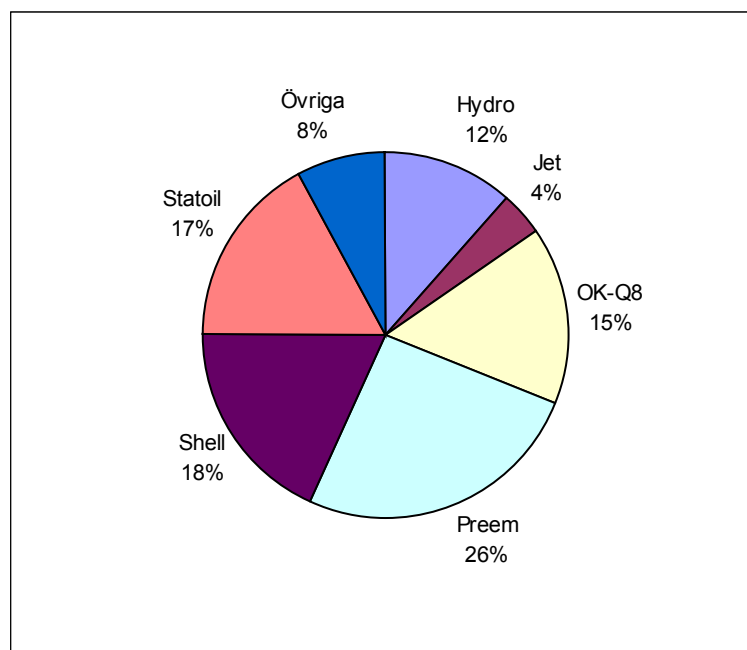
Jet ingår i den amerikanska koncernen Conoco Inc. I Sverige startade *Jet* sin verksamhet 1978. *Jet* säljer endast bensin vilket sker enkom via obemannade automatstationer som till antalet uppgår till knappt 150.

Företagen är medlemmar i branschorganisationen Svenska Petroleuminstitutet (SPI) vars verksamhet till stor del bedrivs i ett tiotal stående kommittéer där branschgemensamma frågor behandlas. Ytterligare en branschorganisation är Petroleumhandelns riksförbund (PRF) som samlar fristående detaljhandelsföretag och distributörer av petroleumprodukter – dvs. huvudsakligen de bensinstationer som inte ägs direkt av oljeföretagen.

De olika företagen agerar i olika utsträckning på marknader såsom marknaderna för motorbensin, dieselbrännolja, eldningsolja 1 och övriga eldningsoljor. Den sammanlagda omsättningen på dessa fyra marknader i Sverige under 2001 kan uppskattas till ca 41 miljarder kronor, exklusive skatter och avgifter, varav ca 17 miljarder kronor avsåg omsättningen på bensinmarknaden, ca 14 miljarder dieselmarknaden, ca 7 miljarder marknaden för eldningsolja 1 och ca 3,5 miljarder marknaden för övriga eldningsoljor.

År 2001 stod de ovan nämnda företagen för ca 92 procent av den sammanlagda volymen på dessa marknader. Marknadsandelarna för vart och ett av företagen, baserat på volym, framgår av figur 7.1 nedan.

Figur 7.1 Marknadsandelar 2001, avseende motorbensin, dieselbrännolja, eldningsolja 1 och övriga eldningsoljor sammantaget



Källa: SPI:s hemsida på Internet, www.spi.se samt vissa bearbetningar av Konkurrensverket

En mer detaljerad redogörelse för marknaderna för motorbensin (bensin) respektive dieselbrännolja (diesel) följer nedan.

7.1.1 Bensinmarknaden

Produkten

Bensin framställs från råolja och kan i hög grad betraktas som en standardiserad produkt där den kemiska sammansättningen i det närmaste är identisk mellan företagens produkter. Bensin används huvudsakligen som drivmedel i personbilar, lätta lastbilar och andra fordon. Tillförseln av bensin till den svenska marknaden sker i huvudsak via inhemsk framställning hos Preem, Shell och AB Nynäs Petroleum samt genom import. Handel med bensin förekommer mellan bensinbolagen.

Marknadsandelar

Företagens andelar på bensinmarknaden har varit relativt stabila under den senaste 10-årsperioden. Förändringar i koncentrationsgraden torde främst förklaras av strukturella skeenden på marknaden som t.ex. företagsförvärv. Företagens marknadsandelar och koncentrationsindex framgår av tabell 7.2 nedan. Den totala omsättningen på marknaden för bensin, exklusive skatter, uppgick 2001 till ca 17 miljarder kronor.

Tabell 7.2 Marknadsandelar och koncentrationsmått på bensinmarknaden

Företag	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BP	7,8	5,9								
Hydro	6,7	7,0	7,4	7,7	7,7	11,6	11,7	11,9	12,3	11,6
Jet	5,9	6,1	6,2	6,6	7,2	7,7	8,1	8,3	9,5	10,1
Kuwait	11,9	11,7	11,8	11,7	11,4	11,7	11,4			
OK				13,4	14,0	14,4	14,8			
OKP	18,2	18,2	18,1	11,2						
OK-Q8								26,3	25,7	26,4
Preem					11,0	11,2	11,1	10,9	10,9	11,0
Shell	19,5	19,3	19,0	19,0	18,2	17,3	17,1	16,7	14,4	13,5
Statoil	17,8	19,6	26,0	25,2	24,8	24,1	24,0	24,0	23,4	23,0
Texaco	6,9	6,7	6,7							
Uno-X	3,6	3,4	3,2	3,3	3,5					
Övriga	1,7	2,1	1,6	1,9	2,0	2,0	1,7	1,9	3,9	4,4
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Volym (1000 m ³)	5878	5589	5650	5763	5682	5577	5429	5453	5373	5418
C4-index	67,4	68,8	74,9	69,3	68,4	67,5	67,6	78,9	75,8	74,5
Herfindahlindex	1373,9	1406,7	1654,7	1555,3	1520,6	1547,6	1546,0	1879,5	1791,0	1785,1

Källa: SPI:s hemsida på Internet, www.spi.se samt vissa bearbetningar av Konkurrensverket

C4-index är ett koncentrationsmått som beräknas genom att summera de fyra största företagens marknadsandelar. Herfindahlindex är ett koncentrationsmått som beräknas genom att summera kvadraten av alla företags marknadsandelar. Minsta värdet är 0 (full konkurrens) och största värdet 10 000 (monopol).

Av tabellen kan utläsas att de fyra största företagen år 2001 hade en sammanlagd marknadsandel på ca 75 procent. Vidare framgår att koncentrationen, enligt Herfindahlindex, har ökat med drygt 400 enheter under den senaste 10-årsperioden. Det kan även noteras att omsatt volym minskade från knappt 5,9 miljoner m³ år 1992 till drygt 5,4 miljoner m³ år 2001.

Kunderna

Köpare av bensin är främst myndigheter, kommuner, företag, medlemmar i branschorganisationer och intresseföreningar samt privatpersoner. Privatpersoner bedöms svara för en större del av den totala förbrukningen på bensinmarknaden. Många kunder har avtal med flera leverantörer av drivmedel.

Privatkunderna kan delas in i kontant- respektive kortkunder. Den förra gruppen köper normalt bensin mot kontant betalning utan erhållande av rabatt. Kunder i den senare gruppen har ett kortavtal som vanligen berättigar till en viss rabatt.

Majoriteten av kunderna erhåller normalt någon form av rabatt på inköpt volym. Privatpersoner erhåller genom kortavtal med bensinföretaget normalt en närmare angiven rabatt per liter på inköpt volym. Privatkundernas rabatter uppgår vanligen till flera öre per liter. Företagskunder erhåller rabatt antingen genom kortavtal eller genom särskilt avtal efter förhandling med leverantören. Företagskundernas rabatter baseras vanligen på inköpt volym.

I landet finns uppskattningsvis ca 6-9 miljoner drivmedelskort och en betydande del av kunderna torde därmed ha tillgång till flera kort. Uppskattningsvis betalas ca 70 procent av den sålda bensinen i detaljistledet med någon form av betalkort.

Kundernas efterfrågan varierar under året, såtillvida att den är högre under sommarmånaderna maj-augusti och lägre under vintermånaderna november-februari.

Distributionen

Distribution av bensin till kunderna sker i huvudsak genom bensinstationer, vilka kan delas in i kategorierna servicestationer och automatstationer. Servicestationer är bemannade och erbjuder utöver petroleumprodukter även i många fall livsmedel m.m. Automatstationer, som är obemannade, erbjuder normalt endast drivmedel. Det finns för närvarande totalt 4 046 stationer i landet varav 1 755 är automatstationer⁹³. Se vidare tabell 7.3 nedan.

Tabell 7.3 Företagens stationer fördelade efter typ och omsättning per station, 2002

Företag	Antal stationer totalt	Andel av samtliga stationer	Antal automatstationer	Antal övriga stationer	Andel automatstationer	Omsättning i 1000 m ³ (2001)	Volym per station i 1000 m ³ (2001/2002)
OKQ8	919	23%	348	571	38%	1 429	1,55
Statoil	583	14%	30	553	5%	1 246	2,14
Shell	480	12%	140	340	29%	729	1,52
Preem	522	13%	237	285	45%	595	1,14
Hydro	592	15%	389	203	66%	629	1,06
Jet	149	4%	149	-	100%	549	3,68
Övriga	801	20%	462	339	58%	241	0,30
Totalt	4 046	100%	1 755	2 291	43%	5 418	1,34

Källa: SPI:s hemsida på Internet, www.spi.se samt vissa bearbetningar av Konkurrensverket.

Servicestationer är den dominerande distributionsformen för de tre största företagen (beräknat i omsatt volym), medan automatstationer är av större betydelse för de mindre företagen. Företaget Jet driver endast automatstationer.

Prisbildning

Bensinpriset på den svenska marknaden påverkas av världsmarknadspriset på bensin, dollarkursen, skatter och avgifter samt företagets marginal. Den överskuggande delen av stolppriset utgörs av skatter, i storleksordningen 70 procent medan produktkostnaden utgör 15-20 procent och bruttomarginalen, som innefattar företagets övriga kostnader⁹⁴ och vinst, 10-15 procent⁹⁵. En god upp-

⁹³ Källa: SPI:s hemsida på Internet, www.spi.se

⁹⁴ Företagens övriga kostnader utgörs av depå- och hamnavgifter, distributionskostnader, administrations- och marknadsföringskostnader, personalkostnader m.m.

⁹⁵ De olika komponenternas inbördes förhållande kan självfallet variera beroende på förändringar i världsmarknadspris, skatter etc.

skattning av företagens råvarukostnad är världsmarknadspriset på bensin som noteras på Rotterdambörsen. Av olika orsaker kan världsmarknadspriset på bensin fluktuera kraftigt över tiden. Från exempelvis juni 1992 till mitten av 1998 varierade priset mellan 140 och 250 dollar per ton. Vid årsskiftet 1998/99 var priset drygt 100 dollar per ton, för att sedan stiga markant. Vid 1999 års utgång låg världsmarknadspriset på närmare 350 dollar per ton.

Då världsmarknadspriset på bensin sätts i dollar påverkas råvarukostnaden för företagen även av växelkursförändringar, vilket innebär att företagens råvarukostnad kan ändras även om ingen förändring sker av världsmarknadspriset på bensin.

Sammantaget kan företagens råvarukostnad bedömas vara i allt väsentligt lika. Vad gäller företagens övriga kostnader kan de viktigaste skillnaderna bedömas grundas på effektivitetsskillnader i bl.a. distributionen, t.ex. en inte obetydlig skillnad mellan företagen i fråga om omsättning i volym per station (se även tabell 7.3).

Utgångspunkten för prissättningen är att prisledaren, normalt den störste aktören på marknaden, i sin budgetplan för nästkommande år bestämmer en genomsnittlig målmarginall som skall hållas under året för att täcka företagets kostnader och ge en viss förtjänst. Till följd av produktens homogena karaktär följer de andra företagen som regel det pris som sätts av prisledaren. Det får anses oklart huruvida det är Statoil eller OK-Q8 som idag kan betraktas som prisledare.

Det typiska mönstret för förhållandet mellan stolppris och råvarukostnad är att priset ligger fast vid viss nivå under en tidsperiod för att sedan justeras i samma riktning som motiveras av större förändringar i råvarukostnaden. Stolpprisjusteringar görs vanligen i intervallet 5-10 öre, men även större förändringar förekommer. Prisändringar under 5 öre genomförs normalt inte. De stegvisa stolpprisjusteringarna innebär att bruttomarginalen tillåts variera inom ett visst spann utan att prisjusterande åtgärder vidtas. Den genomsnittliga målmarginall upprätthålls dock på en relativt konstant nivå under året.

7.1.2 Dieselmarknaden

Produkten

Diesel är en produkt av råolja som består av något tyngre kolväten än bensin. Dieseloljan är anpassad efter dieselmotorers konstruktion och arbetssätt. Under 1990-talet har avgaskraven för dieselfordon skärpts. Detta har påverkat kvalitetskraven på dieselbränslen. Kraven har skärpts vad gäller bl.a. svavelhalt. Dieseln är också miljöklassad i miljöklass 1 till 3, där miljöklass 1 (Mk 1) är den miljövänligaste kvaliteten. Den bästa kvaliteten, miljöklass 1, svarar för ca 95 procent av dieselförsäljningen på den svenska marknaden.

Tillförseln av diesel (och eldningsolja ⁹⁶) sker i huvudsak via inhemsk framställning hos Preem, Shell och AB Nynäs Petroleum samt genom import.

Diesel används i tunga lastfordon, diesellok, entreprenadmaskiner samt skogs- och jordbruksmaskiner, personbilar m.m.

Marknadsandelar

De största aktörerna på dieselmarknaden är Preem, Shell, Statoil, Hydro och OK-Q8. Omsättningen på dieselmarknaden kan år 2001 uppskattas till knappt 14 miljarder kronor.

⁹⁶ Eldningsolja 1 är i princip samma produkt som standarddiesel, men används främst som villaolja.

Tabell 7.4 Marknadsandelar och koncentrationsmått på dieselmärknaden

Företag	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
BP	1,9	1,1								
Hydro	8,3	9,2	9,1	9,7	10,6	12,0	11,9	12,6	13,9	15,0
Jet	7,3	5,4	4,0	3,1	2,5					
Kuwait	11,7	13,6	11,1	10,8	9,5	7,7	8,0			
OK				1,5	1,8	2,3	2,6			
OKP	28,2	22,3	26,8	26,4						
OK-Q8								11,1	11,5	12,1
Preem					25,8	27,8	26,5	28,1	28,3	30,1
Shell	23,4	27,5	26,4	28,3	27,6	28,2	28,3	27,1	22,7	21,4
Statoil	13,1	12,7	13,9	13,7	14,3	14,0	14,0	15,4	15,9	17,2
Texaco	2,3	2,1	1,9							
Uno-X	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3					
Övriga	3,5	5,8	6,6	6,2	7,6	8,0	8,7	5,7	7,7	4,2
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Volym (1000 m ³)	2994	3021	3241	3119	3091	3232	3454	3503	3513	3556
C4-index	76,4	76,1	78,2	79,2	78,3	82,0	80,7	83,2	80,8	83,7
Herfindahlindex	1794,7	1752,9	1877,6	1946,7	1901,8	2036,7	1987,2	2075,6	1953,7	2048,9

Källa: SPI:s hemsida på Internet, www.spi.se samt vissa bearbetningar av Konkurrensverket.

Av tabellen ovan framgår att de fyra största företagen år 2001 hade en sammanlagd marknadsandel på ca 84 procent. Liksom på bensinmarknaden har koncentrationen, enligt Herfindahlindex, ökat under den senaste 10-årsperioden, här med drygt 250 enheter. Vidare kan utläsas att omsatt volym ökade från knappt 3 miljoner m³ år 1992 till drygt 3,5 miljoner m³ år 2001.

Kunderna

Köpare av diesel är huvudsakligen transportföretag såsom åkerier och bussbolag. Andra kundsegment är bl.a. entreprenadföretag, skogsnäring, jordbruk, sjöfart och järnvägsföretag. Dieseldrivna personbilar är mindre vanliga i Sverige. Främst ägs dessa av taxi-företag. En liten andel diesel säljs dock till privatpersoner.

Kortkunder erhåller vanligen rabatter. Denna typ av avtal förekommer dock i liten omfattning när det gäller dieselförsäljning. För stora åkerier m.fl. gäller i regel muntliga tillsvidareavtal innebärande nettoprisuppgörelser. Någon rabatt i vanlig mening utgår därvid inte. Försäljningen till de största kunderna sker oftast efter ett upphandlingsförfarande som kan avse både försäljning i bulk och via kortsystem.

Distributionen

Ca 70 procent av dieseln distribueras direkt till storförbrukare, den s.k. bulkmaknaden, vilka normalt har egna faciliteter för att sköta tankningen av sina fordon. Leveranser till bensinstationer för försäljning till huvudsakligen privatpersoner uppgår till ca 5 procent medan resterande 20-25 procent distribueras till särskilda dieselstationer. Dieselstationerna ingår i oljebolagens olika koncept för den tunga yrkestrafiken, t.ex. OK-Q8:s IDS (International Diesel Service) som består av över 120 anläggningar längs transportsträckor. Preem och Hydro har var sitt motsvarande koncept genom det s.k. SÅIFA-nätet som omfattar ett 90-tal anläggningar respektive HDS-nätet (Hydro Diesel Service) med över 100 stationer över hela landet. I koncepten ingår särskilda kortsystem för betalningar.

Prisbildning

Dieselpriiset på den svenska marknaden påverkas av världsmarknadspriset på dieselbrännolja, dollarkursen, skatter och avgifter samt branschens bruttomarginal. I februari 2001 utgjorde inköpspriset ca 30 procent av stolppriiset till konsument, medan skatter och avgifter sammanlagt svarade för drygt 50 procent. Den återstående delen av priset utgjordes av bolagens bruttomarginal, vilket motsvarar företagets övriga kostnader och vinst.

Råvarupriiset i dollar är en viktig del i prissättningen. Grunden för oljebolagens prissättning är de dagliga noteringarna för oljeprodukter, de s.k. Rotterdammnoteringarna, och som publiceras i publikationen Platts Oil Gram. Noteringarna sker i USA-dollar varför växlingskursen mellan kronor och dollar får betydelse för priset i svenska kronor. Till detta kommer vissa tillägg för bl.a. sjöfrakt, farledsavgifter, depåkostnader och inspektionskostnader. Priset kan således påverkas av vart produkten skall levereras. Slutligen tillkommer skatter, såsom energiskatt, olika typer av särskilda avgifter samt mervärdesskatt.

Med hjälp av rådande stolppriser och Rotterdammnoteringar samt dollarkurs beräknar oljebolagen bruttomarginalen för att kunna följa utvecklingen.

Priserna annonseras inte på samma sätt som bensinpriserna och det är inte lika vanligt att priset offentliggörs genom pressmeddelanden

eller skyltning. För den del som distribueras direkt till kund bestäms priset normalt genom förhandlingar, eventuellt med utgångspunkt i en prislista. För den volym som säljs genom bensinstationer kan priset avläsas på pumparna, men rabatter förekommer för kunder med kort. Uppgift om gällande dieselpriis kan också förekomma på oljebolagens hemsidor på Internet.

Oljebolagen bevakar dagligen konkurrenternas prissättning på en mängd olika sätt, vilket naturligt nog även gäller på bensinmarknaden. Bl.a. kontrolleras priser på konkurrentstationer, i olika medier samt på konkurrenternas hemsidor på Internet i den mån gällande priser anges där.

Initiativ till prisändring förväntas det bolag ta som har störst marknadsandel och därmed betraktas som prisledare av konkurrenterna. Under år 2001 hade Preem och Shell de högsta andelarna på marknaden för diesel.

7.2 Institutionella förhållanden

Branschen omgärdas av olika regelverk som bl.a. tar sikte på miljö och säkerhet. Det kan röra skyddsregler vid depåer, miljöregler för oljehamnar och depåer, regler för transport av brandfarliga vätskor m.m. Tillämpliga bestämmelser finns bl.a. i miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Vidare kan också nämnas beredskapslagringslagen (lagen [1984:1049] om beredskapslagring av olja och kol) enligt vilken säljare och förbrukare, för att trygga tillgången inom landet på olja och kol för energiförsörjningen under krig och andra allvarliga försörjningskriser, hålla beredskapslager av bränslen, t.ex. bensin och diesel. Denna skyldighet fastställs för ett år i taget och storleken på lagret beräknas på grundval av mängden sålda eller förbrukade bränslen.

Vidare förekommer, i olika omfattning, samarbete mellan bolagen avseende depåverksamhet. Detta får anses utgöra exempel på s.k.

infrastrukturklubbar, dvs. ett antal konkurrerande företag som gemensamt äger infrastruktur⁹⁷.

7.3 Sammanfattande slutsatser

Petroleumområdet präglas generellt sett sedan länge av fåtalsdominans. Genom strukturförändringar, inte minst företagsförvärv, har antalet aktörer under den senaste 10-årsperioden blivit än färre. En av de viktigare sammanslagningarna på senare tid var den som ledde fram till bildandet av OK-Q8 och som började sin verksamhet den 1 januari 1999. Sammanslagningen godkändes av Europeiska kommissionen i december 1998.

De svenska marknaderna för bensin och diesel kan karaktäriseras som oligopolistiska. Antalet marknadsaktörer är litet. Produkterna som företagen säljer är i stort sett identiska och det råder generellt sett en hög grad av pristransparens på marknaderna. Även kostnaderna för inköp av produkterna torde i hög grad vara likartade för de olika aktörerna. Det föreligger också betydande etableringshinder i form av höga in- och utträdeskostnader. Dessa utgörs framför allt av höga investeringskostnader för produktionsanläggningar och distributionsnät. Ett resultat av sådana marknadsförhållanden kan vara ett parallellt marknadsuppträdande ibland aktörerna, t.ex. vad avser stolppriser på bensin. Samtidigt får ovan angivna marknadsförhållanden anses medföra en ökad risk för konkurrensbegränsande överenskommelser mellan marknadsaktörerna.

Som framgått av avsnitt 4.1.2 kan ett konkurrensbegränsande samarbete vara ett resultat av en explicit överenskommelse. Efter miss-tankar om en pris- och rabattöverenskommelse genomförde Konkurrensverket i december 1999 en oanmäld undersökning på plats hos Statoil, OK-Q8, Shell, Preem och Hydro, varefter omständigheterna närmare utreddes. Utredningen gav stöd för att företrädare för dessa företag i hemlighet hade träffats, planerat och bestämt vilka priser och rabatter som skulle gälla för kunderna vid inköp av bensin. Därför ansökte Konkurrensverket om stämning den 29 juni 2000 vid Stockholms tingsrätt riktad mot Statoil, OK-Q8, Shell, Preem och Hydro.

⁹⁷ Lärbok för regelnsar, rapport till ESO av Mats Bergman, ECON, Ds 2002:21. Se även avsnitt 4.2.1 i denna rapport.

Enligt verkets bedömning utgör detta agerande en mycket allvarlig överträdelse av konkurrenslagen av stora bolag som i praktiken helt kontrollerar en marknad som har stor ekonomisk betydelse för konsumenterna och samhället som helhet. Verket har därför yrkat att bolagen påförs en sammanlagd konkurrenskadeavgift om drygt 700 miljoner kronor. Huvudförhandling vid Stockholms tingsrätt väntas äga rum under hösten 2002.

8 Bygg och bo

På den svenska *bostadsmarknaden* fanns det år 2000 ca 4,3 miljoner lägenheter belägna i småhus eller i flerbostadshus. Småhusen ägs så gott som uteslutande av enskilda medan lägenheter i flerbostadshus är i huvudsak uppdelade i tre ägarkategorier: kommunala bostadsföretag (allmännyttan), privata ägare (fastighetsföretag och enskilda näringsidkare) samt bostadsrättsföreningar. Allmännyttan är bl.a. normgivande för de privatägda hyresrätterna genom bruksvärdessystemet⁹⁸. Bolagen drivs utan vinstsyfte.

Byggverksamheten kan delas in i husbyggnad och anläggning. Med husbyggnadsverksamhet avses nybyggnad, ombyggnad och renovering av byggnader för t.ex. bostäder, industrier, skolor och sjukhus. Med anläggningsverksamhet avses nybyggnad, ombyggnad och underhåll av anläggningar såsom vägar, järnvägar, broar, tunnlar samt övriga mark- och anläggningsarbeten.

Byggnads- och anläggningsarbete genomförs vanligtvis av ett *byggentreprenörsföretag* på uppdrag av en beställare. För vissa arbeten, t.ex. markarbeten, VVS- och elinstallationer samt måleri, anlitas som regel underentreprenörer. Det är vanligt att stora byggentreprenörsföretag delar upp sin verksamhet i en husbyggnads- och en anläggningsenhet.

I bygg- och anläggningsverksamhet ingår många komponenter, exempelvis *byggmaterial*. Distributionskanalerna från tillverkare/agenter ut till de slutliga förbrukarna av byggmaterial är mycket omfattande. Traditionellt indelas byggmaterialen efter deras användning i byggandet i:

- Stommaterial (stål, betong, sågade trävaror m.m.)
- Stomkompletteringsmaterial (skivor, isolering, glas m.m.)
- Inredningsmaterial (snickerier, tapeter, golvprodukter m.m.)
- Installationsvaror (sanitet, ventilation, el, produkter för uppvärmning m.m.)

⁹⁸ Bruksvärdessystemet beskrivs närmare i avsnitt 8.2 och 8.3.5.

- Förbrukningsmaterial (färger, lacker, lim m.m.)

Exempel på stomkompletteringsmaterial är *gipsskivor*, som endast används för byggnadsändamål och då oftast som väggskivor. Ett annat typiskt stomkompletteringsmaterial är *mineralull*, som främst används till värmeisolering av byggnader och teknisk isolering.

Exempel på installationsvaror är *VVS/VA-produkter*. VVS-produkterna delas traditionellt in i delområdena värme, ventilation och sanitet. Produktområdet värmetekniska produkter består huvudsakligen av värmepannor, olje- och gasbrännare, varmvattenberedare, värmeväxlare, värmepumpar samt styr- och reglerutrustning. Ventilation kan grovt uppdelas i produkterna klimataggregat, kanaler, fläktar och luftdon. I den sista traditionella delmarknaden ingår sanitetsporlin, badkar, diskbänkar samt rör och rördelar. Med VA-nät menas distributionssystem för vatten och avlopp, vilka är uppbyggda av rör, brunnar och anordningar såsom ventiler.

Stommaterial används till den grundläggande byggnationen. Ett exempel på stommaterial är *fabriksbetong*, som består av cement, ballast och vatten. Betong används även till bostadshus, industribyggnader samt infrastrukturprojekt i form av betongvägar, broar och tunnlar.

Ett annat exempel på stommaterial är *cement*, som är ett bindemedel i pulverform. Cement används framför allt till fabriksbetongstillverkning, men även till bygg- och anläggningsarbeten.

Ballast består av sand, naturgrus eller bergkross. Ballast är även en viktig insatsvara i *asfalt*, som framför allt används vid väganläggningsentreprenader.

8.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

8.1.1 Bygg- och anläggningsmarknaden

Bygg- och anläggningsverksamhet utförs av olika producentkategorier. Dessa är främst byggnadsföretag, bygghantverksföretag samt statligt och kommunalt byggande i egen regi. Byggproduktionens andel av BNP, dvs. summan av byggnadsinvesteringar och

kostnader för underhåll av byggnader och anläggningar, har under de senaste årtiondena legat omkring 12 procent av BNP.⁹⁹

Byggtreprenörsföretag är verksamma på marknaderna för byggrespektive anläggningsverksamhet. Den svenska bygg- och anläggningsmarknaden karaktäriseras av ett fåtal stora byggföretag med verksamhet i hela landet och ett stort antal små företag, som är verksamma på lokala och regionala marknader. Bland de 50 största entreprenörföretagen, som huvudsakligen är verksamma med bygg- och anläggningsverksamhet, är Skanska AB, NCC AB och PEAB AB de i särklass största. Två andra stora byggtreprenörsföretag är JM AB och PNB AB. Marknaden för bygginvesteringar omsatte år 2001 ca 108 miljarder kronor. Därtill kommer marknaden för underhållsarbeten som samma år omsatte ca 75 miljarder kronor.¹⁰⁰

På väg- och anläggningsmarknaden är Skanska och NCC de största aktörerna med vardera ca 20 procent av marknaden. Andra stora aktörer på denna marknad är Vägverket Produktion, PEAB, PNB AB, Banverket Produktion samt Sandahls Grus och Asfalt AB. Förutom dessa företag finns ett antal mindre, lokalt etablerade företag inom väg- och anläggningsbranschen. Den svenska anläggningsmarknaden omsätter årligen ca 30-40 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 10 procent av samhällets totala bruttoinvesteringar.¹⁰¹

På den svenska bygg- och anläggningsmarknaden är Skanska, NCC och PEAB de i särklass största företagen. Som framgår av tabell 8.1 nedan omsatte Skanska ca 164 miljarder kronor år 2001, varav ca 29 miljarder på den svenska marknaden. NCC omsatte samma år ca 46 miljarder kronor, varav ca 23 miljarder på den svenska marknaden och PEAB omsatte ca 19 miljarder kronor, varav 12 miljarder på den svenska marknaden. Inom delsektorn bostadsbyggande är JM AB en ledande aktör. JM AB omsatte år 2001 ca 8,6 miljarder kronor varav 7,2 miljarder i Sverige. En utländsk aktör, norska Selmer, etablerade sig för några år sedan på den svenska byggtreprenadsmarknaden. Selmer var verksamt främst i Göteborgs- och Stockholmsregionerna samt i Norge. Sommaren 2000 förvärvades Selmerkoncernen av Skanska och därmed kom

⁹⁹ Källa :Sveriges Byggindustrier

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Källor: SCB och Sveriges Byggindustrier

alla Selmerbolag i Norge och Sverige att ingå i Skanskakoncernen. Utländsk etablering i Sverige och svensk etablering på utländska marknader har skett genom uppköp av redan etablerade bygg-entreprenörsföretag. Orsaken till detta förfarande är behovet av lokalkännedom för att kunna agera på byggmarknaden.

Tabell 8.1 De tre största företagen på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden. Miljarder kronor. År 2001

Företag	Total omsättning	Omsättning i Sverige
Skanska	164,9	29,3
NCC	46,1	22,6
PEAB	18,7	12,0

Källa: Sveriges Byggindustrier

Stora beställare inom byggverksamheten är industrin, allmännyttan och privata aktörer. Beställare av anläggningstjänster är nästan uteslutande staten och kommunerna, där Vägverket är en stor beställare inom vägbyggandet. De tre stora byggentreprenörsföretagen Skanska, NCC och PEAB är vertikalt integrerade företag, som även är verksamma på insatsvarumarknaderna 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, Skanska, NCC och PEAB, har verksamhet på flertalet lokala marknader och möter där konkurrens från små och medelstora, lokalt förankrade företag, åtminstone vad gäller små och medelstora byggprojekt. För stora eller komplicerade byggprojekt har små och medelstora byggföretag ofta konkurrensnackdelar i förhållande till stora byggföretag, dels vad gäller tillgång till arbetskraft, dels beträffande erfarenhet, tekniska resurser och byggledningsresurser.

8.1.2 Marknaderna för bygg- och anläggningsmaterial

En stor del av produktionskostnaden vid bostadsbyggande utgörs av byggmaterial. Byggmaterialindustrins försäljning sker mestadels genom återförsäljare medan leveranserna kan ske på olika sätt, exempelvis via den lokala återförsäljarens lager eller direktleverans

från fabriken ut till byggarbetsplatsen. I branschen förekommer grossister såväl i form av regionala distriktsombud och lokala återförsäljare som rikstäckande byggvaruhandelskedjor och mindre, lokala byggvaruhandlare.

Byggmaterialmarknaden kännetecknas av stora företag som ofta är dominerande på sin marknad. Importen är obetydlig eller förmedlas genom de stora företagen på marknaden. Detta leder till en fåtalsdominans på den svenska byggmaterialmarknaden. Konkurrensen på marknaden sker i huvudsak genom rabattgivning. Det är mycket vanligt att prissättningen till byggmaterialhandeln sker genom fabriksprislistor, som också kallas nettoprislistor, medan den till byggtreprenörer sker genom årsvisa förhandlingar eller anbudsgivning vid projekt. Vid försäljning till byggmaterialhandeln sker priskonkurrensen främst i form av rabattgivning på leverantörernas nettoprislistor, medan det till byggtreprenörer sker genom lägre anbudspriser.

Byggmaterialhandeln omsatte år 2001 uppskattningsvis ca 20 miljarder kronor, varav ca 12 miljarder kronor inom den traditionella byggvaruhandeln och 8 miljarder kronor inom färg- och järnhandeln. Dessa omsättningsuppgifter har inte förändrats nämnvärt från föregående år. Importen av byggmaterial består till övervägande del av VVS-produkter, vitvaror och elmaterial.

8.1.3 Marknaden för stommateriell och insatsvaror

Marknaderna för fabriksbetong, cement, asfalt och ballast är geografiskt begränsade på grund av höga transportkostnader eller produkternas karaktär av färskvaror, vilket medför att marknaderna är lokalt begränsade. På marknaden för fabriksbetong finns ett fåtal stora, rikstäckande företag, nämligen NCC, Skanska, Swerock AB och Betong Industri¹⁰². Därutöver finns Färdig Betong AB, som bedriver verksamhet i delar av Sverige. I övrigt finns ett antal mindre, lokala aktörer. Under åren 2000-2002 har betongindustri-marknaden förändrats på så sätt att fler små företag har etablerat sig

¹⁰² Hette tidigare Scancem AB. Företaget har blivit uppköpt av Heidelberg Cement Group under år 1999.

på de lokala marknaderna. NCC har blivit större och etablerat nya anläggningar.¹⁰³

Scancem är en annan stor aktör på den svenska marknaden för stommaterial. Scancem ingick tidigare i Skanska-koncernen men ägs nu av German Heidelberg Zement AG, som är världens tredje största cementföretag och som har en omsättning på 6,7 miljarder euro. Scancem ingår i Heidelberg Cement Northern Europe som omsatte 1,2 miljarder euro år 2001, varav ca 3,5 miljarder kronor på den svenska marknaden. Scancem är en av de fyra stora aktörerna på fabriksbetongmarknaden. Detsamma gäller på ballastmarknaden, där Scancem är verksamt genom sitt helägda dotterbolag Sabema. Scancemkoncernen dominerar marknaden för cement genom dotterbolaget Cementa. Cementa AB är den enda cementtillverkaren i Sverige och har en marknadsandel på knappt 90 procent. För lågalkalisk cement¹⁰⁴ uppgår Cementas andel av den svenska marknaden till i stort sett 100 procent. Produktionen av cement i Sverige under år 2001 uppgick till ca 2,6 miljoner ton, varav drygt 1,2 miljoner ton gick på export till bl.a. USA och Afrika. Importandelen på marknaden uppgår till 11,8 procent.¹⁰⁵

På den svenska ballastmarknaden finns det fyra stora aktörer: NCC, Skanska, Swerock och Sand & Grus AB Jehanders¹⁰⁶, vilka står för en övervägande del av ballastproduktionen i Sverige. Förutom dessa företag finns det en stor mängd små, lokala aktörer. Att investera i en bergkross kräver stora finansiella tillgångar vilket medför att bergtäktverksamhet nästan uteslutande bedrivs av de fyra stora aktörerna. Den totala ballastproduktionen uppgick till drygt 70 miljoner ton år 2000, varav drygt hälften utgjordes av bergkross och resten huvudsakligen av naturgrus.¹⁰⁷

De största aktörerna på den svenska marknaden för tillverkning av asfaltmassa och beläggning av asfalt är NCC och Skanska, som tillsammans håller en marknadsandel på mellan 70 och 80 procent.

¹⁰³ Källa: Svenska Fabriksbetongsförening

¹⁰⁴ Denna typ av cement används för tunga konstruktioner med särskilda krav på stabilitet och lång hållbarhet (se vidare ärende med dnr 1280/94).

¹⁰⁵ Källa: Cementa AB

¹⁰⁶ Sabema Material AB är uppköpt av Sand & Grus AB Jehanders.

¹⁰⁷ Källa: Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Därefter kommer PEAB och Vägverket Produktion med marknadsandelar på mellan 5 och 10 procent vardera. Den svenska marknaden för asfaltmassa uppgick år 2001 till ca 7,8 miljoner ton, varav varm asfaltmassa utgjorde 6,8 miljoner ton. Den massa som lades ut år 2001 uppskattas motsvara en utläggingskostnad på 3,5-4 miljarder kronor.¹⁰⁸

Som nämnts ovan är kopplingen mellan marknaderna för ballast, asfalt, cement, fabriksbetong och byggmarknaden stark, i och med att ballast är en insatsvara på samtliga marknader. NCC, Skanska och PEAB är verksamma på såväl bygg- och anläggningsmarknaderna som på olika insatsvarumarknader i Sverige. Detta innebär att den vertikala integrationen är hög. Scancem, som i princip är monopolist på cementmarknaden, är vertikalt integrerat genom sin verksamhet på marknaderna för bl.a. ballast, och betong. I tillverkningsledet för ballast, cement, asfalt och betong råder fåtalsdominans. Efterfrågesidan är till stor del representerad av samma företag som är verksamma på utbudssidan för dessa insatsvaror.

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. Övriga konkurrensmedel som används i dessa branscher är tillgängligheten. Då transportkostnaderna utgör en stor del av produktionskostnaderna är det av yttersta vikt att ha tillgång till närliggande produktionsanläggningar i konkurrensen om entreprenadarbeten etc.

Prisbildningen på asfaltutläggningmarknaden och de andra insatsvarumarknaderna sker normalt genom anbud. Prislistor används endast vid köp av mindre volymer, vilket motsvarar 5-10 procent av inköpen. Vid större projekt lämnas dock vanligtvis en särskild offert. Beläggingsarbete med asfaltmassa är en säsongsbetonad verksamhet som i huvudsak bedrivs under sommarhalvåret. Rabatter lämnas vanligen på de totala årsinköpen. Då dessa rabatter beräknas på de totala årsinköpen är de inte relaterade till den levererade volymen per inköpstillefälle.

¹⁰⁸ Källa: Föreningen för Asfaltbeläggningar i Sverige (FAS)

8.1.4 Marknaden för stomkompletteringsmaterial

Två produktmarknader som kännetecknas av hög marknadskoncentration och svag importkonkurrens är marknaderna för gipsskivor och mineralull. Det finns numera fyra leverantörer av gipsskivor i Sverige. Av dessa fyra aktörer är Gyproc AB (50 procent) den största, följt av Knauf Danogips GmbH (30 procent), Norgips Svenska AB (15 procent) samt La Farge (5 procent)¹⁰⁹. Gyproc är en del i ett affärsområde inom brittiska British Plaster Board Investments Ltd (BPB plc), som är Europas största tillverkare av gipsskivor och en av världens största gipsindustrier. Danogips är en dansk gipsskivetillverkare som ingår i tyska Gebr. Knauf Westdeutsche Gipswerke, som också tillhör de största producenterna av gipsskivor i Europa. Största konkurrenten till Gyproc och Danogips är det norska företaget Norgips som exporterar gipsskivor till Sverige via sitt svenska dotterbolag i Örebro.

En allmän tendens inom byggmaterialbranschen är att företagen strävar efter att sälja kompletta systemlösningar med egna produkter som grund. Detta leder till en konkurrensfördel för företag som erbjuder hela sortimentet, till skillnad från nischföretag som endast erbjuder en viss vara. På mineralullsmarknaden konkurrerar Saint-Gobain Isover AB och Parock AB huvudsakligen med kvalitet, leveranssäkerhet och service samt erbjudande av heltäckande produktsortiment. På motsvarande sätt tillhandahåller Gyproc kompletta byggsystem med stålreglar, monteringskomponenter och specialverktyg anpassade för företagets eget sortiment av gipsskivor.

Av den totala tillförseln till marknaden för gipsskivor utgör importerade gipsskivor en betydande andel. Trots den relativt stora importen är effekterna på konkurrensen begränsad, eftersom en betydande del av importen går via de i Sverige producerande företagen. Även om det finns en inte obetydlig import, finns det således i princip bara fyra aktörer på den svenska marknaden. Tillförseln till den svenska mineralullsmarknaden består till övervägande del av inhemsk produktion. Import av mineralull har endast förekommit i begränsad omfattning och har då främst skett via de svenska tillver-

¹⁰⁹ Källa: Gyproc AB; marknadsandelarna är ungefärliga.

karna.¹¹⁰ Sverige importerar främst från Tyskland, Polen och England. Import av mineralull utgör ca 10 procent av tillförseln till den svenska marknaden. Värt att notera är att priserna på mineralull i Sverige är låga jämfört med priserna i övriga Europa och Norden.¹¹¹

Den svenska mineralullsmarknaden domineras i stort sett av de två tillverkarna Saint-Gobain Isover AB¹¹² och Parock AB¹¹³. Företagen är ungefär lika stora och har tillsammans ca 70-75 procent av marknaden. Under 1990-talet har dock Roxull AB (15 procent) etablerat sig på den svenska marknaden. Under de senaste två åren (2000-2002) har Roxull AB ökat kraftigt och förväntas bli ännu större på marknaden.¹¹⁴ Saint-Gobain Isover AB ägs av den franska byggmaterialkoncernen Saint-Gobain ISG S.A. Saint-Gobain är den största tillverkaren av mineralull i Europa. Parock AB ägs av den finska byggmaterialkoncernen och mineralullsproducenten Partek Oy. Roxull är ett dotterbolag till danska Rockwool International A/S, som är världens största producent av stenullsisolering.

8.1.5 Marknaden för VVS-produkter

Ett annat produktområde inom byggmaterialindustrin, som även utgör en viktig installationsmarknad, är VVS/VA. I Sverige distribueras VVS-produkterna vanligtvis via VVS-grossisterna, som utgör ett starkt mellanled i distributionskedjan. Härigenom kanaliseras såväl fabrikanternas utbud som VVS-installatörernas efterfrågan. Sortimentet inom VVS-grossisthandeln omfattar 35 000-40 000 artiklar. De största grossisterna¹¹⁵ lagerför 23 000-25 000 artiklar.

Delmarknaderna i VVS-materialbranschen kännetecknas av hög företagskoncentration. Exempel på en sådan delmarknad är marknaden för sanitetsporslin. Gustavsbergs VVS AB är en stor aktör på

¹¹⁰ Wigren, Byggmaterialpriserna

¹¹¹ Källa: Saint-Gobain Isover AB

¹¹² Företaget hette tidigare Gullfiber AB

¹¹³ Företaget hette tidigare Partek Rockwool AB

¹¹⁴ Källa: Saint-Gobain Isover AB

¹¹⁵ Ahlsell AB, Dahl Sverige AB och Onninen AB är de rikstäckande VVS/VA-grossisterna i Sverige.

marknaden för sanitetsporcelain och dominerar tillsammans med Ifö Sanitär AB och IDO Badrum AB badkarsmarknaden.

Enligt VVS-Fabrikanterna uppgick den samlade omsättningen bland medlemsföretagen till ca 12 miljarder kronor år 2001. Viss importkonkurrens förekommer medan exporten är omfattande och torde överstiga 6 miljarder kronor per år.¹¹⁶ VVS/VA-marknaden är ett exempel på en installationsvarumarknad. Gustavsberg förvärvades år 1994 av det holländska företaget N.V. Koninklijke Sphinx. Sphinx-koncernen är en av Europas största tillverkare av badrumsprodukter. Ifö och IDO ingår båda som delar i Sanitecdivisionen inom den finska storkoncernen Metra Oyj Abp. Sanitec Ltd Oy är en av Europas ledande tillverkare av badrumsporcelain. Ett samgående mellan Sanitec och Sphinx har i december 1999, efter att Sanitec åtagit sig att avyttra Gustavsberg, godkänts av kommissionen. Gustavsberg har senare förvärvats av Villeroy & Bosch AS.

Den största kundgruppen på VVS-marknaden är VVS-installationsföretagen. Eftersom distributionen nästan uteslutande sker genom VVS-grossisterna är marknadsföring mot VVS-installationsföretag och konsulter av yttersta vikt i konkurrensen mellan olika VVS-tillverkare. VVS-tillverkarna tillämpar oftast en prislista, varifrån priset bestäms genom förändringar i rabatterna. VVS-installatörerna köper av grossister och säljer materialet till byggtreprenörer.

De företag som är verksamma medläggning av VA-ledningsnät är dels de stora entreprenadföretagen NCC, Skanska och PEAB, dels en stor mängd mindre och lokalt verksamma företag. Vid nyläggning och renovering av VA-nät utgör själva materialkostnaden en mindre del i förhållande till kostnader för arbetskraft, maskiner och liknande. Grovt uppskattat investerar svenska kommuner totalt ca 1,5 miljarder kronor per år i nyläggning av VA-nät.

8.2 Institutionella förhållanden

Inledningsvis beskrivs övergripande den stora förändring som skett beträffande de finansiella förutsättningarna för bostadsbyggande.

¹¹⁶ VVS-Fabrikanternas Råd. Medlemsföretagen (som omfattar tillverkarna) svarar för omkring 85 procent av branschens omsättning. Totalt omsätter medlemsföretagen cirka 12 miljarder. Medlemsföretagen exporterar för 6 miljarder kronor per år.

Därefter följer en kortfattad redogörelse för olika grundläggande regelverk m.m. som har betydelse för byggsektorn.

*Bostadsfinansiering då och nu*¹¹⁷

Numera sker finansieringen av byggandet, också bostadsbyggandet, på finansmarknadens villkor. Risker tas av byggherrar, förvaltare och ägare av bl.a. bostäder. Behovet av eget kapital för olika ägar-kategorier måste svara mot kalkylerade risker i fråga om ränteutveckling, byggkostnader och bostadsmarknad.

Dagens låga volymer i bostadsproduktionen i förhållande till 1980-talets och det tidiga 90-talets nivåer har en koppling till de stora skillnader som föreligger beträffande bostadsfinansieringen då och nu. Det kan därför finnas skäl att kortfattat redogöra för de regler som tidigare gällde.

Under 1980-talet tillämpades infördes för alla upplåtelseformer utom egnahem en produktionskostnadsbelåning i syfte att stimulera byggandet. Den innebar att de faktiska produktionskostnaderna låg till grund för belåningen. En förutsättning var dock att byggandet upphandlades i konkurrens och att kostnaderna inte väsentligt översteg ett schablonunderlag som efter hand räknades upp utifrån ett faktorprisindex. Detta ledde till att lånen snabbt och fortlöpande anpassades till kostnadsutvecklingen. Prisutvecklingen blev extrem. Bostadslåneinstitutet var skyldiga att utan egen prövning lägga det av länsbostadsnämnden fastställda pantvärdet till grund för belåning. Räntebidrag utgick för räntekostnaden, som var låg och reglerad. Detta ledde till en subvention av låntagarna, särskilt med de inflationsnivåer som då rådde.

I mitten av 1980-talet avreglerades finansmarknaden. Fortfarande stod dock staten genom räntebidragssystemet för ränterisken och subventionerade större delen av kapitalkostnaderna. Detta skymde de andra risker man borde tagit hänsyn till, bl.a. marknadsriskerna med outhyrda lägenheter eller återlämnade bostadsrätter på orter med liten eller fallande efterfrågan.

¹¹⁷ Framställningen bygger på rapporten Staten fick Svarte Petter (Ds 2002:9) från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Det allmännas förluster på grund av tidigare åtaganden såsom statlig belåning, räntebidrag och kommunala borgensåtaganden kan, sedan effekterna av 1990-talets fastighetskris börjat klinga av, beräknas till lågt räknat 100 miljarder kronor.

*Bruksvärdessystemet*¹¹⁸

Lägenhetshyrorna styrs av det s.k. bruksvärdessystemet. Vid bestämmande av hyran skall de kommunala bostadsföretagen vara hyresnormerande. De privata hyresvärdarna kan maximalt debitera en hyra som är fem procent högre än motsvarande hyra för en likvärdig lägenhet i allmännyttans bostäder (bruksvärdet). Hyresnivåerna fastställs således inte efter de utbuds- och efterfrågeförhållanden som skulle råda på en mindre reglerad marknad.

Plan och bygglagen

Enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det är kommunen som bestämmer vad och var det skall byggas. I PBL finns bestämmelser om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse samt bestämmelser om krav på byggnader m.m. För att reglera markanvändning och bebyggelse inom begränsade delar av kommunen används detaljplaner. Markanvändningen anges genom att man särskiljer kategorierna bostad, handel, industri etc. Detaljplanen är bindande för myndigheter och enskilda och utgör beslutsunderlag vid prövning av ansökningar om t.ex. bygglov. Regeringen har beslutat att en parlamentarisk utredning skall se över plan- och bygglagstiftningen (se även avsnitt 8.3.5).

Byggproduktdirektivet

Enligt den nya metoden skall, som en grundprincip, direktiven enbart fastställa de väsentliga hälso- och säkerhetskraven. Kraven specificeras närmare i de europeiska standarderna. Ytterligare grundprinciper i den nya metoden är att erforderliga tekniska specifikationer utarbetas av de från EU fristående europeiska standardiseringsorganen, att standarder är frivilliga att tillämpa samt att

¹¹⁸ SFS 1978:304

produkter som tillverkats enligt harmoniserad standard förutsätts uppfylla de krav som ställs i direktivet. En produkt som uppfyller säkerhetskraven i direktivet får förses med CE-märke och säljas i alla EU-länder. EU:s byggproduktdirektiv¹¹⁹ är ett av de första som tillkommit enligt den nya metoden. Byggproduktdirektivet har överförts i svensk rätt genom lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnader m.m. Syftet med direktivet är att underlätta handel med byggprodukter som förutsätts varaktigt ingå i byggnader eller anläggningar.

Byggproduktdirektivet skiljer sig i vissa principer från andra direktiv enligt den nya metoden, bl.a. genom följande:

- avsikten är inte att harmonisera de nationella byggreglerna,
- de väsentliga säkerhetskraven ställs inte på produkten som sådan, utan på det färdiga byggnadsverket, vilket förutsätter att produkten använts på det sätt som tillverkaren avsett, och
- byggprodukter kan inte CE-märkas direkt mot direktivets krav, utan först efter att man kan visa överensstämmelse med en teknisk specifikation.

CE-märkning

CE-märket är inget kvalitetsmärke utan visar att produkten svarar mot EU:s minimikrav för att få finnas på marknaden. Produkten skall uppfylla alla de krav som ställs i tillämplig lagstiftning, vilket även innefattar andra direktiv än byggproduktdirektivet. CE-märkning enligt byggproduktdirektivet innebär inte, till skillnad från andra direktiv, att produkten uppfyller EU:s minimikrav. Märket utgör endast en presumtion för att de egenskaper som tillverkaren deklarerar överensstämmer med specifikationen. Boverket har utarbetat föreskrifter om CE-märkning som trädde i kraft den 1 juli 1997¹²⁰.

Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL)

Sverige har infört byggproduktdirektivet i sin lagstiftning, huvudsakligen genom BVL. Boverket har givit ut tillämpningsföreskrifter

¹¹⁹ 89/106/EEG, som antogs år 1988 med giltighet från den 1 juli 1991

¹²⁰ Boverket, Byggproduktdirektivet i praktiken.

med stöd av ”Förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.” (BVF)¹²¹.

Lag om allmännyttiga bostadsföretag

Den 1 april 2002 trädde en ny lag om allmännyttiga bostadsföretag i kraft. Lagen innehåller en definition av allmännyttiga bostadsföretag. Ett tillståndsförfarande vid försäljning av allmännyttiga bostadsföretag eller dess fastighetsbestånd. Tillstånd till sådan försäljning skall lämnas av länsstyrelsen. Ansökan om tillstånd skall avslås om det kan befaras att de allmännyttiga företagens hyror inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpning av bruksvärdesreglerna. Länsstyrelsen skall höra hyresnämnden innan beslut fattas. Sökanden skall i sin ansökan även redovisa de boendes inställning till överlåtelsen. Beslutet kan överklagas till länsrätt. Tillståndsplikten gäller inte vid försäljning till annat allmännyttigt bostadsföretag och inte heller vid försäljning av bostäder till kooperativ hyresrättsförening.

Konkurrensverket anförde i remissyttrande (dnr 445/2001) över lagförslaget att reglerna skulle leda till konkurrensnedvridningar på marknaden, eftersom de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter till en effektiv och utifrån affärsmässiga principer genomförd fastighetsförvaltning försvåras.

Det nya lagen innehåller också regler om att:

- Vinstutdelningen i företagen skall begränsas till en av regeringen årligen fastställd nivå.
- Andra än kommunerna skall få möjlighet att helt eller delvis äga allmännyttiga bostadsföretag.
- Ansökan om tillstånd för försäljning av fastigheter skall avslås om det finns risk för att följden blir att de kommunala bostadsföretagens hyror inte får tillräckligt genomslag vid beräkning av skälig hyra.

¹²¹ SFS 1994:1215

Ägarlägenheter

En särskild utredare har tillkallats¹²² med uppdrag att utreda frågan om en ny boendeform som ger en med äganderätt jämförlig rätt till en enskild lägenhet i ett flerbostadshus (ägarlägenheter). Resultaten redovisas i betänkandet (SOU 2002:21) Att äga sin Lägenhet. Remissbehandlingen av betänkandet påbörjades i april 2002.

Kooperativ hyresrätt

Den 1 april 2002 trädde en lag om kooperativ hyresrätt i kraft (SFS 2002:93). Lagen ger möjlighet att upplåta bostadslägenheter med hyresrätt i nya former. Den kooperativa hyresrättsföreningen är en ekonomisk förening som skall ha som ändamål att upplåta bostadslägenheter med hyresrätt till sina medlemmar. Den fastighet där bostadslägenheterna finns kan ägas eller hyras av föreningen. I båda fallen är föreningen hyresvärd i förhållande till de boende. Ett syfte med lagstiftningen är att skapa en upplåtelseform där de boende får möjlighet till större inflytande över förvaltning och hyressättning än vad som är möjligt i traditionella hyresförhållanden.

Typgodkännande och tillverkningskontroll

Material, konstruktioner och anordningar som omfattas av krav i bygg- och konstruktionsreglerna kan enligt bygglagstiftningen typgodkännas. Vissa material, konstruktioner och anordningar kan dessutom även underkastas tillverkningskontroll.

Typgodkännande är dock inte något krav från myndigheternas sida för att materialet, konstruktionen eller anordningen i fråga skall få byggas in i en byggnad eller anläggning. Att använda typgodkända lösningar ökar dock byggherrens möjligheter att, som i ett led i uppföljningen av den kontrollplan som PBL föreskriver, enkelt styrka att de lösningar som han valt verkligen uppfyller kraven.

Branschorganisationer

En organisation med relevans för bygg- och boområdet är Hyresgästernas riksförbund som är riksorganisation för ca 3 000 lokala

¹²² Dir. 2000:27, Ju 2001:04

hyresgästföreningar. De olika hyresgästföreningarna förhandlar med hyresvärdar, bedriver opinionsarbete m.m.

Branschorganisationer har en stark ställning i byggsektorn och de flesta branscher har egna intresseorganisationer. Det finns en lång tradition av samarbete om branschspecifika frågor inom byggsektorn.

Organisationen Byggentreprenörerna har under lång tid varit intresseorganisation för olika typer av företag verksamma inom byggandet. Den 1 januari 2000 bytte Byggentreprenörerna namn till Sveriges Byggindustrier. Därefter har strukturella förändringar skett. I mitten av år 2000 gick de fristående byggmästarföreningarna in i Sveriges Byggindustrier och upphörde som egna organisationer.

Subventioner m.m.

Bygg- och boområdet har traditionellt varit föremål för en mängd offentliga åtgärder. Subventioner har i stor utsträckning bestämt byggandets inriktning och omfattning. De nuvarande reglerna för statens stöd till bostadsfinansieringen började gälla den 1 januari 1993.

Syftet med de nya reglerna var att:

- Successivt minska de statliga subventionerna till bostadsbyggandet.
- Bidragmottagare och boende skulle bli mer räntekänsliga.
- Avreglera och förenkla i regelverken kring det statliga stödet till bostadsbyggandet. Därigenom skulle bostadsbyggandet bli mer efterfrågestyrt och varierat.
- Skapa press på produktionskostnaderna genom ändrade regler för beräkning av bidragsunderlaget.

Bostadsbidrag kan dels sökas av barnfamiljer, dels av ungdomar utan barn. För pensionärer gäller särskilda regler om s.k. bostadstillägg. Sedan år 1993 finansieras bostadsbidragen helt av staten.

Genomsnittligt under åren 1991-1998 betalades ca 7 miljarder kronor ut i bostadsbidrag årligen.¹²³

Riksdagen har beslutat att införa ett tillfälligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder i vissa fall (prop. 2000/01:100 utg. omr. 18). Investeringsbidraget lämnas för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist. Bostäderna skall vara avsedda för permanent bruk och självständigt boende som är garanterat genom hyresavtal av normalt slag. Bidrag utgår ej för bostäder avsedda för kategoriboende, men kan i övrigt avse lägenheter såväl i småhus som i flerbostadshus.

8.3 Konkurrensproblem

8.3.1 En bostadsmarknad i obalans

Bostadspolitikens övergripande målsättning är att erbjuda konsumenterna goda bostäder till låga kostnader. En bra bostad är en social rättighet. En fungerande bostadsmarknad ger dessutom konsumenterna möjligheter att välja bostad efter behov och ekonomiska värderingar. Det underlättar för människorna att påverka sin tillvaro t.ex. genom att byta jobb eller bilda familj, men det är också en förutsättning för att företagen skall kunna utvecklas på tillväxtorter, vilket leder till ökat välstånd. Bostadsmarknaden har emellertid de senaste åren präglats av kraftig obalans. I många orter leder avflyttningen till att rivning eller omställning av fungerande bostadsbestånd är den enda ekonomiskt försvarbara åtgärden. I storstadsregionerna står däremot hundratusentals bostadssökande i kö för en bostad, men det byggs förhållandevis lite. Framför allt byggs nästan inga bostäder med hyresrätt. En bostadsmarknad som den beskrivna är ett konkurrensproblem i sig. Förhållandena på bostadsmarknaden påverkar också konkurrensen i byggsektorn. Efterfrågan på boende är i tillväxtregionerna långt större än bostadsproduktionen.

Det finns betydande skillnader i förutsättningarna för produktion av bostäder med bostads- eller äganderätt i förhållande till bostäder med hyresrätt. De förra avyttras genom bindande formaliserade kontrakt senast i samband med färdigställandet, ofta tidigare. Hy-

¹²³ Källa: Riksförsäkringsverket

resrätterna däremot skall långsiktigt hyras ut till hyresgäster, som kan avflytta med tre månaders uppsägningstid. Att bygga hyresrätter är således förenat med en uthyrningsrisk, som kan vara betydande utom möjligen i storstädernas mest attraktiva lägen. Men inte ens där byggs hyresrätter. De boende i egnahem eller bostadsrätter kan tillgodogöra sig den värdestegring som sker på fastigheterna. Detta påverkar bostadens attraktivitet och pris. Härtill kommer att samhällets subventioner till bostadsbyggande i det närmaste upphört om man jämför med de nivåer som gällde under 1980-talet. Finansmarknaderna har avreglerats och systemen för statlig bostadsfinansiering har avvecklats. Tidigare svarade staten för risken vid produktion av hyresbostäder, bl.a. genom systemet med garanterad ränta. Det allmänna bar ränterisken. Numera ligger risken helt på den som låter bygga och skall förvalta hyresbostäderna. Därför krävs numera vid produktion av hyresbostäder ett eget kapital av en omfattning som knappast finns tillgängligt i bostadsföretagen oavsett ägare. Riskerna måste också övervältras på konsumenterna genom höjda hyror. Slutligen har bruksvärdesystemet en återhållande verkan på hyresnivåerna, vilket också är dess syfte. Det finns mycket som talar för att systemet, på det sätt det hittills tillämpats i kombination med de finansieringsförutsättningar som numera gäller för byggandet, inte obetydligt motverkar produktionen av hyresbostäder. Sammantaget synes hyresbostäderna i förhållande till övriga upplåtelseformer lida av konkurrensnackdelar orsakade av de juridiska och finansiella förutsättningarna för produktion och förvaltning av dem.

Orsakerna till den låga produktionen av hyreslägenheter behöver belysas ytterligare för att lämpliga åtgärder som syftar till en bättre balans på bostadsmarknaden skall kunna vidtas. Nya upplåtelseformer såsom kooperativ hyresrätt eller ägarlägenheter, ett reformerat bruksvärdesystem där hyresnivåerna tillåts variera i högre grad än vad som nu är fallet samt nya finansieringslösningar, t.ex. genom ett särskilt, möjligen skattegynnade, bosparande kan utgöra exempel på åtgärder som ger jämnare konkurrensvillkor och bättre förutsättningar för en bostadsmarknad i balans. En återgång till 1980-talets subventionsbyggande med reglerade kreditvillkor är emellertid inte önskvärd vare sig från bostadspolitiska utgångspunkter eller från konkurrens- respektive konsumentperspektiv. Visserligen kan göras gällande att systemet bidrog till en viss produktion av hyreslägenheter, men det var kostnads- och inflationsdrivande samt

motverkade kreativa lösningar inom såväl finansiering som byggt teknik, upplåtelseformer och produktutveckling.

I september 2000 påbörjades vid KTH ett omfattande FoU-projekt vid Institutionen för Fastigheter och Byggnad. ¹²⁴ Syftet med projektet är att utifrån en sammanhållen diskussion av de yttre förutsättningarna för byggande och boende omfattande såväl fastighetstekniska som ekonomiska, finansiella och juridiska frågor skissera ett nytt samhälleligt ramverk för byggande, boende och förvaltning av bostäder, där fastighetens hela livscykel omfattas. Projektet är uppdelat i ett antal delprojekt och resultaten publiceras fortlöpande. Projektet skall pågå fram till hösten 2003.

Det är väl dokumenterat, bl.a. av Byggekostnadsdelegationen (SOU 2000:44), att det råder bristande konkurrens och omvandlingstryck inom olika delar av byggbranschen. Detta är delvis ett resultat av marknadsförhållandena som även resulterat i att företagen synes ha ingått konkurrensbegränsande samarbeten som är oförenliga med konkurrenslagen. Den bristande konkurrensen sammanhänger även med olika slag av statliga regleringar. I det följande redogörs närmare för dessa olika förhållanden.

8.3.2 Hög koncentration

Som framgått av redogörelsen under struktur- och ägarförhållanden kännetecknas flera delmarknader i byggbranschen av en hög koncentration samtidigt som inträdeshindren är betydande. Några nyetableringar av betydelse som utmanar de etablerade aktörerna Skanska, NCC och PEAB har heller inte ägt rum under det senaste decenniet. I stället har antalet företag inom vissa delmarknader minskat till följd av företagsförvärv. Detta riskerar leda till minskad konkurrens. Konkurrensverket har med stöd av KL så långt möjligt sökt vidta åtgärder för att begränsa de negativa effekterna på konkurrensen av olika förvärv. Nedan redogörs närmare för de förvärv som bedömts ha störst effekter på konkurrensen.

¹²⁴ Processer för planering, byggande och förvaltning av bostäder under konkurrens, projektkoordinator: professor Stellan Lundström

Företagsförvärv

Under 1990-talet har det skett ett antal förvärv inom byggsektorn, varav några har haft stor påverkan på byggbranschen. År 1997 förvärvade NCC det konkurrerande företaget Siab.¹²⁵ Förvärvet innebär att två av de största aktörerna på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden gick samman. Genom samgåendet skapades ett byggföretag med en total omsättning på ca 33 miljarder kronor och ca 23 000 anställda.

Konkurrensverket fann att förvärvet skulle skapa en alltför stark koncentration på marknaderna för insatsvarorna ballast, betong och asfalt samt i byggentreprenadsledet. Situationen förvärrades av att de två största byggföretagen, NCC och Skanska, samarbetade i en rad gemensamma företag (eng. *joint ventures*) som tillverkade dessa insatsvaror. Sådant samarbete kan på olika sätt riskera att leda till att företagen inte konkurrerar lika aggressivt som annars skulle vara fallet.

Under ärendets handläggning gjorde NCC ett antal frivilliga åtaganden. Ett viktigt åtagande var försäljningen av Siabs andel i företaget Swerock, som är en av Sveriges största ballast- och betongproducenter. Vidare innehöll åtagandena att samägandet mellan NCC och Skanska i sju asfalt- och ballastföretag skulle avvecklas samt att NCC skulle avyttra fem asfaltverk respektive två betongfabriker på lokala marknader, där NCC annars skulle få en alltför stark ställning. Dessa åtaganden gav förutsättningar för verket att godkänna förvärvet. I beslutet konstaterade Konkurrensverket också att Vägverket Produktion är en aktiv konkurrent på marknaden för vägbyggande och att dess medverkan i ett konkurrensbegränsande marknadsbeteende förefaller högst osannolikt eftersom det skulle gå stick i stäv med Vägverkets intressen som beställare. I ljuset av den misstänkta kartellen i asfaltbelägningsbranschen, där NCC och Vägverket gjort medgivanden om att de deltagit i kartellsamarbetet, kan konstateras att Konkurrensverkets bedömning i 1997 års ärende var felaktig.

Samma år som NCC förvärvade Siab skedde ett annat stort förvärv på den svenska byggmarknaden, nämligen Skanskas förvärv av

¹²⁵ Dnr 292/1997

företaget Gatu- och Väg AB från AB Geveko.¹²⁶ Företaget Gatu- och Väg var verksamt med väg- och anläggningsprojekt samt med insatsvarorna asfalt och ballast i bland annat Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län samt Dalarnas län.

Konkurrensverket fann att förvärvet skulle skapa en alltför stark koncentration vad gäller asfaltproduktion på de tre lokala marknader som berördes av förvärvet. Skanska och NCC är landets i särklass största producenter på asfaltmarknaden och hade en mycket stark ställning även på de aktuella lokala marknaderna. Skanska förband sig därför frivilligt att avyttra tre asfaltverk i Västsverige och Dalarna. Dessa verk skulle vara likvärdiga och ha en produktionskapacitet som motsvarade kapaciteten i de verk som övertogs från Gatu- och Väg. Åtagandena innebar att ytterligare koncentration på asfaltmarknaden kunde undvikas.

Ett annat förvärv av intresse är Optirocs förvärv av Stråbruken från NCC som anmäldes till Konkurrensverket år 1997.¹²⁷ Optiroc ingår i Scancem-koncernen som tillverkar och säljer byggmaterial i Sverige och utomlands. Koncernen har betydande verksamhet i de nordiska länderna inom produktområdena cement, murverksprodukter, betongprodukter och gipsskivor. Största ägare var år 1997 Skanska och norska Aker A/S, med vardera en tredjedel av aktierna. Konkurrensverket genomförde i detta ärende en fördjupad undersökning, varvid framkom att både Optiroc och Stråbruken hade tillverkning och försäljning av spackelprodukter, torrbetong, mur- och putsbruk samt tegel. Det fanns konkurrenter inom de olika produktområdena men Optiroc och Stråbruken var ensamma i Sverige om att ha hela sortimentet och de hade var för sig dessutom betydande marknadsandelar.

Förvärvet skulle ge Optiroc en dominerande ställning på de flesta av de produktområden som berördes, med marknadsandelar i storleksordningen 65-85 procent. Konkurrensverket ansåg att samgåendet inte var förenligt med konkurrenslagens regler för prövning av företagsförvärv. Verket ansökte därför om stämning hos Stockholms tingsrätt med yrkande om att förvärvet skulle förbjudas. Tingsrätten ogillade emellertid verkets talan, vilket ledde till att

¹²⁶ Dnr 420/1997

¹²⁷ Dnr 494/1997

Konkurrensverket överklagade tingsrättens dom till Marknadsdomstolen, som emellertid lämnade verkets överklagande utan bifall.¹²⁸ Marknadsdomstolen framhöll att även om förvärvet skapade eller förstärkte en dominerande ställning för de båda företagen på de delar av byggmaterialmarknaden som var aktuella, så kunde förvärvet inte anses hämma eller vara ägnat att hämma konkurrensen väsentligt på ett sätt som var skadligt från allmän synpunkt. Marknadsdomstolen synes därvid ha beaktat krav på strukturrationaliseringar för att möta en ökad internationell handel. Marknadsdomstolens relativt kortfattade beslut ledde till viss osäkerhet i tolkningen av beslutet. Därefter har ändringar i lagstiftningen skett, som innebär bl.a. att en konkurrenshämmande företagssammanslutning inte längre kan försvaras med omständigheter som har betydelse från allmän synpunkt.

Forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Umeå universitet har på Konkurrensverkets uppdrag undersökt förvärvets effekter för konkurrensen på marknaderna för fasadmaterial och golvavjämningsprodukter. Forskarna presenterade sina slutsatser i en rapport som publicerades år 2001. I rapporten pekas på att Optirocs dominans totalt sett har ökat. Prisutvecklingen för de produkter som berörs av förvärvet torde inte ha varit snabbare än för andra byggmaterial, men inte heller långsammare till följd av de rationaliseringar som förutskickades. Några samordningsvinster har inte framkommit på marknaden för fasadtegel, vilket var ett av argumenten för förvärvet. Inte heller har en ökad internationalisering lett till en intensifierad konkurrens. Forskarna konstaterar att konkurrensbegränsningarna till följd av förvärvet på marknaderna för golvavjämnings- och putsprodukter inte har motverkats av en ökad importkonkurrens eller av nyetableringar efter förvärvet.

Konkurrensverket har även prövat förvärv på andra koncentrerade marknader inom byggsektorn under senare år. Exempel härpå är bl.a. förvärven Oy Rettig/Thermopanel AB¹²⁹ (uppvärmningsprodukter), Elmerks AB (hör till Lexel) /Exportvärden AB¹³⁰ (visst elinstallationsmaterial), Villeroy & Boch/Gustavsberg¹³¹ (kera-

¹²⁸ MD dom 1998:10

¹²⁹ Dnr 98/2000

¹³⁰ Dnr 798/1997

¹³¹ Dnr 365/2000

miska sanitetsprodukter). I dessa ärenden bedömdes att förutsättningar för att ingripa mot förvärven med stöd av KL inte fanns.

Sammantaget kan konstateras att de förvärv som genomförts inte förbättrat förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens inom byggbranschen. Men det finns även andra faktorer som begränsar konkurrensen inom olika delmarknader. En redogörelse för de mest betydelsefulla faktorerna följer nedan.

8.3.3 In- och utträdeskostnader

Inträdeskostnader finns i princip inom alla branscher, även om de kan vara mer eller mindre betydande. Då inträdeskostnaderna är stora har de etablerade företagen möjligheter att generera vinster som är större än dem som skulle råda vid en väl fungerande konkurrens även på lång sikt.

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 etablerade och kapitalstarka aktörerna. Bergkrossverksamhet är ett exempel på en marknad som är förknippad med höga inträdeskostnader.

Cementtillverkning är en annan 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 konkurrenter, vilket bidrar till att avskräcka nya företag från att etablera sig på cementmarknaden. I flertalet västeuropeiska länder har de etablerade företagen dessutom en produktionskapacitet som överstiger den egna marknadens efterfrågan. 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. Eftersom sådan tillverkning är starkt volymberoende och kunderna binds upp av långa avtalstider mot en viss leverantör är förutsättningarna små för en ny aktör att träda in och konkurrera, i varje fall genom småskalig produktion.

Förutom inträdeskostnader finns det inom byggbranschen många marknader som har utträdeskostnader. Etablerade produktionsspecifika 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 marknaden. Vanligtvis har stommateriälsbranschen, med produkter som asfalt, betong, cement och ballast, både höga inträdes- och utträdeskostnader, eftersom verksamheterna kräver produktionsspecifika anläggningar och maskiner. Betydande kostnader för att lämna marknaden verkar klart hämmande på nyetableringar.

8.3.4 Prissamarbete och marknadsdelning

Byggmarknaden uppvisar en rad karaktärsdrag som sammantagna underlättar konkurrensbegränsande marknadsbeteenden. Ett litet antal mycket stora företag svarar för en övervägande andel av produktionen. Dessa företag är ofta vertikalt integrerade. De är t.ex. verksamma såväl i projektering som i anläggning, byggande och produktion av insatsvaror som asfalt, betong eller ballast. Betydande inträdeskostnader motverkar nyetableringar. Dessutom finns en lång tradition av samarbeten i olika fora, såsom i ett stort antal branschföreningar och branschgemensamma organ samt fortlöpande eller återkommande branschsamarbeten om standardisering av produkter, processer och kontraktsvillkorens utformning.

Under den senaste tvåårsperioden har Konkurrensverkets misstankar om omfattande kartellsamarbete inom olika delar av byggbranschen kommit att stärkas. I september 2001 inledde verket en undersökning av en omfattande kartell inom asfaltbelägningsbranschen. Samtliga stora och ett antal mindre företag misstänks under lång tid ha samarbetat om priser och marknadsuppdelning. Företagen har i förväg gjort upp om vilka anbudssummor respektive företag skall gå in med i samband med Vägverkets upphandlingar i stora delar av landet. Också ett stort antal kommunala upphandlingar misstänks vara uppgjorda i förväg. Ett par av de större företagen har också offentligt bekräftat sin inblandning i kartellen. Inom ramen för kartellsamarbetet har också en mer strategisk uppdelning av marknaderna förekommit och riktlinjer har dragits upp huvudsakligen i syfte att bevara den rådande marknadsstrukturen och förhindra att mindre men konkurrenskraftiga företag får tillfälle att växa ytterligare. Sådana företag har fått pengar av de större företagen genom luftfakturering mot att de avhåller sig från

att lämna anbud eller lämnar en i förhand uppgjord anbudssumma som är för hög för att upphandlingen skall kunna vinnas. Ett stort antal indikationer tyder på att kartellsamarbetet bedrivits systematiskt, i stor omfattning och under lång tid. Detta har också, inom ramen för utredningen, i flera fall uttryckligen bekräftats av företrädare för berörda företag.

I september 2001 genomförde verket en oanmäld undersökning hos företag inom ventilationsbranschen i Umeå och Örnsköldsvik. De berörda företagen var ABB, Bravida Nord, Keyvent och Nybergs Plåt. Bakgrunden till undersökningen var att ett av företagen i en intern utredning fått fram uppgifter som tydde på misstänkt anbuds-samverkan och marknadsdelning mellan företag inom ventilationsbranschen. Ärendet är för närvarande under utredning.

De tre plaströrstillverkarna Uponor AB, AB Svenska Wavin och KWH Pipe Sverige AB har tillsammans bedrivit ett olagligt kartellsamarbete. Under åren 1993-1995 höll företagen en serie möten och diskussioner, där de bl.a. träffade överenskommelser om marknadsandelar, prissamarbete och utbyte av information om försäljningsvolymer. Dessutom träffades överenskommelse om en uppdelning av större kommunala upphandlingar av vattenledningar, s.k. tryckrör. Syftet med samarbetet har varit att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på marknaden för plaströr. Marknaden för rör och rördelar av plast i Sverige omsätter drygt 800 miljoner kronor. De fem största företagen, däribland Uponor, Wavin och KWH, hade år 1997 en försäljning av rör och rördelar av plast på den svenska marknaden som totalt uppgick till drygt 700 miljoner kronor. Tingsrätten dömde den 18 december 2001 de inblandade företagen att betala konkurrensskadeavgift om sammanlagt 10,6 miljoner kronor. Det är första gången en kartell i denna omfattning fällt i Sverige. Tingsrättens beslut har emellertid överklagats till Marknadsdomstolen av ett av företagen.

8.3.5 Konkurrensbegränsande regleringar

Att statliga regleringar av olika slag leder till en försämrad marknadseffektivitet har dokumenterats i olika utredningar. Detta är exempelvis fallet för hyresregleringen (genom bruksvärdessystemet) och subventioner till boendet. PBL är även av stor betydelse för konkurrensen. Vidare bör nämnas att avsaknaden av en harmo-

niserad standard eller ett europeiskt tekniskt godkännande av byggmaterial fördröjer den inre marknaden.

Bruksvärdessystemet

Som redovisats ovan utgörs ca 70 procent av rikets drygt 2 miljoner lägenheter i flerbostadshus av hyreslägenheter. Hyressättningen för hyresrätter är som nämnts reglerad i särskild ordning genom det s.k. bruksvärdessystemet. Vid tillämpningen av bruksvärdessystemet har bostadens läge hittills inte tillmätts någon nämnvärd betydelse. Detta verkar hämmande på effektiviteten och byggandet vad avser hyreslägenheter. Detta understöds av OECD som i sin senaste årliga rapport för Sverige (2001) konstaterar att de nuvarande förhållandena på bostadsmarknaden ger anledning till stor oro.

Subventioner

Det finns mycket som talar för att det tidigare systemet med subventioner till byggandet och boendet som baserades på produktionskostnaden har lett till ett system där intresset för att minska kostnaderna begränsats. Detta innebär att det kan ta relativt lång tid innan ett annat tänkande och synsätt kommer att vara rådande. De statliga subventionerna till byggandet minskade visserligen betydligt under 1990-talet. Syftet var bl.a. att skapa en press nedåt på produktionskostnaderna. Fortfarande förekommer dock direkta stöd. Sådana används ibland även i sysselsättningsbefrämjande syfte eller i syfte att stimulera byggande på orter med bostadsbrist.

Plan- och bygglagen (PBL)

Vid tillämpningen av PBL kan det uppstå konflikter mellan skilda intressen. Kommunerna kan, om de lägger stor vikt vid t.ex. bevarandeintresset, begränsa bostadsbyggande samt hindra etableringen av nya företag och butiker med prispressande koncept. Som Konkurrensverket tidigare föreslagit bör konkurrensintresset tydligare anges i lagen för att ge det en högre prioritet i planeringen (Konkurrensverket, 2001:4). Som nämnts ovan har regeringen beslutat att en parlamentarisk utredning skall se över plan- och bygglagstiftningen. Kommittén bör bl.a. analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för konkurrens

inom bl.a. handeln och byggsektorn. Utredningens uppdrag skall slutredovisas senast den 31 december 2004.

Möjligheten att överklaga beslut om planer och bygglov står till buds för en vid krets av sakägare och har tillkommit för att tjäna medborgarinflytande och rättssäkerhet. Det synes dock som att denna möjlighet i vissa fall utnyttjas för att förhålla olika angelägna byggprojekt, vilket fördröjer byggprocessen.

EG:s byggproduktdirektiv

EG:s byggproduktdirektiv har bl.a. till syfte att eliminera handels hinder och få till stånd en gränsöverskridande handel med byggmaterial. Boverket har en viktig roll i arbetet med att införliva EG:s byggproduktdirektiv. Harmoniseringsarbetet i enlighet med direktivet går emellertid långsamt, vilket innebär problem för den gränsöverskridande handeln med byggmaterial.

Marktilldelning för byggande

Såväl staten som kommunerna äger mark som kan bebyggas. Främst är det kommunal mark som kan bli aktuell att bebygga med bostadshus. Konkurrensverket har indikationer på att kommunerna i samband med fördelning av kommunal tomtmark begränsar konkurrensen genom att på ett eller annat sätt styra vilket företag som skall producera bostäderna. Inte sällan kan arbetsmarknadspolitiska överväganden antas ligga bakom ett sådant förfaringssätt. Exempelvis kan ett lokalt byggföretag eller en lokal trähusfabrikant gynnas på sådana grunder. Detta leder dock till att konkurrensen försvagas eller sätts ur spel.

8.4 Sammanfattande slutsatser

Den obalans som råder på bostadsmarknaden ger negativa återverkningar i alla delar av byggsektorn. Stora delar av byggsektorn uppvisar dessutom ett antal tydliga tecken på bristande konkurrens och omvandlingstryck. Detta har utförligt dokumenterats av Byggekostnadsdelegationen (SOU 2000:44).

Problemen på bostadsmarknaden kan lindras genom ett ökat bostadsbyggande. De nya upplåtelseformerna kooperativ hyresrätt och ägarlägenhet, som införts eller föreslagits, är bra för konkurrensen. Det gäller främst bostadsmarknadens utbudssida, där de föreslagna förändringarna leder till att fler alternativ står de bostadssökande till buds. I förlängningen kan nya upplåtelseformer också leda till ett ökat bostadsbyggande, vilket också påverkar konkurrensen på byggmarknaden. Orsakerna till det låga byggandet behöver ytterligare utredas och belysas. Bruksvärdessystemets tillämpning utgör sannolikt bara en av flera samverkande orsaker. Frågor om nya upplåtelseformer, nya former för bosparande och finansiering är nog så viktiga att analysera i detta sammanhang. Resultaten av det ovan nämnda forskningsprojektet vid KTH bör även kunna utgöra underlag för fortsatta diskussioner om vägval inför framtidens bostadsmarknad

Flera karteller inom byggindustrin är under utredning eller rättslig prövning. De samhällsekonomiska förlusterna av sådana marknadsbeteenden kan vara betydande och drabbar i slutändan alla konsumenterna på ett eller annat sätt, bl.a. genom högre boendekostnader än vad som annars skulle vara fallet. Ett viktigt arbete för Konkurrensverket är att finna och beivra karteller inom byggbranschen.

Hög koncentration och vertikalt integrerade företag kännetecknar byggbranschen. Inträdesbarriärerna är betydande. Samarbetskulturen inom byggandet är dessutom påtaglig med en lång rad branschspecifika organ, t.ex. branschföreningar. Branschöver-skridande samarbeten förekommer också särskilt i fråga om standardisering av produkter och processer, men också när det gäller utformning av kontraktsvillkor för t.ex. entreprenader. Traditionella och sedan lång tid inarbetade strukturer i el- och VVS-materialbranscherna försvårar för beställarna att finna nya och alternativa vägar för distribution av sådana produkter samt motverkar pristransparens. Härtill kommer ett traditionellt skråtänkande med klart avgränsade ansvarsområden för olika yrkesgrupper och företag.

Den bristande konkurrensen och det svaga omvandlingstrycket beror även på statliga regleringar av olika slag såsom PBL och hyresregleringen. Det förtjänar även att nämnas att Byggekostnadsdelegationen konstaterat att inköpsrollen är för svag på alla nivåer

inom byggbranschen, vilket leder till begränsat intresse att minska kostnaderna och därmed även till en försvagad priskonkurrens. Priskonkurrens har också i många fall ansetts vara mindre viktigt än andra faktorer som kvalitet och leveranssäkerhet. Kunderna, bl.a. i form av staten och kommuner, kan påverka utvecklingen av byggbranschen på ett positivt sätt genom att ställa ökade krav på kvalitet och priser i byggandet. Svaga byggherrar med bristande kompetens ökar riskerna för att entreprenörerna utövar alltför stor makt över byggandet.

Förutsättningarna för importkonkurrens bör stärkas på olika sätt, t.ex. genom att arbetet med CE-märkning av byggprodukter intensifieras.

Regeringen gav i februari 2002 direktiv till en kommission som skall granska byggsektorn (dir. 2002:24). Kommissionen skall föreslå åtgärder för att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteenden såsom användning av svart arbetskraft och kartellbildning i bygg- och anläggningssektorn. Kommissionen skall också föreslå åtgärder för att sänka byggkostnaderna och höja kvalitén i byggandet. Dessutom skall kommissionen föreslå hur arbetet mellan berörda verk och myndigheter kan samordnas. Kommissionen skall redovisa sina resultat senast den 15 oktober 2002.

9 Dagligvaror

Av den totala privata konsumtionen år 2001 på närmare 1 080 miljarder kronor svarade dagligvaror för ca 188 miljarder kronor eller drygt 17 procent.¹³² Livsmedel utgjorde drygt 70 procent av omsättningen för dagligvaror.¹³³ Till dagligvaror räknas, utöver livsmedel, vissa kemisk-tekniska varor, pappersvaror, tobak, tidningar och blommor. I det följande avsnittet redogörs för de struktur- och ägarförhållanden som råder inom dagligvaruhandeln, mejeribranschen, bryggerinäringen samt spannmåls- och kvarnbranscherna. Inom de tre sistnämnda branscherna har större strukturella förändringar skett under de senaste åren. Även kemisk-tekniska varor ingår i redogörelsen. Denna varugrupp är särskilt intressant eftersom priserna för flera produkter är avsevärt högre än vad som uppmätts inom EU i genomsnitt.

9.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

9.1.1 Dagligvaruhandeln¹³⁴

Efterfrågan på dagligvaror till slutlig kund genereras huvudsakligen från två kundkategorier, hushållen och restauranger inkl. storhushåll. Organisationen av varudistributionen till dessa är sådan att enskilda konsumenter normalt tar sig till detaljhandelsbutiker och handlar medan restauranger och storhushåll får varorna levererade från grossister. Med dagligvaruhandel avses försäljning av livsmedel och andra dagligvaror i parti- och detaljistled, inklusive försäljning genom kiosker, torghandel etc. Partihandeln med dagligvaror riktar sig dels till dagligvarudetaljhandeln, dels till olika former av restauranger eller storhushåll.

Med dagligvarubutiker avses de butiker som har ett brett dagligvarusortiment och minst 50 procents livsmedelsförsäljning. Hit räknas också livsmedelsavdelningarna i stormarknader och varuhus. Utöver dagligvaror har de flesta dagligvarubutikerna ett mer eller

¹³² Supermarket nr 5-6 2002

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Utvecklingen av butiksstrukturen i dagligvaruhandeln har beskrivits i avsnitt 4.3.4.

mindre omfattande sortiment av s.k. specialvaror, t.ex. kläder, husgeråd och fritidsvaror. Under senare år har bensinstationerna utvecklat till att i allt större utsträckning också sälja dagligvaror.

Dagligvaruhandelns parti- och detaljhandel drivs i stor utsträckning integrerat. De båda handelsleden domineras av tre rikstäckande block: ICA, konsumentkooperationen samt Axfood. Ett fjärde block, Bergendahlsgruppen, är främst verksamt i södra Sverige. Dagligvarukedjorna profilerar butikerna efter vilken karaktär som en viss butik skall ha och organiserar distributionen till lagercentraler och detaljister härefter. Förutom distribution via handelns egen lagerverksamhet finns, för vissa varugrupper, en omfattande direktdistribution av dagligvaror från producent till detaljhandel och restauranger respektive storhushåll, t.ex. av bryggerivaror, mejerivaror och bröd. I tabell 9.1 redovisas antalet dagligvarubutiker inom de olika blocken samt blockens försäljning i miljoner kronor genom dagligvarubutiker.

**Tabell 9.1 Antalet dagligvarubutiker och omsättning.
Fördelning efter blocktillhörighet. År 2001**

	Antal	Andel i procent	Försäljning i miljoner kr	Andel i procent
ICA	1 905	30,9	67 209	43,3
Kooperationen	951	15,4	34 242	22,1
Axfood	923	15,0	35 343	22,8
Bergendahls	28	0,5	3 320	2,1
Övriga butiker	2 350	38,2	14 945	9,6
Summa	6 157	100	155 059	100

Källa: Supermarket nr 5-6 2002

Av tabellen kan konstateras att de tre största blocken svarar för närmare 90 procent av dagligvarubutikernas försäljning samtidigt som deras andel av det totala antalet dagligvarubutiker utgör drygt 60 procent. ICA:s andel av dagligvarubutikernas omsättning är ca 40 procent större än ICA:s andel av antalet dagligvarubutiker. Bergendahls andel av det totala antalet dagligvarubutiker uppgår till ca 0,5 procent samtidigt som andelen av försäljningen är betydligt större, drygt 2 procent. För gruppen övriga dagligvarubutiker gäller det motsatta förhållandet. Denna grupp svarar för knappt 40 procent av

antalet dagligvarubutiker samtidigt som gruppen svarar för mindre än 10 procent av dagligvarubutikernas försäljning.

De olika blockens butiker och övriga butiker konkurrerar om kunderna med ett antal olika faktorer, t.ex. priser, sortimentets bredd och djup, butiksläge, öppethållande och personalens kunnighet. Beroende på inriktning kan butikerna ha olika priser på identiska varor. För varugrupper som utgör en relativt stor andel av konsumtionen, t.ex. mejerivaror, är det rimligt att tänka sig att pris konkurrensen är stor, medan de relativa prisskillnaderna kan vara större för sådana varugrupper som har en mer oelastisk efterfrågan, t.ex. vissa typer av konserver, exklusiva charkvaror och delikatesser.

Butikerna är till stor del kategoriserade i begrepp som stormarknader, lågprisbutiker och närlivsbutiker. Kategoriseringen har betydelse för vad kunderna skall kunna förvänta sig vid val av en viss butik. Butikens utformning, sortimentsbredd, prisnivåer m.m. varierar mellan butikskategorierna. Indelningen har också betydelse för distributionen som är organiserad efter de olika butikskategoriernas sortimentsinriktning. Kunden skall känna igen butikskategorin inom ett visst block genom deras namn. Under 1990-talet och början av 2000-talet har det skett omfattande förändringar i butikernas kategoriindelningar.

För närvarande är ICA-butikerna uppdelade i fem grupper beroende på storlek, omsättning, sortiment och geografiska läge. Grupperna benämns ICA Nära, ICA Supermarket, ICA Kvantum, ICA Maxi Stormarknad. Kvantum och Maxi är ofta externetableringar och Rimi är ICA-köpmännens lågprisbutiker.

Axfood-blockets butiksgupper har namn som Hemköp, Spar, Vivo, Tempo, Willys, Matex och HP. Tempo-butikerna har viss inriktning mot färdiglagat och Willys, Matex och HP har en inriktning mot lågpris.

Huvuddelen av de konsumentkooperativa föreningarna samverkar nu inom ramen för Coop Sverige med butikskategorierna Coop Forum som är stormarknader och Coop Konsum som ersätter Gröna Konsum.

Integrationen mellan butiksled och inköpsorganisation/grossistfunktion är mycket utvecklad i svensk dagligvaruhandel. Blockens

inköpsorganisationer sluter ramavtal med producenter och leverantörer om leverans- och försäljningsvillkor och medverkar därigenom till att styra butikernas utbud av varor. Distributionen till butiker sker till stor del via den egna grossistfunktionens lager där producenter och leverantörer avlämnar varorna. Från lagren körs sedan varorna till butikerna. Redan på vägen till lagercentralerna finns samlastningscentraler för leverantörer och producenter i syfte att effektivisera transporterna. Vissa branschens varugrupper når i huvudsak butikerna genom direktdistribution från producenterna. Det gäller främst mejeri-, bryggeri- och bageribranscherna men även inom köttbranschen förekommer egen direktdistribution till butikerna.

Inom blocken finns en uttalad och tydlig utveckling mot och satsning på egna varumärken i konkurrens med leverantörernas egna varumärken. Produktionen av varor med handelns egna varumärken sker både i Sverige och utlandet. De egna varumärkenas produkter hos handeln marknadsförs ofta i förpackningar som är snarlika leverantörernas märkesvaror. Leverantörerna ser detta närmast som ett varumärkesintrång men drar sig för att beivra förfarandet mot bakgrund av inköpsorganisationernas starka ställning på marknaden.

Butikernas inköpssamverkan och inköpsorganisationernas policy inom respektive block har medfört en styrka som har betydelse för avtalen med producenter och andra leverantörer. Leverantörer som inte uppfyller blockens inköpsorganisationers villkor för att få komma med i deras listsortiment kan få svårigheter att marknadsföra sina produkter i blockens butiker. Blockens satsning på egna varumärken sker i konkurrens med leverantörernas etablerade varumärken.

En särskild karaktär har den mängd mindre butiker som finns i områden av glesbygdskaraktär, bl.a. beskrivet i departementspromemorian *Små företag och konkurrenslagen* (Ds 1998:72). I rapporten konstateras att glesbygdsbutikerna ger konsumenterna möjlighet att i sitt närområde köpa livsmedel men att glesbygdshandels tillgänglighet medför kostnader, t.ex. kostnader för långa transporter och relativt höga inköpspriser för de små kvantiteter som efterfrågas i glesbygden. Den konkurrens som glesbygdsbutikerna möter kommer främst från tätorter med lägre priser och större sortiment än vad glesbygdsbutikerna kan erbjuda. Enligt en utredning från Handelns utredningsinstitut (HUI) i början av 1990-talet fanns ca 1 300 dag-

ligvarubutiker i glesbygd¹³⁵, till största delen små privatägda butiker. Den genomsnittliga omsättningen låg då på ca 3 miljoner kronor inklusive moms. ICA har cirka två tredjedelar av antalet glesbygdsbutiker och konsumentkooperationen under 10 procent. Strukturutvecklingen mot färre distributionscentraler i partihandelsledet bedöms ha försämrat glesbygdsbutikernas konkurrensförutsättningar. Ett sätt för handlare i glesbygd att möta konkurrensen från större orter är att utöka butikens service till andra verksamhetsområden än dagligvaruhandel, t.ex. genom att vara ombud för apoteksvaror, post, spel och Systembolagets varor.

Den kontinuerliga migrationen i Sverige till större befolkningskoncentrationer och minskat invånarantal i landsbygd och glesbygd samt den ökade biltätheten har påverkat förutsättningarna för större butiksenheter.

Ägarförhållanden

Dagligvaruhandeln har fram till slutet av 1990-talet till största del varit en nationell bransch. Kooperationen är föreningsägd. De övriga detaljhandelskedjorna är till stor del helt eller delvis köpmannaägda. Strukturutvecklingen är för närvarande sådan att företag inom dagligvarubranschen har blivit eller planeras bli introducerade på börsen. Ett exempel härpå är Axfood AB. En internationalisering av ägandet har påbörjats.

*ICA*¹³⁶

ICA Ahold är en av Nordens största detaljhandelsgrupper inom dagligvaruområdet med totalt 4 600 butiker, främst i Sverige och Norge men även i Danmark och de tre baltiska länderna. I gruppen ingår självständiga operativa dotterbolag, dels med ett stort nätverk av butiker, dels med distribution till restauranger och storkök och servicehandel. Företaget ägs till 30 procent av det svenska ICA Förbundet Invest AB, till 20 procent av norska Canica AS och till 50 procent av holländska Royal Ahold N.V.

¹³⁵ Handelns utredningsinstitut, *Handeln inför år 2000*, Handelns långtidsutredning, 1993.

¹³⁶ www.ica.se, 2002-04-10

ICA Handlarna AB fungerar som övergripande organisation och stöd för de ca 1 850 ICA- och Rimibutikerna i Sverige. Merparten av butikerna i Sverige är handlarägda. Inom ICA Ahold finns ett antal bolag, bl.a. grossistföretaget Menyföretagen som säljer till restauranger och storhushåll samt till servicehandel som inte ingår i ICA-kedjan. Företaget bedriver också bankverksamhet genom ICA Banken AB.

Under 2001 påbörjade ICA Ahold ett samarbete med den danska detaljhandelsgruppen Dansk Supermarked A/S som driver lågpris-kedjan Netto i flera länder. Syftet är att etablera Nettobutiker i Sverige. Nettobutiker har öppnats i Skåne.

Axfood AB

Axfood AB är ett av Nordens största börsnoterade bolag inom dagligvaruhandeln.

Bolaget bedriver partihandel inom Dagab och Axfood Närlivs samt detaljhandel med ett antal varumärken, dels de helägda butikskedjorna Hemköp, Willys och Willys Hemma, dels franchisekoncepten Spar och Tempo. Bolaget omfattar ca 700 butiker i Sverige, varav 250 är hel- eller delägda. De övriga drivs av fristående handlare knutna till bolaget genom avtal. Huvudägare är Axel Johnson AB med cirka 45 procent av aktierna.¹³⁷

Konsumentkooperationen

Kooperativa Förbundet, KF ekonomisk förening, är centralorganisation för konsumentkooperationen i Sverige. KF är också moderföretag i KF-koncernen. Konsumentkooperationerna i Sverige, Norge och Danmark fattade under år 2001 beslut om att lägga samman sina dagligvaruverksamheter i ett gemensamt bolag, Coop Norden AB. Företaget startade sin verksamhet i början av 2002. Samarbetet omfattar 2 500 butiker och stormarknader. Coop Norden ägs av KF i Sverige (42 procent), FDB i Danmark (38 procent) och Coop NKL i Norge (20 procent).

¹³⁷www.axfood.se, 2002-04-10

I Sverige bedrivs verksamheten genom butikskedjorna Coop Konsum med 400 butiker och Coop Forum som är de tidigare stormarknaderna OBS!, B&W samt Robin Hood.¹³⁸

Bergendahl och Son AB

Företaget ägs av familjen Bergendahl-Mylonopoulos och har sitt säte i Hässleholm. Företaget äger ett 30-tal butiksbolag som drivs under namnen AGs Favör, City Gross och Ekohallen.

9.1.2 Mejerier

Den svenska mejerimarknaden kännetecknas av de lantbrukskooperativa mejeriföreningarnas starka ställning. Nästan all mjölk som produceras inom landet levereras till den lantbrukskooperativa mejeriindustrin. De sju lantbrukskooperativa mejeriföreningarna är mottagare av mjölkkråvaran och svarar för närmare 100 procent av invägningen av svensk mjölk. Mjölkleverantörerna är som regel medlemmar i mejeriföreningarna. Medlemmarna är genom insatser i proportion till sina mjölkleveranser också ägare till föreningarna. Mejeriföreningarna uppräknade efter mjölkinvägning är Arla Foods, Skånemejerier, Milko, Norrmejerier, Falköpings mejeri, Gefleortens Mejeriförening och Gäsene Mejeriförening.

Tillverkning och försäljning av mejeriprodukter kan delas upp i färskvaror (konsumtionsmjölk, grädde och syrade produkter som t.ex. fil), traditionella bulkprodukter (smör, mjölkpulver och hård/halvhård ost) samt produkter med hög förädlingsgrad (specialprodukter, t.ex. dessertost). På världsmarknaden omsätts framför allt mjölkpulver, smör och hård/halvhård ost och dessa produkter har generellt lägre lönsamhet än färskvaror och produkter med hög förädlingsgrad.

Konsumtionen av det traditionella mejerisortimentet mjölk och fil minskar i Sverige och därför utvecklar mejerinäringen fler specialprodukter, t.ex. yoghurt, såser, gräddprodukter samt fler produkt- och förpackningsvarianter. Denna utveckling kräver bl.a. investeringar i ny produktionsutrustning. Dessa investeringar leder vanligtvis till en koncentration av produktionen. Kostnadsfördelarna i en

¹³⁸ www.coop.se, 2002-04-10

koncentrerad produktionsstruktur uppväger i de flesta fall de ökade transportkostnader som uppstår. För specialprodukter har transportkostnaderna mindre betydelse och det kan medföra att konkurrensstrycket från större utländska mejeriföretag ökar (dnr 918/1999).

Under år 2000 fusionerade Arla och danska MD Foods och bildade Arla Foods som ägs av 7 500 svenska och 8 600 danska bönder. Sett till mjölkvolym är Arla Foods ett av Europas största mejeriföretag. Milko Mejerier och Nedre Norrlands Producentförening fusionerade under år 2001 och bildade Milko. I januari 2002 startade Skånemejerier och Milko ett samarbete i det gemensamma ostbolaget Ostkompaniet.

Under perioden 1998-2000 har (enligt Svensk Mjölks branschstatistik) mjölkkonsumtionen minskat liksom konsumtionen av smör och hushållsmargarin, medan konsumtionen av ost har ökat något. Tillverkningen av svensk ost har ökat under perioden medan försäljningen av svensk ost i Sverige i stort sett har varit oförändrad. Såväl export som import av ost har ökat.

9.1.3 Bryggerier

Bryggeriindustrin är i huvudsak nationell till sin karaktär även om det finns ett antal stora internationella bryggerier. Nationellt domineras marknaderna vanligtvis av ett eller ett fåtal bryggerier. Fram till år 2000 var Pripps Ringnes helägt dotterbolag till norska Orkla AB, marknadsledare i Sverige och Norge. Carlsberg A/S som är marknadsledare i Danmark var då också en betydande aktör i Sverige genom dotterbolaget Falcon. Spendrups Bryggeri var det tredje största bryggeriet och därefter kom Åbro Bryggeri följt av Kopparbergs Bryggeri, Krönleins bryggeri och Zeunerts.

Under andra halvåret år 2000 anmälde Carlsberg att man avsåg förvärva Pripps Ringnes. Konkurrensverket godkände förvärvet i december år 2000 sedan Carlsberg gjort vissa åtaganden¹³⁹. Carlsberg som genom förvärvet äger både Pripps och Falcon är därmed det dominerande bryggeriföretaget i Sverige och verkar under namnet Carlsberg Sverige.

¹³⁹ Se vidare ärende med dnr 615/2000.

I samband med förvärvsprövningen bedömde verket att Carlsberg efter koncentrationens genomförande skulle få en marknadsandel på drygt 60 procent av försäljningen av öl (klass I och II) i dagligvaruhandeln. Företaget skulle komma att svara för ungefär dubbelt så stor del av denna försäljning inom dagligvaruhandeln som sina mest betydande konkurrenter, Spendrups och Åbro, tillsammans. För mineralvatten skulle motsvarande marknadsandel kunna uppgå till närmare 70 procent. Eftersom Pripps marknadsandel redan före förvärvet var ca 65 procent innebar samgåendet en begränsad ökning av koncentrationen på denna marknad.

Efter att Carlsberg åtagit sig att upphöra att distribuera andra bryggeriers varumärken, att under en period inte marknadsföra och försälja öl under varumärket Ringnes i Sverige samt att upplösa samarbetet med The Coca-Cola Company, bedömdes att marknadsandelarna skulle minska så pass mycket att koncentrationen inte väsentligt skulle hämma konkurrensen på marknaderna. Uppgifter från ACNielsen indikerar även att Spendrups marknadsandel för exempelvis öl klass II inom dagligvaruhandeln ökat något under 2001 jämfört med 2000.

Försäljningen av öl sker huvudsakligen genom dagligvaruhandeln (ca 60 procent). Resterande försäljning sker genom Systembolaget (ca 20 procent) samt genom restaurang- och cateringsektorn (Horeca) (ca 20 procent). Försäljningen av kolsyrade läskedrycker sker till övervägande delen (ca 90 procent) genom dagligvaruhandeln. Resterande ca 10 procent säljs till Horecasektorn. Nästan 80 procent av den totala försäljningen av mineralvatten i Sverige sker genom dagligvaruhandeln medan resterande försäljning sker genom Horecasektorn.

De större bryggerierna distribuerar vanligtvis sina produkter direkt till kunderna (butiker och restauranger). Dessa bryggerier har ofta personal som även sköter hanteringen av bryggeriets produkter i butikerna, som t.ex. upplockning och placering av företagets produkter samt uppställning av reklammaterial.

9.1.4 Spannmåls- och kvarnbranscherna

Spannmålsmarknaden

Spannmålsbranschen dominerades tidigare av elva lantbrukskooperativa lantmännenföreningar. Åtta av dessa föreningar har under år 2001 slagits samman och bedriver nu verksamheten i Svenska Lantmännen ek för. (SvL). De övriga lantmännenföreningarna är Kalmar Lantmän, Norrbottens lantmän samt Milko. Lantmännenföreningarna bedöms sammantaget svara för ca 75 procent av den totala uppsamlingen av spannmål. Den största konkurrerande spannmålshandlaren är Svenska Foder AB som ägs av det danska företaget Korn- og Foderstof kompagniet (KFK). Härutöver finns ett antal mindre spannmålshandlare av vilka merparten är medlemmar i Föreningen Foder och Spannmål.

Motsvarande förhållanden gäller i stort på marknaden för försäljning av spannmål till kvarnindustrin.

Kvarnmarknaden

Nästa förädlingsled, kvarnmarknaden, domineras av lantbrukskooperationen genom lantmännenägda Cerealiakoncernen som tillverkar och marknadsför spannmålsbaserade livsmedel inom områdena mjöl/mixer, breakfast cereals, pasta samt bröd. Cerealias svenska dotterbolag är bl.a Kungsörnen AB, Nord Mills AB och Skogaholms Bröd AB.

Under år 2001 har Cerealia förvärvat tillgångar i Kvarn AB Juvel, ett helägt dotterbolag till KF Svenska Detaljhandelsaktiebolaget. Juvel var, efter Lilla Harrie Valskvarn AB, det tredje största kvarnföretaget i Sverige. Lilla Harrie Valskvarn levererar huvuddelen av sitt mjöl till systerföretag inom Påenggruppen. Därefter kommer Abdon Mills, som har ca 10 procent av marknaden.

Cerealias marknadsandel på den totala marknaden för hushållsmjöl uppgick före förvärvet till 55-60 procent medan Juvels andel var ca 25 procent. Den direkta förändringen av marknadsstrukturen på denna marknad till följd av förvärvet avsåg främst det avtal om leveranser till KF:s detaljhandel som träffats med Cerealia. Efter åtaganden som gäller tiden för leveransavtalet gjorde verket bedömningen att Cerealias marknadsandel under ett år efter över-

tagandet skulle kunna öka med ca 6 procentenheter¹⁴⁰. Efter det att leveransavtalet löpt ut och övriga kvarnar kan konkurrera om leveranser till KF:s detaljhandel, kommer ökningen troligen att bli mindre.

På marknaden för industrimjöl är flera av kvarnföretagen vertikalt integrerade med bageriföretag och en stor del av de vertikalt integrerade kvarnföretagens mjölproduktion säljs därför direkt till koncerninterna köpare. Cerealias kvarnföretag Nord Mills är vertikalt integrerat med systerföretagen Skogaholm AB och Cerealia Unibake AB. Motsvarande gäller för kvarnföretagen Lilla Harrie och Abdon Mills.

9.1.5 Kemisk-tekniska dagligvaror

Till kemisk-tekniska dagligvaror räknas både hushållsprodukter och kosmetik- och hygienprodukter. Gruppen hushållsprodukter omfattar tvätt-, disk- och rengöringsmedel, medan artiklar inom hudvård, hårvård och munvård samt tvålprodukter räknas som kosmetik- och hygienprodukter.

Marknaden för kemisk-tekniska dagligvaror är betydande. År 2000 såldes kemisk-tekniska produkter i den svenska dagligvaruhandeln för nära 19 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 11 procent av den totala konsumtionen av dagligvaror.¹⁴¹

De kemisk-tekniska dagligvarorna utgör en heterogen varugrupp. Framställningen i detta avsnitt koncentreras till några av de vanligaste produkterna.

Det finns ett fåtal multinationella bolag som har stark ställning både på marknaden för kemisk-tekniska hushållsprodukter och på marknaden för kosmetik- och hygienprodukter. De största är Procter & Gamble, Colgate-Palmolive och Unilever. Både Procter & Gambles och Colgate-Palmolives huvudkontor ligger i USA. Unilever är en holländsk-brittisk koncern, vars dotterbolag Lever Fabergé AB marknadsför och säljer kemisk-tekniska produkter i Sverige.

¹⁴⁰ Se vidare ärende med dnr 694/2000.

¹⁴¹ Supermarket, nr 6–7 2001.

Cederroth International (huvudkontor i Sverige) och Henkel (huvudkontor i Tyskland) är andra stora bolag som har tillverkning och försäljning av både hushållsprodukter och kosmetik- och hygienprodukter. I tabell 9.2 ges exempel på de stora leverantörernas varumärken.

Tabell 9.2 Exempel på leverantörer och varumärken av kemisk-tekniska dagligvaror

	Diskmedel	Tvättmedel	Rengöringsmedel	Schampoo	Tvål och duschtvål
Procter & Gamble	Yes	Ariel	Febreze	Head & Shoulders	
Colgate-Palmolive		Ajax	Ajax		Palmolive
Lever Fabergé	Sun	Via	Vim	Finesse	Dove
Cederroth	Vips	Y3	Grumme	VO5	Bliw
Henkel			WC Duck	Barnängen	Barnängen

Källa: Leverantörerna samt Kemisk-tekniska leverantörförbundet

Antalet leverantörer av kemisk-tekniska hushållsprodukter är relativt litet. Vid sidan av de multinationella bolagen finns ett fåtal mindre aktörer som ofta är specialiserade på någon eller några särskilda varuslag, t.ex. möbelpolish eller fläckborttagningsmedel. Vissa utländska varumärken marknadsförs, säljs och distribueras till svensk dagligvaruhandel genom agenter i Sverige. De största multinationella företagen representeras emellertid av dotterbolag i Sverige eller något annat nordiskt land. Dotterbolagen står bl.a. för marknadsföring, försäljning och konsumentservice i Sverige. Tillverkningen är lokaliserad till stora produktionsenheter inom koncernen. Varken produktion eller produktutveckling finns emellertid i Sverige.

Dagligvarukedjorna i Sverige har också egna varumärken. Flera av dessa har tydlig miljöprofil. De lanserades i början av 1990-talet i samband med att kemisk-tekniska produkter blev aktuella för miljömärkning. På senare år har handelns varumärken, bl.a. inom tvätt- och diskprodukter, haft stark tillväxt. Coop är den näst största leve-

rantören av handdiskmedel och såpa. ICA är den tredje största leverantören av sköljmedel, klor- och blekmedel och såpa.¹⁴²

Marknaden för kemisk-tekniska hushållsprodukter kännetecknas av starka varumärken. De tre största varumärkena i en varugrupp står i regel för 75-100 procent av varugruppens samlade försäljningsvärde i dagligvaruhandeln. Det gäller såväl handdiskmedel (86 procent), allrengöring (86 procent), bad- och köksrengöring (97 procent), spis- och ugnsurengöring (99 procent) och sköljmedel (78 procent) som flera andra varugrupper. För tvättmedel är koncentrationen något lägre (62 procent) än för övriga kemisk-tekniska hushållsprodukter.¹⁴³

På marknaden för kemisk-tekniska kosmetik- och hygienprodukter finns fler aktörer än på den för hushållsprodukter. Bolagen Wella (huvudkontor i Tyskland) och L'Oréal (huvudkontor i Frankrike) är starka, liksom de övriga multinationella bolag som nämns ovan. Men det finns också flera inhemska tillverkare och agenter för utländska varumärken på den svenska marknaden. Utbudet av kosmetik- och hygienprodukter är därför mer differentierat och försäljningen är inte lika koncentrerad till ett fåtal varumärken som på marknaden för kemisk-tekniska hushållsprodukter.

För varugrupperna schampo, hårbalsam och duschtvål gäller att de tre största varumärkena står för drygt 40 procent av det samlade försäljningsvärdet i dagligvaruhandeln. För tandkräm respektive fast tvål uppgår andelen till 66 procent. De tre största leverantörerna inom respektive varugrupp står emellertid för en större andel av försäljningsvärdet (63-83 procent i dessa varugrupper), vilket beror på att ett och samma bolag har flera olika varumärken.¹⁴⁴

Kemisk-tekniska hushållsprodukter har i internationella undersökningar visat sig vara betydligt dyrare i Sverige än i många andra europeiska länder. Enligt Statistiska centralbyrån och Eurostat var priserna för tvätt- och diskmedel genomsnittligt sett 30 procent högre i Sverige än inom EU 1998. Jämförelsen avser den genomsnittliga prisnivån i samtliga EU-länder. Rengöringsmedel var hela

¹⁴² ACNielsen, Marknadsrapporten 2002, Dagligvaror i Sverige. Uppgifterna avser år 2001.

¹⁴³ ACNielsen, Marknadsrapporten 2002, Dagligvaror i Sverige. Uppgifterna avser år 2001.

¹⁴⁴ Ibid.

90 procent dyrare i Sverige. Priserna på artiklar för personlig hygien var närmare 40 procent högre än genomsnittspriserna inom EU.¹⁴⁵

9.2 Institutionella förhållanden

Marknaden för dagligvaror berörs på olika sätt av ett stort antal lagar och förordningar som reglerar aktörernas verksamhet. I många fall är det i första hand leverantörerna till handeln som har att svara för följsamheten till författningarna men även detaljhandeln inom såväl livsmedels- som andra dagligvaruområden berörs. I detta avsnitt redogörs för lagar och regler som är av stor betydelse för dagligvaruområdet, med särskild betoning på ovan nämnda branscher.

Plan- och bygglagen

Tillgången till butikslokaler och deras lokalisering har stor betydelse för en fungerande konkurrens i livsmedelsförsäljningens detaljhandelsled.

Etableringsrätten är inte fri utan regleras inom ramen för plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Lagen ger kommunerna bestämmanderätten när det gäller att planera användningen av mark och vatten, det s.k. planmonopolet. I en översiktsplan, som inte är bindande, anges bl.a. vilka områden som kommunen planerar att avsätta för t.ex. stormarknader. Detaljplaner används för begränsade delar av kommunen. Planerna utgör beslutsunderlag vid prövning av ansökningar om bl.a. bygglov. Detaljplanen är bindande. I detaljplanen anges om området skall upplåtas för t.ex. industri- eller handelsverksamhet. Därvid hänförs partihandel till industriverksamhet.

Affärstidsreglering

I motsats till vad som är fallet för flera andra länder inom EU föreligger ingen affärstidsreglering i Sverige. Sedan 1972 har affärstiderna varit oreglerade. Sverige var bland de första länderna i Europa att avreglera på bred front och de svenska erfarenheterna

¹⁴⁵ Kommerskollegium, Konkurrensverket och Nutek (2000) *Sverige – en del av EU:s inre marknad. Varför kvarstår prisskillnader?*, Konkurrensverkets rapportserie 2000:3.

har rönt stor uppmärksamhet utomlands. Även om det fortfarande finns flera länder inom EU som har särskilda restriktioner vad gäller öppethållandet i detaljhandeln, t.ex. Belgien och Österrike, så kan utvecklingen inom EU sägas gå mot en liberalisering.

Livsmedelslagstiftningen

Med begreppet livsmedel avses i stort sett allt vi äter och dricker med undantag av läkemedel och alkoholhaltiga drycker för vilka det finns särskild lagstiftning. Övergripande bestämmelser om livsmedel finns i livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807). Livsmedelsverket har härtill utfärdat ca 100 föreskrifter inom en rad områden. Livsmedelslagstiftningen skall tillgodose två huvudsyften. De livsmedel som säljs får inte vara skadliga, smittförande eller annars otjänliga till människoföda. Konsumenterna skall dessutom kunna lita på att bl.a. märkningen av varorna är riktig.

Den som hanterar livsmedel yrkesmässigt är ansvarig för sina produkter. Inom livsmedelsområdet är Livsmedelsverket central tillsynsmyndighet medan den kommunala nämnden, vanligtvis miljö- och hälsoskyddsnämnden, bedriver tillsyn inom den egna kommunen. Viss regional tillsyn utövas av länsstyrelsen. Om det finns allvarliga brister kan tillsynsmyndigheterna förbjuda försäljning av en vara eller kräva att företaget som tillhandahåller varan vidtar särskilda åtgärder. Domstol kan också döma ut straff, vanligen böter.

Efter EU-inträdet grundas regelgivningen inom livsmedelsområdet i huvudsak på EG-direktiv som fortlöpande införlivas i svensk rätt genom Livsmedelsverkets föreskrifter. Det finns föreskrifter inom en rad områden, exempelvis standarder för vissa livsmedel, märkning av livsmedel (se nästa avsnitt), användning av livsmedelstillsetser, personalhygien, livsmedelslokaler m.m. Inom det veterinära området finns det föreskrifter om slakt och styckning, charkuterivarutillverkning m.m. Import från länder utanför EU och handel mellan EU-länder med animaliska livsmedel är andra viktiga områden.

Förutom föreskrifter som beslutas av Livsmedelsverket finns det EG-förordningar, som utfärdas av europeiska kommissionen eller

av rådet och parlamentet, som gäller som svensk rätt utan att behöva omformas till föreskrifter.

Märkningslagstiftningen

Märkning av livsmedel är ett harmoniserat område inom EU, dvs. de svenska reglerna om märkning av förpackade livsmedel styrs av EU:s regler. Det kan för vissa typer av livsmedel finnas ytterligare, nationella märkningskrav. De regler som gäller för märkningen återfinns i Livsmedelsverkets föreskrifter.

Enligt livsmedelslagstiftningen skall färdigförpackade livsmedel bl.a. vara försedda med uppgift om beteckning (livsmedlets slag), ingrediensförteckning (sammansättning), nettokvantitet, bäst-före-datum eller sista förbrukningsdag, speciella anvisningar för förvaring och användning (om tillämpligt) samt namn eller firmanamn och adress på tillverkare, förpackare eller säljare.

Om näringsdeklaration anges för en produkt, vilket är frivilligt om inte näringspåstående göres, skall deklarationen utföras enligt bestämda regler. Livsmedelsförfattningarna föreskriver inte alltid exakt hur märkningen skall gå till, men vissa krav finns beträffande uppställning och vad som skall finnas i samma synfält. Märkningen skall vara tydlig och otvetydig och får inte vilseleda. Huvudregeln är att märkningen skall vara på svenska. Ansvarig för märkningen är tillverkare, förpackare eller säljare.

Prisinformationslagen

Prisinformationslagen (1991:601) syftar till att främja en god prisinformation till konsumenterna. Huvudregeln är att prisuppgift alltid skall lämnas skriftligt för bestämda varor som erbjuds konsumenterna. Priset, som skall inbegripa mervärdesskatt, skall anges korrekt och tydligt. När det gäller dagligvaror som säljs genom självbetjäning skall prisinformationen med vissa undantag ske genom prismärkning på varan, dvs. med prislapp. Undantagna är t.ex. mejerivaror, öl, läskedrycker, prisgrupperade och pallexponerade varor. Butiken skall för vissa varor ange jämförpris.

Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (1995:450) har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Lagen innehåller ett antal förbud och krav. All marknadsföring skall utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring. En näringsidkare får vid marknadsföringen inte använda reklam, förpackningsutformning eller efterbildningar som är vilseledande. Särskilda regler gäller för användning av uttryck som "realisation", "konkurs", "slutförsäljning", "utförsäljning" eller "upphör" eller uttryck med motsvarande innebörd.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy) är ett av EU:s ursprungliga kärnområden. De vägledande principerna för politiken är att man har en gemensam marknad/gemensamma priser för jordbruksprodukter, gemensam finansiering över EU-budgeten samt gemenskapspreferens, dvs. produkter producerade inom EU skall ha företräde jämfört med produkter från tredje land. CAP bygger på att prisnivån inom EU:s gränser hålls uppe med hjälp av gränsskydd och exportbidrag samt med hjälp av direkta bidrag till jordbrukarna. Direktstödet andel av det totala stödet till jordbruket har ökat från under tio procent till ungefär en tredjedel under de senaste tio åren.

Målet för den gemensamma jordbrukspolitiken är att:

- höja produktiviteten inom jordbruket,
- tillförsäkra jordbrukarna en skälig levnadsstandard,
- stabilisera marknaderna.
- trygga livsmedelsförsörjningen samt
- tillförsäkra konsumenterna livsmedel till rimliga priser.

I nedanstående redovisning av respektive produktområde beskrivs översiktligt hur regleringen fungerar.

Reglering av mjölkprodukter

EU har en omfattande reglering av mjölk och mjölkprodukter inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Mjölkproduktionen kvoteras mellan medlemsländerna för att begränsa den totala produktionen. EU har beslutat att systemet med mjölkkvoter skall gälla till år 2008. I Sverige administreras mjölkkvotsystemet av Jordbruksverket.

Varje land tilldelas en mjölkkvot, som i huvudsak baseras på historisk produktion. Om den tilldelade kvoten överskrids får landet betala en straffavgift. Varje mjölkleverantör tilldelas en individuell kvot och det är först om den totala kvoten för landet överskrids som avgift måste betalas. För att bevara så stor flexibilitet som möjligt finns det möjlighet att utjämna enskilda producenters överproduktion genom tillfällig överföring mellan kvoterna inom ett land. Utjämningen kan ske antingen på uppköparnivå, dvs. inom samma mejeri, eller nationellt mellan leverantörer tillhöriga olika mejerier. I och med mejeriernas geografiska indelning i upptagningsområden blir fördelningen av de individuella kvoterna indirekt en fördelning av kvoterna mellan de olika mejerierna.

För att upprätthålla priset på smör och mjölkpulver kan EU stöd-köpa kvantiteter på marknaden. Sådana uppköp görs endast när priserna sjunkit under en viss nivå. Man strävar efter att begränsa uppköpen eftersom de är kostsamma. Stöd lämnas även för användning av skummjölk och skummjölkspulver i foder. För att under vissa perioder undanhålla ost, kvalitetssmör och skummjölkspulver från marknaden finns ett stöd för privat lagring. EU tillämpar vidare ett system med bidrag vid export till tredje land. Produkter som finns i interventionslager säljs genom anbud, direktförsäljning eller genom särskilda förfaranden. Det kan t.ex. vara fråga om försäljning till livsmedelsindustrin.

Reglering på spannmålsområdet

EU har en omfattande reglering på spannmålsområdet. Syftet med regleringen är i första hand att skydda produktionen inom gemenskapen och att stabilisera marknaden. De medel som används består av gränsskydd, intern marknadsreglering genom intervention och exportbidrag samt direktstöd i form av arealstöd. Dessa medel gör det möjligt att, genom fördyring av importen samt genom interven-

tion och subventionering av exporten, se till att den inhemska prisnivån inte sjunker under den politiskt beslutade nivån.

Gränsskyddet utgörs av tullar och importlicenser för att skydda den interna prisnivån mot tredjelandsimport.

Interventionssystemet för spannmål syftar till att garantera producenterna en viss lägsta nivå genom att upprätthålla priserna när utbudet är större än efterfrågan. Intervention tillämpas endast inom områden där den spannmål som är föremål för uppköp odlas. Vete och korn kan dock lämnas till intervention inom hela EU.

Det finns inga begränsningar för hur mycket spannmål som får lämnas till intervention. Den spannmål som säljs till intervention måste dels hålla viss kvalitet, dels uppfylla krav på viss minsta kvantitet för varje parti. Anmälan om försäljning till intervention görs till den nationella interventionsmyndigheten som i Sverige är Jordbruksverket.

Retursystem för dryckesförpackningar

Producenter av dryckesförpackningar av aluminium, polyetylen-tereftalat (PET) eller glas eller en vara som är innesluten i en sådan förpackning har alla ett producentansvar för förpackningen. Producenterna skall se till att förpackningsavfallet tas om hand, men för varje förpackningsslag gäller särskilda regler. Materialutnyttjandet skall vara 90 procent för aluminiumförpackningar och PET-flaskor och 70 procent för glasförpackningar. Lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium föreskriver att verksamhet som avser att främja sådan återvinning genom ett pantsystem endast får bedrivas av den som har tillstånd av regeringen. För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs enligt lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar eller importerar drycken på flaska. För hanteringstillstånd krävs att flaskan ingår i ett retursystem och att konsumenten får ersättning med ett pantbelopp när en flaska återlämnas. Frågor om hanteringstillstånd prövas av Jordbruksverket. Bestämmelser om glasflaskor finns i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar. Det krävs inte något pantsystem för återvinning av glasflaskor men sådana system har ändå etablerats.

Märkning och registrering av kemisk-tekniska hushållsprodukter

Kemisk-tekniska hushållsprodukter skall hanteras enligt reglerna för kemiska produkter. Dessa finns i miljöbalken (1998:808) och lagen (1998:868) om brandfarliga och explosiva varor och tillhörande förordningar, i Kemikalieinspektionens föreskrifter samt inom EG-rätten. Till grund för flera av de svenska bestämmelserna ligger en rad EG-direktiv. De flesta EG-rättsakterna är harmoniserade, vilket betyder att inget medlemsland i princip får avvika från dem. I en del fall har medlemsländerna möjlighet att tillämpa strängare regler.

Den som för ut en kemisk produkt på den gemensamma marknaden har ansvar för att produkten är riktigt klassificerad och märkt. Varor som klassificeras som farliga (miljöfarliga, hälsofarliga, brandfarliga eller explosiva) skall märkas med bl.a. farosymboler, riskfraser, skyddsfraser, vissa av de ingående ämnenas kemiska namn och uppgifter om innehållets vikt eller volym. Reglerna om märkning är i huvudsak desamma i alla EES-länder¹⁴⁶. Medlemsstaterna har rätt att kräva att märkningen skall vara på landets officiella språk. I Sverige ställs ett sådant krav.¹⁴⁷

Den som tillverkar eller för in kemiska produkter i Sverige skall anmäla sin verksamhet och registrera produkterna i Kemikalieinspektionens produktregister.¹⁴⁸ Verksamhetsanmälan skall innehålla uppgifter om bl.a. företagsnamn, adress och organisationsnummer. Av produktanmälan skall bl.a. framgå produkt-namn, produktens funktion samt dess sammansättning (ämnesnamn och halt). Den som för in en produkt behöver i regel hjälp från den utländska leverantören för att kunna lämna korrekta sammansättningsuppgifter. Det är dock alltid det anmälningsskyldiga företaget som har ansvaret för att anmälan görs.¹⁴⁹

Den som yrkesmässigt tillverkar eller för in sammanlagt ett ton eller mer av sådana produkter som skall anmälas till produkt-

¹⁴⁶ EES står för det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och består av de 15 EU-länderna samt Island, Norge och Liechtenstein.

¹⁴⁷ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1994:12) om klassificering och märkning av kemiska produkter (omtryckt KIFS 1999:3 och 2001:3).

¹⁴⁸ Förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

¹⁴⁹ Miljöbalken (1998:808), förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer, Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

registret skall betala kemikalieavgifter för Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn. Avgifterna tas ut som årsavgift och produktavgift.¹⁵⁰

Märkning och registrering av kosmetik- och hygienprodukter

Regler för kosmetiska och hygieniska produkter finns i miljöbalken och tillhörande förordningar samt i Läke-medelsverkets föreskrifter. Merparten av reglerna har sitt ursprung i EG:s direktiv om kosmetikaprodukter.¹⁵¹

Märkning skall ske med bl.a. produktens vikt eller volym och ingredienser samt i vissa fall produktens användningsområde. Vissa av uppgifterna skall vara angivna på svenska.¹⁵²

Enligt Läke-medelsverkets föreskrifter skall den som tillverkar eller importerar kosmetiska och hygieniska produkter dels anmäla sin verksamhet till Läke-medelsverket, dels anmäla produkterna för förteckning i Läke-medelsverkets produktregister. Produktanmälan skall bl.a. innehålla uppgift om produktnamn, tillverkarens/importörens namn, produkttyp och användarkategori. Mer detaljerad information om produkten, t.ex. uppgifter om produktens sammansättning och tillverkningsmetod, skall för myndigheterna hållas tillgänglig av den som är ansvarig för att produkten för första gången förs ut inom EES.¹⁵³

Registreringen i Läke-medelsverkets produktregister är förknippad med vissa avgifter. Avgiften består av en årlig avgift per tillverkare eller importör och en avgift per produkt och år.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Förordning (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.

¹⁵¹ Rådets direktiv 76/768/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter.

¹⁵² Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 1995:22) om kontroll av kosmetiska och hygieniska produkter (omtryckt LVFS 1996:7).

¹⁵³ Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 1995:22) om kontroll av kosmetiska och hygieniska produkter (omtryckt LVFS 1996:7).

¹⁵⁴ Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 1999:11) om avgifter för kontrollen av kosmetiska och hygieniska produkter.

Frivillig miljömärkning av kemisk-tekniska dagligvaror

Förutom de tvingande märkningskraven kan frivilliga märknings-system beröra dagligvaruområdet. För kemisk-tekniska dagligvaror har miljömärkningen störst relevans. Det finns flera olika miljömärken. Medlemsländerna i EU har enats om ett gemensamt miljömärke: EU-blomman. I Sverige är dock miljömärkena Bra miljöval och Svanen dominerande. Bra miljöval finns bara i Sverige och administreras av Svenska Naturskyddsföreningen. Svanen är det officiella nordiska miljömärket och har instiftats av Nordiska ministerrådet. Märkningen med Svanen hanteras av SIS Miljömärkning AB på uppdrag av riksdag och regering. Sveriges Naturskyddsförening och SIS Miljömärkning AB utvecklar och reviderar kriterier för respektive märke samt utfärdar tidsbegränsade licenser för produkter efter ansökan från företag. Miljömärkningskraven skiljer sig till stor del från de krav som ställs i övriga Europa.

För att kunna avgöra om en produkt överensstämmer med miljömärkningskriterierna fordras bl.a. kännedom om produktens sammansättning och om materialet i förpackningen. Dessa uppgifter framgår inte av den märkning som måste finnas på förpackningen. Importören blir i stället beroende av att tillverkaren tillhandahåller sådan information. För Svanen krävs även att sökanden visar testresultat för komponenter i produkten, inkommer med intyg att gällande myndighetsföreskrifter för produktion och arbetsmiljö i respektive produktionsland är uppfyllda, dokumenterar tester av produktens effektivitet och beskriver ansvarsfördelning för marknadsföring av produkten m.m.

Miljömärkningen har fått stort genomslag för vissa produktgrupper. Svenska Naturskyddsföreningen har utifrån statistik från ICA uppskattat att minst 90 procent av de handdiskmedel, maskindiskmedel, tvättmedel samt toalett- och sanitetsrengöringsmedel som såldes i dagligvaruhandeln 1997 var märkta med antingen Bra miljöval eller Svanen. För fläck- och blekmedel och allrengöringsmedel bedömdes miljömärkningsgraden uppgå till 85 respektive 75 procent. Kriterier har också tagits fram för tvål och schampo, men endast 25 procent av produkterna uppskattades vara miljömärkta 1997.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Svenska Naturskyddsföreningen (1999) *Hushållskemikalier i förändring. En statistisk jämförelse mellan åren 1988 och 1996*. Nyare uppgifter finns inte att tillgå, men SIS Miljömärkning uppger att miljömärkningen med Svanen generellt sett har ökat för kemisk-

Trots att miljömärkningen är frivillig kan den i praktiken vara ett krav för vissa produkter. Flera dagligvarukedjor arbetar med att miljöanpassa sina butiker, antingen efter egna kriterier eller efter de kriterier som Svenska Naturskyddsföreningen har tagit fram för märkning av butiker med Bra miljöval. Föreningens kriterier omfattar krav på energianvändning, återvinning, miljöarbete och sortiment. Butikerna får t.ex. bara sälja miljömärkta tvätt-, disk- och rengöringsmedel. Dessutom skall en fjärdedel av alla sorters schampon, duschtvålar och tvålar vara miljömärkta. För närvarande är ca 125 butiker Bra miljövalmärkta. De flesta är Hemköpsbutiker eller butiker inom Coop. ICA har satt upp egna krav för miljöcertifiering av sina butiker. Ett av kraven är att de flesta tvätt- och rengöringsprodukter är miljömärkta med Svanen eller Bra miljöval.¹⁵⁶ Coop Konsum har ett internt mål om att alla kemisk-tekniska produkter i sortimentet skall vara miljömärkta med Svanen eller Bra miljöval.¹⁵⁷

Miljömärkningen för med sig högre kostnader för producenterna. Den direkta kostnaden utgörs av ansökningsavgiften och den årliga licensavgift som SIS Miljömärkning och Svenska Naturskyddsföreningen tar ut¹⁵⁸, men det som kostar mest är att utveckla och tillverka produkter som är anpassade till de särskilda krav som ställs på den svenska marknaden. Den svenska marknaden är unik i förhållande till övriga Europa, där produkter som t.ex. tvättmedel har likartade formler i alla länder.

tekniska produkter sedan 1997. Enligt Svenska Naturskyddsföreningen har miljömärkningen med Bra Miljöval ökat för t.ex. tvättmedel, men minskat för bl.a. tvål och schampo.

¹⁵⁶ www.ica.se 2002-04-24.

¹⁵⁷ Gröna Konsums Miljörapport 2000.

¹⁵⁸ SIS Miljömärkning tar ut en ansökningsavgift på 15 000 kronor exklusive moms. Den årliga licensavgiften uppgår till 0,4 procent av företagets omsättning på de svanmärkta produkter som licensen avser (lägst 10 000 kr och max 350 000 kr exklusive moms per produktionsställe). Svenska Naturskyddsföreningen har en ansökningsavgift på 5 000 kr och en årlig licensavgift på 2 öre per förpackning (lägst 1 500 kr per produkt och totalt lägst 5 000 kr per licenstagare).

9.3 Konkurrensproblem

9.3.1 Dagligvaruhandeln

De konkurrensproblem inom dagligvaruhandeln som fanns vid ingången till 2000-talet kvarstår till stor del och har i vissa avseenden förstärkts.

Partihandelsledets koncentration och integrationen mellan detalj- och partihandel har ökat centraliseringen av inköp. Dessa inriktas mot ett alltmer begränsat antal leverantörer som klarar att tillmötesgå inköpsorganisationernas krav på kapacitet avseende kvantiteter, geografisk täckning m.m. Detta ökar risken för att mindre leverantörers sortiment inte får tillträde till blockens sortimentslistor eller plockas bort för att de inte klarar centralt uppsatta krav vilket i slutändan leder till ett mindre varierat utbud och sämre konkurrens. 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.

Dagligvaruhandelns koncentration till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nyetablerande företag. Integrationen mellan parti- och detaljhandel innebär att den som överväger en etablering på den svenska dagligvarumarknaden kan få problem med sin varuförsörjning, om inte ett avtal med någon av de existerande partihandlarna kan nås. På motsvarande sätt är förutsättningen för att inträda på partihandelsmarknaden nära förknippad med möjligheten att kunna få avnämare till produkterna. Samarbetet inom respektive block med koppling mellan partihandel och detaljhandel försvårar sådan etablering.

Ett annat problem sammanhänger med svårigheten i att få tillgång till attraktiva butikslägen och leverantörer för att vara ett konkurrenskraftigt alternativ till etablerade butiker. Möjligheten att överta butiker försvåras av hembudsskyldigheten¹⁵⁹. Bergendahls har haft svårigheter att hitta butikslägen i nya områden. Ett annat exempel är det tyska företaget Lidl som bestämt sig för etablering på ett antal

¹⁵⁹ Hembudsskyldigheten innebär att butiksinnehavaren vid försäljning av butiken i första hand skall erbjuda aktierna till den kedja som butiken ingår i, t.ex. ICA.

platser i Sverige. En betydande svårighet har varit att komma överens med kommuner om lämplig mark för att bygga butikslokaler på. Detta utvecklas närmare nedan.

I rapporten Konkurrensen i Sverige under 90-talet redovisades flera offentliga regleringar som har betydelse för dagligvaruhandelns konkurrensmöjligheter. Vid rapporttillfället gällde enligt 17 § konkurrenslagen en förordning om gruppundantag för kedjor i detaljhandeln till utgången av juni 2001. I rapporten redovisades flera skäl till att inte förlänga ett sådant generellt undantag, bl.a. anfördes det som rimligt att sammanslutningar av företag, såsom t.ex. ICA:s köpmän, med betydande marknadsmakt inte ges generellt undantag från förbud mot konkurrensbegränsande samarbete. Regeringen har därefter valt att ej förlänga gruppundantaget.

Vidare konstaterades i nyss nämnda rapport att utformningen av plan- och bygglagstiftningen samt kommunernas tillämpning av denna innebar en risk för minskad konkurrens och mångfald i handeln. Detta har också behandlats i rapporten Kan kommunerna pressa matpriserna? (2001:4). Konkurrensverket föreslog i rapporten att konkurrensintresset borde anges i lagen för att ge det en högre prioritet. I verkets rapport Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billigare i Västsverige? (2002:1) framhålls vikten av att beslutsfattare och kommunala planerare beaktar konkurrensintresset i all planering som berör handeln. Regeringen har beslutat att en parlamentarisk utredning skall se över plan- och bygglagstiftningen. Kommittén bör bl.a. analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn. Utredningens uppdrag skall slutredovisas senast den 31 december 2004.

Sammanfattningsvis kan konstateras att 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 Axfood. Den svenska dagligvaruhandeln har i hög grad varit en nationell bransch. De tre blocken svarar för ca 90 procent av den försäljning som sker i egentliga dagligvarubutiker. Den planerade etableringen av Lidl kan tyda på att prisnivåerna i Sverige är så höga att det kommer att löna sig med en omfattande nyetablering.

Under senare år kännetecknas också handeln av en internationell expansion. Konsumentkooperationen har gått samman och bildat Coop Norden. ICA Ahold är Nordens största detaljhandelsgrupp med butiker främst i Sverige och Norge men även i Danmark och de tre baltiska länderna. Även Axfood expanderar i länder utanför Sverige, främst i Finland och de baltiska länderna. Detta kan väntas leda till en ökad köpmakt. Vilka effekter detta kan väntas få på konkurrensen är ännu för tidigt att bedöma.

9.3.2 Mejeribranschen

De konkurrensproblem i mejeribranschen som har redovisats i tidigare rapporter från Konkurrensverket gäller fortfarande och de förändringar som skett är ytterligare koncentration genom fusioner. Konkurrensproblemen är i huvudsak strukturella och har uppstått som en effekt av en tidigare långvarig svensk marknadsreglering.

Mejeriföreningarna kontrollerar nära 100 procent av den totala in-
vägningen av inhemsk mjölkkråvara, vilket ger dem en stark ställning vid framställning av mjölkbaserade produkter. Detta förhållande förstärks ytterligare av att EU:s system med mjölkkvoter begränsar tillgängliga volymer mjölk både inom och utom landet.

Tillgången till mjölkkråvara 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 som underlättats genom EU-medlemskapet.

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.

Mejeriernas starka 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.

Det förhållandet 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.

9.3.3 Bryggeribranschen

Koncentrationen inom bryggeribranschen har varit hög och har genom Carlsbergs förvärv av Pripps Ringnes ökat. Det gäller såväl för marknaden för mineralvatten och läskedrycker som för ölmarknaden. De tre största företagen svarar för närmare 90 procent av tillförseln av öl räknat över alla försäljningskanaler. Importens andel av ölkonsumtionen har varit i stort sett oförändrad sedan 1995 och uppgår till ca 10 procent. Det är dock vanligt att de stora inhemska bryggerierna licenstillverkar eller säljer utländska bryggeriers varumärken. Spendrups licenstillverkar Heineken och distribuerar och säljer numera även holländska Amstel Lager.

De största bryggerierna har egna rikstäckande distributionsnät medan andra tillverkare och importörer är beroende av butikskedjorna och deras distributionsnät. Alternativt kan de teckna avtal med de stora bryggerierna för att få ut produkterna till butikerna.

Denna struktur och de förhållanden som råder på den svenska bryggerimarknaden har inneburit att även mycket stora internationella bryggerier uppenbarligen bedömt att etablering genom egen tillverkning i Sverige inte är tillräckligt intressant. I stället har en del utländska bryggerier valt att samarbeta med främst de största svenska bryggerierna genom att träffa avtal om licenstillverkning.

Importkonkurrensen är svag, vilket delvis kan förklaras av svårigheter för importörerna att få tillträde till de inhemska distributionsnäten, märkningskrav och förekomsten av retursystem.

Det finns bara ett företag, AB Svenska Returpack (Returpack), som har tillstånd att bedriva verksamhet med återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. Företaget ägs av förpacknings-

industrin, handelns organisationer och bryggerierna. Retursystemet för aluminiumburkar bygger på att burkarna kan identifieras med hjälp av EAN-koder. Importören måste, innan import kan ske, registrera sig hos Jordbruksverket och ange EAN-koderna för de burkar han avser att importera och från vilka länder importen kommer att ske. Varje gång EAN-koden på importörens burkar ändras eller när importören avser att importera nya sorters burkar måste de nya koderna anmälas i god tid till Jordbruksverket. Enligt Returpack skall alla burkar som ingår i systemet vara märkta med en av Naturvårdsverket framtagen retursymbol samt texten Returburk.

Importörer som byter leverantör måste således för varje ny sändning rapportera in nya EAN-koder. Den administrativa kostnaden som detta medför har ingen motsvarighet för de svenska tillverkarna eftersom de använder sig av samma EAN-kod hela tiden.

Vad gäller PET-flaskor finns det ett antal godkända retursystem men endast två med rikstäckning. Det ena systemet avser återfyllning av flaskor. Det andra och största systemet som är ett återvinningssystem är det för importörer enda aktuella systemet. Det administreras av AB Svenska Returpack-PET med samma ägare som Returpack. För att få vara med i systemet måste importören märka samtliga flaskor med en för denne unik etikett och EAN-kod för varje produkttyp som importeras. Det skall också framgå av etiketten att flaskan ingår i retursystemet. Etiketten skall täcka redan påklustrad etikett i dess helhet eller anbringas på flaskan vid tappningsstället. Etikettkravet är särskilt betungande för importörer som köper in tillfälliga partier på spotmarknaden.

9.3.4 Spannmåls- och kvarnindustrin

Fusionen mellan de åtta lantmännenföreningarna innebar en ytterligare koncentration på marknaden för försäljning av spannmål till kvarnindustrin. En viss, dock begränsad, konkurrens fanns tidigare mellan vissa av de nu fusionerade föreningarna när det gäller försäljning av spannmål. Vid fusionsprövningen gjorde verket dock bedömningen att det fanns omständigheter som talade för att fusionen inte skulle innebära ett väsentligt hämmande av konkurrensen (dnr 670/2000). En sådan omständighet är prissättningsmekanismen som i hög utsträckning regleras av EU:s jordbrukspolitik. Om priset på spannmål stiger på den svenska marknaden kan kommissionen

vidta åtgärder för att få priset justerat till en nivå som ligger i jämvikt med spannmålspriset på övriga nationella marknader inom EU. Ytterligare en omständighet är det faktum att Sverige generellt har överskott på spannmål samt att kvarnföretagen i ökad utsträckning gör direktinköp från odlare.

Svenska Lantmännens Riksförbund (SLR) införde under senare delen av 90-talet ett miljö- och kvalitetssäkringssystem och därtill hörande varumärke Svenskt Sigill som lantmännens kunder i industriledet kunde använda. Omständigheter talade för att det kunde vara betydelsefullt för de aktörer som säljer spannmål att i framtiden ha tillgång till varumärket för att konkurrensneutralitet skulle kunna råda vid försäljning till kvarnindustrin. SvL åtog sig därför att se till att näringsidkare som så önskar erhåller licens att för kontraktsodling och försäljning av spannmål använda varumärket Svenskt Sigill på i förhållande till SvL och dess egna företag icke diskriminerande villkor.

Den starka vertikala integration som gäller för spannmåls-, kvarn- och bagerimarknaden inom lantbrukskooperationen skulle, som en följd av fusionen mellan lantmännenföreningarna och Cerealias förvärv av Kvarnaktiebolaget Juvel, kunna medföra risk för utestängningseffekter och för att det skapas inträdeshinder i de olika leden. Genom de åtaganden som gjorts har verket dock bedömt att det inte skapas en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att väsentligt hämma konkurrensen på berörda marknader.

9.3.5 Kemisk-tekniska dagligvaror

Marknaden för kemisk-tekniska hushållsprodukter kännetecknas av hög företagskoncentration i leverantörsledet och starka varumärken. Det är en mogen marknad med få nyetableringar. Snarare ökar koncentrationen på marknaden, bl.a. genom köp av konkurrenters varumärken. Kundtroheten är hög, vilket gör att kostnaden för att ta sig in på marknaden med nya varumärken kan bli så stor att nyetableringar försvåras eller hindras. Etableringssvårigheter kan också bero på att en minsta storlek krävs för att få lönsamhet. De befintliga multinationella bolagen har till följd av skalfördelar koncentrerat produktionen till ett antal större produktionsenheter. På senare år har marknadsandelen ökat för handelns egna varumärken inom bl.a. tvätt- och diskprodukter. Även på marknaden för hygien- och

kosmetikprodukter finns ett litet antal företag och starka varumärken, men antalet aktörer är fler än på marknaden för hushållsprodukter.

Kravet på registrering av kemiska produkter i Kemikalieinspektionens produktregister kan hindra eller försvåra parallellimport av kemisk-tekniska hushållsprodukter. Med parallellimport menas att en utomstående vid sidan av etablerade distributionsled och utan samtycke av tillverkaren importerar en produkt från ett annat land, där den förts ut på marknaden av tillverkaren eller med dennes samtycke. Av anmälan till produktregistret skall produktens sammansättning framgå. Eftersom det endast är tillverkaren som har kunskap om exakt vad som ingår i produkten blir en importör beroende av att tillverkaren tillhandahåller nödvändiga uppgifter. Detta ligger dock normalt inte i tillverkarens intresse, eftersom denne inte tjänar på att hjälpa en importör att konkurrera med redan etablerade distributionsnät. Förutsättningarna för parallellimport begränsas också av att produkterna skall vara märkta på svenska.

Även det frivilliga systemet med miljömärkning kan försvåra parallellimporten. Den stora utbredningen av miljömärkning samt handelns krav på miljömärkta produkter medför att vissa produkter, framför allt tvätt-, disk- och rengöringsmedel, har en konkurrensnackdel utan ett svenskt miljömärke. För att en produkt skall kunna bli miljömärkt krävs att uppgifter som i regel bara tillverkaren känner till bifogas ansökan, vilket återigen gör importören beroende av tillverkarens medverkan. Utan miljömärke får parallellimportören svårare att få avsättning för sina produkter, oavsett produkternas egentliga miljöpåverkan. Varor som saknar miljömärke för att de inte har testats för märkning kan dock vara lika miljövänliga som de som är märkta.

Miljömärkningskraven har gjort den svenska marknaden till ett eget segment, trots att de största företagen är verksamma inom stora delar av världen. De kostnader som tillkommer för att utveckla, testa och tillverka produkter som är anpassade efter de svenska miljömärkningskraven kan försvåra inträde av nya utländska konkurrenter på marknaden. På grund av skillnader i produktsammansättning kan det också vara svårt för en importör att i ett annat land få tag i t.ex. tvättmedel som uppfyller de svenska miljökraven.

9.4 Sammanfattande slutsatser

Dagligvaruhandelns koncentration till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nya företag på marknaden. Integrationen mellan parti- och detaljhandel innebär att den som överväger en etablering på den svenska dagligvarumarknaden kan få problem med sin varuförsörjning, om inte ett avtal med någon av de existerande partihandlarna kan nås. På motsvarande sätt kan nya partihandlare på grund av kopplingen mellan partihandel och detaljhandel inom respektive block ha svårigheter att få avnämare till sina produkter.

På detaljhandelsmarknaden är ett annat konkurrensproblem tillgången till attraktiva butikslägen. Etableringsrätten begränsas genom det kommunala planmonopolet och tillgången till butikslägen är en trång sektor. Konkurrensverket har i rapporten *Kan kommunerna pressa matpriserna?* (2001:4) föreslagit att konkurrensintresset anges i PBL så att det ges en högre prioritet i planläggningen än vad som nu är fallet. I verkets rapport *Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billigare i Västsverige?* (2002:1) framhålls vikten av att kommunala planerare beaktar konkurrensintresset i all planering som berör handeln. Som nämnts i avsnitt 9.3.1 har regeringen beslutat att en parlamentarisk utredning skall se över plan- och bygglagstiftningen.

Den ökade centraliseringen av inköp i de tre blocken kan försvåra för nya och mindre leverantörer av dagligvaror att få en plats i butikernas sortiment. Antalet leverantörer till blocken begränsas som regel till dem som klarar av att tillmötesgå inköpsorganisationernas krav på kapacitet av kvantiteter, geografisk täckning m.m. Samtidigt innebär detta att de leverantörer som uppfyller dessa krav snabbt får tillträde till en avsevärd del av marknaden. Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att bl.a. kartlägga hur den pågående centraliseringen påverkar handelns affärsmetoder med inriktning på sortimentsstyrning. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 december 2002.¹⁶⁰

Koncentrationen är hög även i leverantörsledet. I mejeri-, bryggeri- och spannmålsbranschen har koncentrationen de senaste åren ökat genom fusioner och förvärv. Marknaden för kemisk-tekniska hus-

¹⁶⁰ Konkurrensverket, dnr 279/2002

hållsprodukter kännetecknas också av hög företagskoncentration och starka varumärken. På flera produktmarknader kan nyetableringar av företag begränsas av krav på stora investeringar, skal fördelar i produktionen och höga kostnader för varumärkesuppbyggnad. Svårigheter att få tillgång till etablerade distributionssystem utgör ytterligare etableringshinder i mejeribranschen och i viss mån i bryggeribranschen.

Importkonkurrensen är svag inom flera produktområden. För vissa mejeriprodukter är det den korta hållbarheten och svårigheten att få tillträde till etablerade distributionssystem som försvårar import av varorna. När det gäller bryggeriprodukter och kemisk-tekniska dagligvaror är det i stället olika märkningskrav och andra regleringar som försvårar för nya utländska konkurrenter att ta sig in på marknaden. Eftersom import är en viktig faktor för att skapa prispress på den svenska marknaden bör hinder för import av dagligvaror så långt möjligt undanröjas. I Konkurrensverkets ovan nämnda regeringsuppdrag ingår också att kartlägga orsaker till prisnivåskillnader för olika varor och tjänster mellan Sverige och länder inom EU. Parallellimportens betydelse för att driva på prisutjämnningen inom EU skall särskilt beaktas.

10 Hälso- och sjukvård

De totala kostnaderna för den svenska hälso- och sjukvården uppgick år 2000 till 161 miljarder kronor (Socialstyrelsen, 2002), vilket motsvarade 7,7 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Det inkluderar läkemedel och andra sjukvårdsartiklar, glasögon m.m. samt investeringar. Däremot ingår inte kommunernas äldreomsorg. Enbart hälso- och sjukvårdstjänster kostade 123 miljarder kronor, varav tandvård 12 miljarder. Hälso- och sjukvården sysselsatte 1999 mer än 300 000 personer eller 7,9 procent av alla förvärvsarbetande.

Hälso- och sjukvårdens andel av BNP har varit stabil sedan 1980-talet. Under 1990-talet stabiliserades också den totala kostnadsnivån räknat i fasta priser. Läkemedlens andel av kostnaderna har ökat till en sjättedel. I löpande priser har läkemedelskostnaderna ökat från 10 miljarder kronor 1990 till 25 miljarder år 2000, mätt med apotekens utförsäljningspris (AUP), dvs. med nästan tio procent per år (Socialstyrelsen, 1999 och 2001).

10.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

10.1.1 Hälso- och sjukvårdstjänster

Hälso- och sjukvård är en verksamhet som bedrivs på sjukhus och vårdcentraler men även av privatpraktiserande läkare och andra vårdgivare. I vid mening innefattas också tandvård, äldreomsorg och företagshälsovård. Dessa områden skall dock inte behandlas här.

Offentlig vård

Den svenska hälso- och sjukvården finansieras och produceras till största delen av landstingen. Deras nettokostnader för vården (samtliga kostnader med avdrag för samtliga intäkter) uppgick år 2000 till 106 miljarder kronor.¹⁶¹ Somatisk (kroppslig) korttidsvård

¹⁶¹ Landstingsförbundet, Bokslutsstatistik 2000, Stockholm.

stod för den största delen, 66 miljarder kronor. Öppen primärvård kostade 20 miljarder och psykiatrisk vård 12 miljarder kronor.¹⁶²

Direkta patientavgifter finansierar en mycket begränsad del av vårdkonsumtionen. I den öppna hälso- och sjukvården varierade patientavgifterna 2001 mellan 50 och 250 kronor beroende på landsting och vårdtyp. Kostnaden begränsas dessutom genom ett högkostnadsskydd till 900 kronor under en tolv månadersperiod.

För hälso- och sjukvård som berör flera landsting är Sverige indelat i sex regioner, inom vilka landstingen samverkar och finansierar högspecialiserad vård, s.k. regionsjukvård. Specialistvård inom ett landsting som kräver ett kvalificerat omhändertagande kallas länsjukvård. Nettokostnaderna för läns- och regionsjukvården uppgick år 2000 till 81 miljarder kronor. Vården bedrevs vid 75 sjukhus, varav nio regionsjukhus med resurser för regionsjukvård (Socialstyrelsen, 2002). För länsjukvården svarade 22 länsjukhus och 44 länsdelssjukhus. Regionsjukhusen har ofta mer än 1 000 vårdplatser, de flesta länsjukhusen 300 - 700 vårdplatser och länsdelssjukhusen i allmänhet 100 - 300 vårdplatser. Sammanlagt hade landstingen 31 700 vårdplatser år 2000. För den öppna hälso- och sjukvården fanns det 864 vårdcentraler och läkarstationer.

Privat vård

När det gäller privatsjukhus finns det bara aktuella uppgifter om sjukhus som erbjuder somatisk korttidsvård. För närvarande finns det 20 - 30 sådana sjukhus.¹⁶³ Till dessa hör ett antal nyligen privatiserade sjukhus: S:t Görans sjukhus i Stockholm, Nacka sjukhus, Lundby sjukhus i Göteborg och Simrishamns sjukhus. S:t Göran och Lundby ägs av Capio AB och Nacka sjukhus av Praktikertjänst AB. Simrishamns sjukhus drivs av Närsjukvården Österlen AB, som tillhör Praktikertjänst AB. Sjukhus som startat på privat

¹⁶² Primärvård är en första vårdnivå, som omfattar grundläggande medicinsk utredning, behandling och omvårdnad samt förebyggande arbete och rehabilitering, utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper. Specialiserad vård utgör den andra vårdnivån och kräver mer specialiserade insatser samt större tekniska och personella resurser än primärvården.

¹⁶³ År 1994 fanns det 280 privatsjukhus med 11 000 vårdplatser, motsvarande 19 procent av det totala antalet vårdplatser. Det var till största delen sjukhus för somatisk långtidsvård och psykiatrisk vård.

initiativ är t.ex. Ersta sjukhus, Sophiahemmet och Röda Korsets sjukhus i Stockholm och Carlanderska sjukhuset i Göteborg.

Av totalt 1 010 vårdcentraler år 2000 var 146 eller 14 procent privata med vårdavtal.¹⁶⁴ Den geografiska fördelningen var ojämn. Flera landsting hade enbart vårdcentraler i offentlig regi. Den största andelen privata vårdcentraler fanns i Landstinget Västmanland (46 procent), Stockholm läns landsting (37 procent), Landstinget Halland (31 procent), Landstinget i Uppsala län (29 procent) och Landstinget i Kalmar län (26 procent).

Antalet privatläkare som år 2000 erhöll ersättning enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning var 1 260, varav 26 procent med specialiteten allmänmedicin (Landstingsförbundet, 2001). Övriga läkare hade specialistkompetens inom främst psykiatri, invärtesmedicin, vissa opererande specialiteter, obstetrik (förlossningsvård) och gynekologi. En stor del av privatläkarna, 41 procent, fanns i Stockholms läns landsting.

De största företagen på marknaden för hälso- och sjukvårdstjänster är Praktikertjänst AB och Capio AB. Jämfört med Praktikertjänst har Capio ett bredare utbud av tjänster och större produktionsenheter. Capio har också till skillnad från Praktikertjänst en betydande internationell verksamhet. Andra företag på marknaden är bl.a. Carema Vård och Omsorg AB, M&M Medical Care AB, Ersta Sjukhus, Sophiahemmet AB och Carlanderska sjukhuset. Härtill kommer ett stort antal privatpraktiker och företag som bildats av personal på tidigare landstingsägda mottagningar.

Praktikertjänst AB är moderbolag i en koncern som år 2001 omsatte 6,9 miljarder kronor; 3,1 miljarder avsåg tandvård och 2,9 miljarder annan hälso- och sjukvård.¹⁶⁵ Praktikertjänst har drygt 2 200 mottagningar i hela landet och drivs som ett producentkooperativ. Bara den som ansvarar för en mottagning kan vara delägare i företaget. I koncernen ingår dotterbolag med egna varumärken, t.ex. CityAkuten.

¹⁶⁴ Landstingsförbundet, Bokslutsstatistik 2000, Stockholm

¹⁶⁵ Praktikertjänsts årsredovisning 2001

Capio AB noterades på Stockholmsbörsen i oktober 2000. Största ägare i *Capio* den 31 december 2001 var Merrill Lynch fonder med 10 procent av aktierna, Orkla ASA med 6,4 procent och Sjätte AP-fonden med 4,9 procent. *Capio* hade år 2001 en omsättning på 5,4 miljarder kronor, varav 2,8 miljarder kronor avsåg den svenska marknaden.¹⁶⁶ *Capio* har tre verksamhetsområden: hälso- och sjukvårdstjänster, diagnostiktjänster och äldreomsorgstjänster. Äldreomsorgen omsätter 340 miljoner. Företaget har expanderat snabbt både i Sverige och utomlands, främst genom förvärv. År 1999 förvärvades S:t Görans Sjukhus i Stockholm och år 2001 Community Hospitals Group i Storbritannien.

Största ägare i *Carema Vård och Omsorg AB* är Orkla och Jarla Investeringar. *M&M Medical Care AB* förvärvades 2001 av ISS Care Partner AB, som ingår i en internationell koncern med verksamhet inom serviceområdet. *Ersta sjukhus* drivs av en ideell förening, *Ersta diakonisällskap*, och *Carlanderska sjukhuset* av en stiftelse. *Sophiahemmet AB* ägs till 40 procent av en ideell förening. Övriga ägare är Skandia Lifeline, ett par stiftelser och Investor.

Koncentration

Privata vårdgivare, främst läkare och tandläkare, svarade år 2000 för 21,1 miljarder kronor eller 17 procent av de totala kostnaderna för produktion av hälso- och sjukvårdstjänster – dvs. hälso- och sjukvård inkl. tandvård men exkl. läkemedel, glasögon och sjukvårdsartiklar som används utanför sjukhus, vårdcentraler etc. (Socialstyrelsen, 2002). Landstingen och till en mindre del primärkommunerna stod för resten, 101,5 miljarder kronor av totalt 122,6 miljarder. Primärkommunernas andel var 1,4 miljarder kronor och avsåg köp av sjukvård från landstingen, t.ex. avseende färdigbehandlade patienter. Eftersom landstingen bara i liten utsträckning konkurrerar med varandra torde den mest korrekta bilden av marknaden vara att en aktör svarade för 83 procent av produktionsvärdet.

Den totala konsumtionen av hälso- och sjukvårdstjänster exkl. tandvård kan beräknas ha uppgått till 110 miljarder kronor år 2000, varav 14 miljarder hänförde sig till privata vårdgivare. De privata vårdgivarnas andel av produktionsvärdet exkl. tandvård var alltså

¹⁶⁶ Capios årsredovisning 2001

13 procent. Andelen har ökat med ungefär tre procentenheter sedan 1999, främst beroende på en kraftig ökning av kostnaderna för vårdavtal.

Capios omsättning av hälso- och sjukvårdstjänster på den svenska marknaden uppgick år 2000 till 2,4 miljarder kronor.¹⁶⁷ Företagets andel av produktionsvärdet var alltså två procent. Ungefär lika stor andel hade Praktikertjänst, som omsatte uppskattningsvis 2,2 miljarder kronor på detta område.¹⁶⁸

Hälso- och sjukvården skulle kunna delas upp i ett antal delmarknader, t.ex. motsvarande varje specialinriktning. Även på dessa delmarknader torde landstingens andel i de flesta fall uppgå till ungefär 90 procent, eftersom de privatpraktiserande läkarna fördelar sig på specialistgrenar på ungefär samma sätt som landstingsläkarna.

Finansiering och produktion

Finansieringen av hälso- och sjukvården kan vara offentlig eller privat. Även produktionen kan ske i offentlig eller privat regi. Landstingens och primärkommunernas hälso- och sjukvård är både offentligt finansierad och producerad. Privat produktion med i huvudsak offentlig finansiering bedrivs av privata sjukhus och vårdcentraler och av privatpraktiserande läkare m.fl. Privat produktion med privat finansiering är ovanlig i Sverige men förekommer när det gäller t.ex. vaccinationer och plastikkirurgi.

Offentlig finansiering av hälso- och sjukvården kan motiveras fördelningspolitiskt. En privat försäkringsmodell kan leda till att vissa grupper blir underförsäkrade. Oavsett om vården är skatte- eller försäkringsfinansierad är det i regel den offentliga sektorn som står för huvuddelen av kostnaderna. De nordiska länderna har i huvudsak skattefinansierade system, liksom t.ex. Storbritannien. System som till största delen bygger på obligatoriska försäkringar finns i Tyskland och Nederländerna. Vården i USA är till stor del privat finansierad och baserad på frivilliga försäkringar.

¹⁶⁷ Capio Årsöversikt 2000

¹⁶⁸ Praktikertjänsts årsredovisning 2000

Den öppna vården bedrivs i de flesta OECD-länderna av privatpraktiserande läkare. Anställda läkare vid offentliga mottagningar finns främst i de nordiska länderna (Rehnberg och Garpenby, 1995). Sjukhusvården produceras däremot både i offentlig och privat regi. Icke vinstorienterade företag har i många länder en betydande andel av den privata sjukhusvården. I USA är flertalet sjukhus privata och 85 procent av alla sjukhus icke vinstorienterade (Söderström och Lundbäck, 2000).

I Sverige har vårdproduktion och vårdfinansiering traditionellt varit integrerade inom landstingen, medan det inom amerikansk sjukvård funnits en separation mellan finansiären och vårdgivaren. Nu går dock utvecklingen mot ett ökat inslag av vertikal integration i USA, genom s.k. Health Maintenance Organizations (HMO). I Sverige har det däremot skett en viss strukturell separation med interna marknader inom landstingen och upphandling av hälso- och sjukvård.

I ett antal svenska studier jämförs kostnader och produktivitet i öppen läkarvård och primärvård i privat och offentlig regi. Studierna visar enligt Rehnberg och Garpenby (1995) att de privata vårdgivarna oftast hade högre total produktivitet, vilket förklaras av att kostnaderna för annan personal än läkare och för lokaler och annat kapital var lägre. När det gäller arbetsproduktiviteten var resultaten inte lika entydiga. Studierna bygger på ett begränsat underlag och är inte helt aktuella. De offentliga vårdgivarna har fått större självständighet och kan nu ha bättre möjligheter att påverka personalstruktur och lokalkostnader. Deras efterfrågan på lokaler uppges också av flera landsting ha minskat i samband med intäktfinansiering och interndebitering.

Studier av sjukhus i USA visar enligt Rehnberg och Garpenby (1995) inte några entydiga resultat vad gäller skillnader i produktivitet mellan olika ägarformer. Det finns studier som tyder på lägre produktivitet i icke vinstdrivande sjukhus jämfört med vinstdrivande, men också studier där resultatet är det omvända. Söderström och Lundbäck (2000) har gått igenom ett stort antal amerikanska studier av marknads- och organisationsformer inom sjukhusvård och funnit att vinstorienterade och icke vinstorienterade sjukhus företer stora likheter i fråga om kvalitet och kostnader. Det anses vara en följd av konkurrensen mellan sjukhusen. Man kan dock se en viss kostnadsfördel till förmån för

de vinstorienterade sjukhusen. Jönsson (2002) finner det omöjligt att på teoretiska grunder framhäva den ena eller den andra ägandeformen. Empiriska studier ger heller ingen direkt vägledning. Den ekonomiska styrningen spelar enligt Jönsson en väsentligt större roll för sjukhusens effektivitet och verksamhetsinriktning.

Tidigare amerikanska studier visar att starkt konkurrensutsatta sjukhus hade högre vårdkostnader än andra sjukhus (Rehnberg och Garpenby, 1995). Förklaringen är troligen att sjukhusen vid denna tid i stor utsträckning fick retrospektiv ersättning per åtgärd (fee for service). Ersättningen bestämdes i efterhand, ett slags löpande räkning. Eftersom sjukhusen därmed var garanterade full kostnads-täckning samtidigt som patienterna bara betalade en liten del av kostnaden, blev det viktigaste konkurrensmedlet ny medicinsk teknik, service och kvalitet.

För att öka konkurrensen mellan sjukhus har HMO använt upphandling och selektivt kontrakterande. En studie visar att kostnadsökningen under en period var signifikant lägre i de områden där HMO hade en stor marknadsandel (Rehnberg och Tambour, 1994). Andra amerikanska studier bekräftar att selektiv upphandling av sjukvårdstjänster dämpat kostnadsutvecklingen genom att priset använts som konkurrensmedel i högre grad.

Ersättningsprinciper

Den ersättningsmodell som varit den förhärskande i det svenska vårdsystemet är ersättning enligt budget, som innebär att vårdgivaren får ett visst bestämt anslag. När ersättningen är helt oberoende av vilken vårdvolym som produceras finns inte ekonomiska incitament till kostnadseffektivitet. De ekonomiska drivkrafterna för att upprätthålla kvaliteten är också svaga. Däremot kan det finnas professionella incitament att ge en högklassig vård.

I USA och många andra länder, även Sverige, har man under senare år infört prospektiva ersättningssystem där vårdgivaren får en i förväg bestämd ersättning. Det innebär att vårdproducenten bär risken att den faktiska kostnaden blir högre än ersättningen. Systemet ger vårdgivaren incitament att sänka kostnaderna. Men det har också vårdstyrande effekter om ersättningen avser prestationer och vissa prestationer ersätts bättre än andra.

Ersättningen kan vara baserad på diagnosrelaterade grupper (DRG), dvs. kliniskt likartade grupper av patienter med likartad resursåtgång. DRG-baserad ersättning har framför allt använts i slutenvård. Amerikanska erfarenheter av ersättning enligt DRG inom sjukhusvård tyder på minskade vårdtider, ett minskat antal inskrivningar på sjukhus och minskade kostnader jämfört med ersättning efter åtgärd (SOU 1996:91). En förklaring till minskningen i utgifter skulle kunna vara kortare vårdtider som i sin tur lett till lägre kostnader per intagning. När det gäller kvaliteten är effekterna osäkra.

Ersättningen kan också ges per individ, s.k. kapitering. Det förekommer främst inom primärvården. Vårdgivaren ersätts efter hur många individer han tar ansvar för, oavsett om de behöver sjukvård eller inte. De risker han därigenom tar kan spridas om antalet anslutna patienter är stort. För att behålla och dra till sig nya patienter måste vårdgivaren försöka tillgodose patienternas önskemål. Med kapitering finns goda möjligheter att kontrollera de totala vårdkostnaderna. Systemet kan dock skapa incitament till för lite vård och till åtgärder som inte kostar så mycket, vilket kan gå ut över kvaliteten. Vårdgivaren tenderar också att ägna sig åt lågrisk- och lågkostnadspatienter.

Om däremot ersättningen bestäms av resursinsatsen stimuleras vårdgivaren till att vidta fler åtgärder än nödvändigt och att välja den ekonomiskt mest lönsamma behandlingen. I ett DRG-system har vårdgivaren incitament att hänföra patienterna till grupper som ger så hög ersättning som möjligt (diagnosglidning). Med ett kapiteringssystem finns inte denna möjlighet.

Det finns skillnader vad gäller ersättningsprinciper mellan vertikalt integrerade vårdssystem, där läkaren eller den vårdgivande enheten tillhör samma organisation som beställaren, och vårdssystem med kontraktsrelationer. I system med vertikal integration är medeltilldelning genom budget den vanligaste ersättningsmodellen, även om interna köp/säljssystem och internprissättning förekommer. I vertikalt separerade system tillämpas vanligen fee for service och ersättning per uppmätt prestation (DRG-baserad ersättning).

Styrmedel kan användas även gentemot patienterna. Viktigast är patientavgifter och remisstvång för tillgång till sjukhusens specialistmottagningar. Höga patientavgifter minskar benägenheten att

uppsöka läkare; remisskravet innebär att allmänläkaren på vårdcentralen fungerar som "grindvakt".¹⁶⁹

Styrmodeller inom landstingen

Under 1990-talet har landstingen introducerat nya styrsystem och organisationsformer med marknadsliknande inslag i syfte att öka produktiviteten och effektiviteten i vården och minska vårdköerna. Redan dessförinnan hade en utveckling mot marknadsstyrning påbörjats genom decentraliserat budgetansvar, intern prissättning och resultatenheter med ansvar för kostnader och intäkter. Genom reformer i början av 1990-talet skapades interna marknader inom landstingen med särskilda beställarenheter, kontrakt med de producerande enheterna, valfrihet för konsumenterna och konkurrens mellan olika enheter, i viss utsträckning också mellan offentliga och privata vårdgivare.

Patienternas möjligheter att välja vårdgivare ökade i början av 1990-talet i hela landet (Anell och Svarvar 1995). Till detta bidrog den vårdgaranti som infördes 1992. Flera studier visar att antalet prestationer i landstingens hälso- och sjukvård ökade kraftigt 1992 och 1993 och att även produktiviteten ökade (Törnqvist, 1999). De största ökningarna förekom i landsting som infört beställar/utförarstyrning. Det visade sig dock svårt att få kontroll över de totala kostnadernas utveckling. Man inriktade sig därför efter hand på att försöka sänka kostnaderna med bibehållen prestationsnivå. Olika typer av begränsningar eller tak infördes i ersättningssystemen. Patienternas valfrihet inskränktes. Etableringsfriheten för privata specialister upphävdes 1995, i många landsting infördes remisstvång och vårdgarantin reviderades 1997. Större vikt lades vid samverkan än konkurrens.

Många landsting försöker dock öka konkurrensutsättningen av hälso- och sjukvården, och i Stockholm läns landsting finns långtgående ambitioner. Landstinget beslöt 1999 att anställda inom hälso- och sjukvården skall kunna ta över landstingsverksamhet och driva den i egen regi. Beslutet berör dem som är anställda inom primärvård, öppen psykiatri, geriatrik och omsorg. År 2000 beslöt landstinget att den akutsjukvård som bedrivs vid länets akutsjukhus

¹⁶⁹ I praktiken fungerar också vårdköer och väntetider som ett ransoneringsinstrument.

skall upphandlas med driftstart senast år 2005. S:t Görans sjukhus har som nämnts redan avyttrats.

Alla landsting har prövat någon form av köp/säljssystem i varierande omfattning, men år 2000 hade de flesta fortfarande en traditionell förvaltningsorganisation inom hälso- och sjukvården med planer och budgetar som dominerande styrdokument (Törnqvist, 1999; Bergman och Dahlbäck, 2000). Nio landsting hade en organisation där rollerna som beställare och utförare skiljts åt. Två landsting som haft en sådan organisation hade avskaffat den. Sjukhusen och primärvården var i allmänhet organiserade som förvaltningar under landstingsstyrelsen eller en central produktionsnämnd.

I samtliga landsting fick man år 2000 välja vårdcentral/husläkare och i flertalet också länssjukvård, men i praktiken krävdes ofta remiss till länssjukvården. Färre landsting tillämpade valfrihet i fråga om regionsjukvård. Någon form av valfrihet, om än begränsad, fanns oftast utanför det egna landstinget. I ungefär hälften av landstingen följde pengarna patienten under vissa förutsättningar.

En kartläggning i april 2001 av Bergman och Dahlbäck (2001) visar att sex landsting i ganska stor utsträckning tillämpade prestationsersättning och kapitering. Alla hade valt någon form av DRG-baserad ersättning inom den slutna somatiska vården. Inom primärvården hade fyra av landstingen system med inslag av kapitering och prestationsersättning. I Östergötland var ett sådant system under utveckling.¹⁷⁰ De sex landstingen tillämpade även prestationsersättning för medicinsk service och annan service.

En grupp landsting hade utvecklat nya ersättningssystem inom primärvården men bibehållit anslagsfinansiering i övrigt. Ersättningssystemen inom primärvården innefattade kombinationer av kapitering, anslag och prestationsersättning. Övriga landsting hade i huvudsak system baserade på anslag. Psykiatrisk vård betalades i flertalet landsting genom anslag.

Två tredjedelar av landstingen hade år 2000 kontrakterat ut verksamhet, med undantag för Stockholms läns landsting dock i begränsad omfattning (Bergman och Dahlbäck, 2000). Det gällde

¹⁷⁰ Region Skåne införde ett kapiterat system i januari 2002.

huvudsakligen olika serviceverksamheter. Program för konkurrensutsättning fanns i de tre storstadsregionerna och i Uppsala läns landsting. Landstinget Kronoberg hade utarbetat ett program för ökad mångfald i produktionen. En knapp tredjedel av landstingen arbetade med avknoppning av verksamheter, dvs. överföring av driften till personalen, men även detta hade liten omfattning. I en enkät hösten 2001 uppgav samtliga landsting utom Norrbotten och Gotland att de hade en eller flera privata entreprenader inom vården (SOU 2002:31). Västmanland hade den högsta andelen primärvård på entreprenad i privat regi. I mars 2002 hade Stockholms läns landsting tecknat avtal med ca 500 privata vårdgivare, som svarade för 27 procent av landstingets sjukvård.¹⁷¹ Inom primärvården var andelen över 50 procent.

10.1.2 Läkemedel

Läkemedelsmarknaden kan delas in i tre segment efter kundkategori och receptförskrivning. Av den totala försäljningen år 2000, 25 miljarder kronor, gick 79 procent till allmänheten enligt recept och 7 procent till allmänheten utan recept, s.k. handköp, medan 13 procent avsåg sjukhus (Socialstyrelsen, 2002). Receptfria läkemedel omfattas inte av någon prisreglering. Prissättningen är i princip fri även för receptbelagda läkemedel, men om de skall ingå i läkemedelsförmånerna skall apotekens utförsäljningspriser (AUP) fastställas av Riksförsäkringsverket.

Tillverkare och importörer

Läkemedelstillverkarna säljer själva eller via licenshavare sina produkter över hela världen. Försäljningen omfattar både originalläkemedel, dvs. nya läkemedel med en patenterad substans, och generiska läkemedel eller generika, dvs. kopior av läkemedel för vilka patentskyddet upphört. De största företagen (koncernerna) på den svenska marknaden är AstraZeneca, Pharmacia, GlaxoSmith-Kline och Merck, alla med svenska dotterbolag. Det förekommer också import av originalläkemedel genom andra kanaler än tillverkarens eller licenshavarens. Denna s.k. parallellimport sker från länder inom EES-området. Även generika säljs i viss utsträckning av från tillverkarna fristående importföretag.

¹⁷¹ Källa: Stockholms läns landsting

Det första parallellimporterade läkemedlet fanns på marknaden 1997, magsårsmedicinen Losec. Därefter har det skett en snabb ökning både vad gäller antal produkter och försäljning. År 1997 stod 10 parallellimporterade läkemedel för knappt två procent av försäljningen i Sverige, år 2000 fanns 137 parallellimporterade läkemedel och andelen av försäljningen var 8,6 procent (Persson m.fl., 2001). På vissa läkemedelsområden, t.ex. hjärta och kretslopp, är andelen betydligt större, och för vissa enskilda läkemedel består försäljningen till största delen av parallellimporterade produkter. Det finns ett tiotal företag i Sverige som parallellimporterar läkemedel. Merparten av läkemedlen säljs av flera importörer.

Distributörer

Läkemedelsföretagen svarar för distribution av läkemedel till de enskilda apoteken. Distributionen utförs i huvudsak av Kronans Droghandel AB (KD) och Tamro AB, som också svarar för lagerhållning. Den ersättning distributörerna får bestäms i förhandlingar med läkemedelsföretagen och uppgår till 3 - 4 procent av apotekens inköpspris (AIP). Tidigare fanns ett enkanalsystem som innebar att distributionsföretagen genom avtal fick ensamrätt att distribuera ett läkemedelsbolags samtliga produkter. Systemet ändrades 1995, efter beslut av Konkurrensverket, så att exklusiviteten nu avser enskilda läkemedel.¹⁷² Ett läkemedelsbolag kan således använda båda kanalerna (Tamro och KD), men bara en av dem för varje enskilt läkemedel. I allmänhet fortsätter dock läkemedelsbolagen att anlita endast ett av de två partihandelsföretagen. Ett undantag är AstraZeneca, vars försäljning sker genom både Tamro och KD.

Apotek

Det av staten helägda bolaget Apoteket AB har ensamrätt att sälja läkemedel till konsument. Bolagets marginal vid försäljning av läkemedel som ingår i läkemedelsförmånen fastställs av Riksförsäkringsverket. I övrigt är det Apoteket AB som bestämmer handelsmarginalen. Apoteket AB är moderbolag i en koncern vars omsättning år 2001 uppgick till 29,7 miljarder kronor.¹⁷³ Försäljningen avsåg till 75 procent receptförskrivna läkemedel. Egen-

¹⁷² Konkurrensverkets beslut den 29 juni 1994 (dnr 971/93 och 1220/93)

¹⁷³ Årsredovisning 2001, Apoteket AB

vårdsprodukter - s.k. fria handelsvaror - och avtalsbaserad försäljning till sjukhus stod för vardera 12 procent av omsättningen. Egenvårdsprodukterna består främst av artiklar för kroppsvård, som i regel säljs i konkurrens med andra detaljhandelsföretag.

Det finns drygt 900 apotek, varav ungefär 100 sjukhusapotek, och dessutom 970 apoteksombud som förmedlar receptläkemedel och har ett begränsat sortiment receptfria läkemedel. Sjukhusapoteken ägs av landstingen men alla drivs på entreprenad av Apoteket AB. Företaget har alltså ett faktiskt monopol vad gäller sjukhusapotek. Läkemedel som landstingen upphandlar från industrin levereras genom sjukhusapoteken.

Koncentration

Koncentrationen i tillverknings- och importledet är inte särskilt hög om man betraktar läkemedel som en enda produktmarknad. De fyra största läkemedelsföretagen (koncernerna) svarade år 2000 för sammanlagt 37 procent av den totala försäljningen i Sverige, mätt med apotekens inköpspris. AstraZeneca var störst med 14 procent av marknaden, Pharmacias marknadsandel var 11 procent och Merck och GlaxoSmithKline hade vardera 6 procent. Totalt fanns det omkring 200 läkemedelsföretag. Mest sålda läkemedel var AstraZenecas Losec Mups, ett medel som används vid magsår, med 3,5 procent av försäljningen.

Läkemedel är emellertid bara substituerbara inom begränsade områden, t.ex. för behandling av vissa magsjukdomar. På sådana delmarknader finns det ofta ett litet antal företag, och några kan vara helt dominerande. Konkurrensen begränsas av gällande patent. Patentsystemet stimulerar läkemedelsföretagen till att utveckla nya och bättre produkter. Tillverkaren av ett patenterat läkemedel har ett tidsbegränsat monopol på just detta läkemedel. Men det betyder inte nödvändigtvis att företaget är ensamt på marknaden, eftersom substitut kan finnas bland läkemedel med annan substans och annan verkningsmekanism. I praktiken konkurrerar ofta snarlika läkemedel med varandra i större eller mindre utsträckning. Marknadsbetingelserna och koncentrationsförhållandena kan också ändras mycket snabbt när nya läkemedel utvecklas.

Generikas andel av läkemedelsförsäljningen redovisas i en studie som avser 1996 (Nilsson m.fl., 1998). När det gäller försäljningen av läkemedel på recept svarade namn- och substansgenerika för 24 procent av försäljningsvärdet.¹⁷⁴ Om originalpreparat vars patentiid löpt ut inkluderas blir andelen 32 procent. En beräkning som avser den totala försäljningen av läkemedel visar att generiska läkemedel med denna vidare definition hade en värdemässig andel på 38 procent. I den totala försäljningen ingår även försäljning till sjukhus och receptfri försäljning. Den svenska generikaandelen bedömdes i studien vara betydligt större än genomsnittet för Europa.

Apoteket AB har genom sin ensamrätt 100 procent av försäljningen till konsument. Inom partihandeln dominerar Tamro och KD. Om man undantar försäljning av vissa produkter direkt från fabrikant till apotek har Tamro 53 procent och KD 47 procent av marknaden.

Ägarförhållanden

Den svenska läkemedelsindustrin är till största delen utlandsägd. Astra ingår numera i brittiska AstraZeneca Plc och Pharmacia i amerikanska Pharmacia Corporation. Största svenska ägare i AstraZeneca är Investor AB med drygt 5 procent av aktiekapitalet. I Pharmacia finns det ingen svensk ägare av betydelse. Generika-företagen NM Pharma AB och Tika Läkemedel AB ägs av Pharmacia respektive AstraZeneca.

I den europeiska partihandeln pågår en omstrukturering och företagskoncentration (Andersson, 2000). Sverige är inget undantag. Läkemedelsdistributören ADA AB, dotterbolag till dåvarande Apoteksbolaget AB, förvärvades 1995 av Oy Tamro Ab i Finland. Apoteksbolaget erhöll samtidigt drygt 45 procent av aktierna i det finska bolaget. Aktieinnehavet har därefter reducerats till 19 procent. En tysk grossist har 34 procent av aktierna. Tamro är ett partihandelsföretag med verksamhet i de nordiska länderna, Baltikum och Ryssland. Läkemedelsdistributionen i Sverige bedrivs av dotterbolaget Tamro AB.

Aktiemajoriteten i KD förvärvades i april 2002 av Orion Pharma AB, dotterbolag till den finska läkemedelstillverkaren Orion-

¹⁷⁴ Namngenerika säljs under särskiljande varumärkesnamn, substansgenerika under generiska namn, dvs. namnen på den aktiva substansen.

yhtymä Oyj. Dessförinnan hade KD överlåtit sitt norska dotterbolag till den brittiska läkemedelsdistributören Alliance UniChem Plc. Läkemedelsföretagen Merck och Pfizer äger efter förvärvet genom sina svenska dotterbolag vardera 12,5 procent i KD. Bland övriga ägare finns bl.a. AstraZeneca och Pharmacia. Orion-yhtymäs dotterbolag Oriola Oy är läkemedelsgrossist i Finland och bedriver även verksamhet i de baltiska länderna.

10.2 Regelsystem

Hälso- och sjukvården är omgärdad av ett stort antal lagar och förordningar, som i första hand skall säkerställa en god vård och skydda patienterna. Samtidigt begränsar dessa regler företagens möjligheter att agera på marknaden. Grundläggande bestämmelser om hälso- och sjukvård finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det finns dessutom en omfattande specialreglering. Här kan nämnas lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik, lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, läkemedelslagen (1992:859), lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. och lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m.

Hälso- och sjukvårdslagen

Landstingen skall enligt hälso- och sjukvårdslagen erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detta utgör inte något hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård. Landstingen skall organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstinget får tillgång till och kan välja en fast läkarkontakt. Landstingen skall planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov. Planeringen skall avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare.

Kommunerna har ansvar för hälso- och sjukvård för bl.a. dem som bor i särskilda boendeformer. Kommunen får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård). Ett landsting får överlåta till en kommun att ansvara för landstingets hemsjukvård.

Landstingen får sluta avtal med någon annan om att utföra landstingens uppgifter enligt denna lag, såvida det inte gäller myndighetsutövning. Även kommunerna har möjlighet att sluta sådana avtal. Landstingens rätt att sluta avtal har emellertid inskränkts genom en särskild lag.¹⁷⁵ Uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus får inte överlämnas till den som avser att driva verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Med akutsjukhus menas vårdinrättning som är inrättad för sluten vård och som har särskild mottagning för den som behöver omedelbar hälso- och sjukvård. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2001 och gäller till utgången av 2002.

Möjligheter att välja vårdgivare

Patientens möjligheter att välja vårdgivare regleras i hälso- och sjukvårdslagen. Det finns också rekommendationer från Landstingsförbundet, avtal om utomlänsvård, avtal mellan landstingen och avtal inom sjukvårdsregionerna. Reglerna tydliggörs och förklaras i en ny rekommendation från Landstingsförbundet med giltighet från och med den 1 juli 2001.¹⁷⁶ Flertalet landsting har antagit rekommendationen i sin helhet, övriga med begränsning till den egna samverkansregionen.

Inom det egna landstinget skall patienterna enligt rekommendationen ha möjlighet att välja vårdgivare inom primärvården, öppenvårdsmottagning för specialistsjukvård och sjukhus inom länssjukvården. Patienterna skall också erbjudas möjlighet att välja vård i andra landsting. När det gäller öppenvård för specialistsjukvård behövs dock remiss, utom för vissa specialiteter, eller ett inom hemlandstinget konstaterat vårdbehov. Sluten vård inom länssjukvården i andra landsting kan väljas efter det att behovet fastställts i hemlandstinget. Vid mer kostnadskrävande åtgärder krävs också ett godkännande i förväg av det egna landstinget. Vård inom andra landsting förutsätter en upphandling enligt LOU, som gäller vid ett landstings köp av tjänst från ett annat landsting.

¹⁷⁵ Lag (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan

¹⁷⁶ Rekommendation om valmöjligheter inom hälso- och sjukvården, godkänd av Landstingsförbundet den 8 december 2000

Vårdersättning och etablering

Lagen (1993:1651) om läkarvårdersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik innehåller bestämmelser om vissa ersättningar till läkare resp. sjukgymnaster i privat verksamhet i primärvården och den öppna hälso- och sjukvården (läkarvårdersättning resp. sjukgymnastersättning). Ersättning lämnas sedan 1995 endast till den som har samverkansavtal med landstinget rörande sin verksamhet.¹⁷⁷ En läkare eller sjukgymnast i privat verksamhet kan också träffa vårdavtal med landstinget och får då ta emot ersättning från landstinget på de villkor landstinget och läkaren kommit överens om. Vårdavtalet gäller i stället för bestämmelserna i lagen. Landstinget skall svara för den ersättning som inte täcks av patientavgiften. Om det inte bedöms föreligga ett behov av den privata vårdgivarens insatser, kan landstinget vägra teckna samverkansavtal eller vårdavtal och därmed hindra en anslutning där vårdgivaren får bedriva verksamhet med offentlig finansiering.

Upphandling

En särskild utredare har analyserat 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 (SOU 1999:149). Utredningen anser inte att det föreligger någon upphandlingssituation då landsting tecknar samverkansavtal med enskilda läkare och sjukgymnaster. Samverkansavtal får enligt utredningen ses som ett utflöde av en offentligrättslig reglering. Det föreligger inte någon konkurrens mellan olika vårdgivare, eftersom alla erbjuds samma ekonomiska villkor. Däremot skulle det enligt utredningen strida mot LOU och EG-direktiven att undanta vårdavtal över tröskelvärdet från ett upphandlingsförfarande enligt LOU. Det som regleras i vårdavtalen är typiska upphandlingsrekvisit. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) uttalade redan i januari 1996 att vårdavtal skall upphandlas enligt LOU.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Enligt övergångsbestämmelserna har vissa läkare och sjukgymnaster rätt till ersättning utan samverkansavtal. Det gäller bl.a. dem som den 1 januari 1995 var verksamma mot ersättning enligt de nämnda lagarna.

¹⁷⁸ NOU:s dnr 1995/0086-21

Upphandlingskommittén anser att det finns behov av att stimulera framväxten av nya leverantörer för att stärka konkurrenstrycket vid offentlig upphandling (SOU 2001:31). Kommittén föreslår att upphandlande enheter skall ha möjlighet att föreskriva att leverantörer av tjänster inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst inte får driva verksamhet i syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent. Motivet är att i de kommuner och landsting som är tveksamma till vinstintressen inom vården och omsorgen skall det vara möjligt att öka konkurrensutsättningen och andelen alternativa driftsformer.¹⁷⁹

Läkemedelslagen

Ett läkemedel får enligt läkemedelslagen (1992:859) säljas först sedan det godkänts för försäljning eller sedan ett godkännande, som har meddelats i en annan medlemsstat i EU, har erkänts här i landet. Frågor om godkännande och erkännande av ett godkännande i en annan medlemsstat prövas av Läkemedelsverket. Detta gäller dock inte i fråga om läkemedel för vilka ansökan om godkännande prövas eller har prövats av EU.¹⁸⁰ Det är en central procedur, och ett godkännande gäller för hela EU. Ansökan inges till Europeiska myndigheten för utvärdering av läkemedel (EMA), och beslut om godkännande fattas av kommissionen.

Yrkesmässig tillverkning av läkemedel får bedrivas endast av den som har Läkemedelsverkets tillstånd. Apotek får dock tillverka läkemedel för ett visst tillfälle utan tillstånd. Läkemedel får importeras från ett land utanför EES av den som har tillstånd till tillverkning av eller handel med läkemedel. Läkemedelsverket beslutar om tillstånd för sådan import.

Försäljning i Sverige av ett parallellimporterat läkemedel får ske först sedan det godkänts av Läkemedelsverket¹⁸¹ eller, när det

¹⁷⁹ Konkurrensverket framhöll i sitt yttrande (dnr 470/2001) till Finansdepartementet över betänkandet att vinstbegreppet inte definierats och att det skulle bli en grannlaga uppgift för den som upphandlar att utan närmare vägledning ta ställning till vad som är vinst. Verket ifrågasatte om förslaget var förenligt med EG-rätten. Förslaget var enligt Konkurrensverket inte tillräckligt utrett och kunde inte läggas till grund för lagstiftning.

¹⁸⁰ Enligt rådets förordning (EEG) 2309/93 av den 22 juli 1993 om gemenskapsförfaranden för godkännande för försäljning av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet

¹⁸¹ Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1994:22) för godkännande av parallellimporterade läkemedel

gäller centralt godkända produkter, av EMEA (paralleldistribution). Exportlandet skall vara ett land inom EES. Ett försäljningstillstånd upphör att gälla om de grundläggande kraven för godkännandet inte längre uppfylls. Upphör försäljningstillståndet för ett direktimporterat läkemedel, upphör även försäljningstillståndet för motsvarande parallellimporterade läkemedel. Det parallellimporterade läkemedlet är beroende av försäljningstillståndet för det direktimporterade läkemedlet även om detta försäljningstillstånd upphör av ekonomiska skäl, dvs. inte effekt- eller säkerhetsbetingade, men kan i så fall få behålla sitt försäljningstillstånd ytterligare en viss tid. Om direktimportören avregistrerat ett originalläkemedel finns det enligt Läkemedelsverket anledning att dra in tillståndet för läkemedlet. Ett skäl till detta är att det enligt verket är direktimportören som ansvarar för information om läkemedlets säkerhet, den s.k. biverkningsrapporteringen. Det måste också finnas adekvat dokumentation om läkemedlet.

Läkemedelsförmånerna

Bestämmelser om de nuvarande läkemedelsförmånerna finns i lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m. (högkostnadsskyddslagen). När receptbelagda läkemedel godkänts för försäljning och ett pris fastställts av Riksförsäkringsverket ingår de i regel utan prövning i förmånerna. Även receptfria läkemedel kan ingå i läkemedelsförmånerna. Patientens samlade utgifter under en tolv månadersperiod för inköp av läkemedlen får uppgå till högst 1 800 kronor. Den andel av den sammanlagda kostnaden som patienten skall betala minskar gradvis i en förmånstrappa. Patienten betalar hela kostnaden upp till 900 kronor, hälften av den del som överstiger 900 men inte 1 700 kronor, 25 procent av den del som överstiger 1 700 men inte 3 300 kronor och 10 procent av den del som överstiger 3 300 men inte 4 300 kronor. Kostnader därutöver betalas i sin helhet av patienten.

Kostnadsansvaret för läkemedelsförmånerna övergick formellt till landstingen den 1 januari 1998. Förmånerna finansieras genom ett särskilt statsbidrag till sjukvårdshuvudmännen. En viss del av kostnaderna kan dock falla på landstingen genom det fördelningssystem som tillämpas mellan parterna.¹⁸² Staten och landstingen har 2001

¹⁸² Läkemedel som används i den av landstingen bedrivna slutna vården betalas av sjukvårdshuvudmännen.

träffat överenskommelse om en ny modell för statens ersättningar till landstingen för läkemedelsförmånernas kostnader under perioden 2002 – 2004. Inriktningen skall vara en behovsbaserad fördelning. Modellen ger landstingen ett ökat kostnadsansvar.

Prisreglering

Riksförsäkringsverket skall enligt högkostnadsskyddslagen på begäran av den som marknadsför en vara som kan ingå i läkemedelsförmånerna fastställa ett försäljningspris för varan, apotekens utförsäljningspris (AUP). Det består av apotekens inköpspris (AIP) och Apoteket AB:s handelsmarginal för produkten.

Priserna på originalläkemedel med generiska substitut bestäms inom ett referensprissystem. För likvärdiga och utbytbara läkemedel fastställer Riksförsäkringsverket ett referenspris som är 110 procent av priset på den billigaste produkten. Läkemedelsförmånen gäller enbart upp till referenspriset. Om priset på läkemedlet är högre får patienten själv betala mellanskillnaden.

En ny lag om läkemedelsförmåner m.m. träder i kraft den 1 oktober 2002.¹⁸³ Den nya lagen ersätter högkostnadsskyddslagen. Förmånstrappan ändras inte, men det ställs särskilda villkor för att ett läkemedel skall ingå i läkemedelsförmånerna. Vid prövningen skall hänsyn tas till läkemedlets kostnadseffektivitet och marginalnytta. Därmed överges den ”i väsentliga avseenden automatiska subventioneringen av receptbelagda läkemedel som åsatts ett försäljningspris”.¹⁸⁴ Den nya lagen innehåller också en bestämmelse om utbyte av läkemedel. Ett läkemedel som skall lämnas ut mot recept skall bytas ut mot det billigaste utbytbara läkemedel som finns tillgängligt på det enskilda apoteket. Den som utfärdat receptet kan hindra utbyte om det finns medicinska skäl. Om patienten betalar mellanskillnaden mellan det förskrivna och det utbytbara läkemedlet skall det inte heller ske något byte. En ny myndighet inrättas, Läkemedelsförmånsnämnden, med ansvar för beslut om subventioner och priser. När det gäller prisreglering övertar nämnden i huvudsak de uppgifter Riksförsäkringsverket har. I nämnden skall landstingen finnas representerade.

¹⁸³ Lag (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

¹⁸⁴ Prop. 2001/02:63 De nya läkemedelsförmånerna

Lagregleringen i fråga om prisreglering kan enligt regeringen behöva kompletteras med ytterligare bestämmelser. Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av prissättningen av produkter inom läkemedelsförmånerna. Arbetsgruppen skall även analysera möjligheterna och, där det är möjligt och lämpligt, lämna förslag till ett förenklat prissättningsförfarande när det gäller generiska och parallellimporterade läkemedel. Referensprissystemet avskaffas dock den 1 oktober 2002.

Apoteket AB

Apoteket AB:s verksamhet grundas på lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. och ett särskilt avtal med staten. Enligt avtalet har bolaget ensamrätt att driva detaljhandel med läkemedel, med vissa inskränkningar. De verksamheter som inte omfattas av ensamrätten skall bedrivas på affärsmässiga grunder och bära sina egna kostnader. Sådana verksamheter skall särredovisas. Bolagets priser vid försäljning av läkemedel som ingår i läkemedelsförmånen fastställs av Riksförsäkringsverket. Priserna för övriga läkemedel som omfattas av ensamrätten skall sättas så att skälig förräntning erhålls av bolagets egna kapital. Apotekets priser skall vara enhetliga över hela landet. Villkoren för bolagets försäljning av läkemedel till hälso- och sjukvården fastställs genom avtal mellan bolaget och sjukvårdshuvudmännen.

10.3 Konkurrensproblem

Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information

På hälso- och sjukvårdsmarknaden finns det i allmänhet tre parter: konsumenten, producenten och en finansiär, som kan vara det allmänna eller ett försäkringsbolag. Konsumenten betalar skatt eller försäkringspremier till finansiären, som i sin tur köper vård av producenten. En mindre del av vården betalas av konsumenten genom avgifter. Informationen mellan vårdgivare, patient och finansiär är asymmetrisk. Patienten har svårt att avgöra vilket vårdbehov hon har och vilken behandling som krävs. Det måste hon överlåta till vårdgivaren att bedöma. Information av det slaget är svårtillgänglig även för finansiären.

På andra marknader eftersträvar konsumenten vanligtvis låga priser och producenten höga priser. Producenten och konsumenten har dock ett delvis sammanfallande intresse av låga produktionskostnader. Om konkurrensen fungerar tvingas producenterna hålla en låg prisnivå. I en vårdsituation har däremot konsumenten knappast något intresse av att begränsa kostnaderna för vården, eftersom det är en tredje part, finansiären, som står för merparten av dessa kostnader. Däremot har konsumenten ett intresse av så bra vård som möjligt, medan producenten kan ha ett intresse av att producera så mycket vård som möjligt. Privat vårdproduktion kan alltså bli kostnadsdrivande, i den meningen att "för mycket" eller "för bra" vård produceras.

Även på läkemedelsmarknaden finns det en trepartsrelation. Produktionen sker oftast i ett privat företag, patienten konsumerar läkemedlet och kostnaden täcks genom skatter eller försäkringar. I den mån kostnaden faller på sjukvården, vilket gäller läkemedel som används på sjukhus, finns ett visst kostnadsmotstånd hos den som skriver ut receptet. Men för merparten av receptläkemedlen har huvuddelen av kostnaden burits av staten, trots att kostnadsansvaret formellt förts över på landstingen.

Kostnadsansvar för läkemedel

Landstingen har inte något bestämmande inflytande över kostnaderna för läkemedel. 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 förskrivningsrätt, och det är läkemedelsföretagen som ansöker om receptbefrielse för läkemedel.¹⁸⁵

Genom representation i den nya läkemedelsförmånsnämnden får landstingen inflytande över både priser och subventioner. En överenskommelse mellan staten och landstingen ger landstingen ett ökat kostnadsansvar för läkemedelsförmånen. Kostnaderna för läkemedel kan därmed hanteras mer integrerat med övriga vårdkostnader. Det ger bättre incitament för avvägningar mellan sjukhusvård och medicinering och kan förväntas leda till en större pris-

¹⁸⁵ Det förekommer att Läkemedelsverket uppmanar till sådana ansökningar.

konkurrens på läkemedelsmarknaden, exempelvis genom en ökad användning av generika eller genom ökad konkurrens mellan originalläkemedel med liknande effekt men olika priser (Konkurrensverket, 2000:1).¹⁸⁶

Parallellimport

Till följd av nationella prisregleringar är priserna på läkemedel inte desamma i olika länder. Priserna varierar också beroende på valutakursförändringar och skillnader när det gäller patenträttigheter, skatter, konkurrensförhållanden och betalningsförmåga. Speciellt tenderar priserna inom EU att vara lägre i vissa sydeuropeiska länder, främst Grekland, Italien, Spanien och Portugal. Prisskillnaderna är en förutsättning för parallellhandel, dvs. köp av läkemedel i lågprisländer och försäljning i högprisländer, vid sidan om de av tillverkaren auktoriserade försäljningskanalerna.

Patentsystemet skyddar temporärt de företag från konkurrens som först utvecklar nya läkemedel men främjar också innovationer. Parallellhandel med originalläkemedel minskar möjligheterna för tillverkarna att utnyttja sin monopolställning under den tid läkemedel är patentskyddade och bidrar till ökad konkurrens. Parallellhandeln minskar också möjligheterna att täcka de stora fasta kostnaderna för forskning och utveckling genom prisdifferentiering mellan länder med starka och svaga ekonomier. Detta är dock ett globalt problem och har mindre relevans för den inre marknaden med dess fria rörlighet för varor och tjänster. Parallellhandel bidrar till att utveckla den inre marknaden på läkemedelsområdet.

För Sveriges del medför parallellimporten lägre priser och minskade kostnader för läkemedel. I en studie från Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi (EHI) görs ett försök att skatta hur kostnaderna skulle utvecklats utan parallellhandel (Persson m.fl., 2001). Kostnaden för magsårsrelaterade läkemedel skulle enligt studien varit 188 miljoner kronor högre per år. Den största delen av kostnadsbesparingen tillskrivs direktimportörens agerande: priset sänktes och ett nytt preparat prissattes i nivå med det parallell-

¹⁸⁶ Ett fullständigt kostnadsansvar för landstingen förutsätter egentligen att de finansierar hela läkemedelsförmånen genom landstingsskatten. Det finns argument för att i stället avskaffa landstingens kostnadsansvar för hälso- och sjukvård och föra över finansieringen på staten eller en nationell sjukvårdsförsäkring. Se Söderström, 2002.

importerade. Enligt studien leder parallellimport till betydande besparingar även för vissa andra läkemedel. Men parallellimporterade läkemedel innebär också merkostnader i apoteksledet för lagerhållning, information och hantering av restnoteringar. Merkostnaderna kan i många fall överstiga kostnadsbesparingarna till följd av parallellimport.

Utrymmet för parallellimport beror bl.a. på rättstillämpningen inom varumärkesrätten (Konkurrensverket, 1999:1). Ett hot mot parallellimporten är enligt Föreningen för parallellimport av läkemedel (FPL) de rättsliga processer som läkemedelsföretagen driver mot parallellimportörerna avseende patentskydd, förpackningar, namn etc. Rättegångskostnaderna är höga och processerna tar lång tid.

Om leverantören (tillverkaren eller direktimportören) avregistrerar ett originalläkemedel drar Läkemedelsverket in försäljningstillståndet för läkemedlet, och då upphör även försäljningstillstånden för parallellimporterade läkemedel. Det förekommer att ett läkemedel avregistreras i samband med att leverantören byter det mot en modifierad version av samma läkemedel. Därigenom kan leverantören 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 lanserats. Läkemedelsverkets beslut om avregistrering har överklagats till Regeringsrätten, som begärt förhandsavgörande från EG-domstolen. Sverige har yttrat sig skriftligen i detta mål och hävdar att försäljningen av Losec i kapselform skall tillåtas under vissa förutsättningar.

Referensprissystemet

Referensprissystemet infördes 1993 för att minska samhällets kostnader för läkemedelsförmånen. Det innebär att läkemedelssubventionen bara täcker patientens kostnader upp till priset på det billigaste generiska preparatet plus tio procent. Men referensprissystemets betydelse för att pressa ned priserna har minskat väsentligt.¹⁸⁷ En förklaring är förmodligen att läkemedelstillverkaren sannolikt skulle sänka priset på originalpreparatet om pris-

¹⁸⁷ Se 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).

skillnaden mellan original och generika vore större än tio procent. Läkarens incitament att skriva ut generika har också minskat, eftersom prisskillnaden mellan generika och originalläkemedel numera är relativt liten.

Konkurrensverket har föreslagit att referensprissystemet avskaffas (Konkurrensverket, 1999:4 och 2000:1), vilket också kommer att ske när läkemedelsförmånsnämnden inrättas den 1 oktober 2002. Samtidigt införs regler om substitution av läkemedel. Ett läkemedel som skall lämnas ut mot recept skall bytas ut mot det billigaste utbytbara läkemedel som finns tillgängligt på det enskilda apoteket. Också detta är i linje med Konkurrensverkets förslag, med den skillnaden att utbyte skall göras på apotekets initiativ, inte på begäran av patienten. Utbyte kan dessutom komma att ske mot såväl generiska som parallellimporterade läkemedel. Det leder till en ökad priskonkurrens genom att ytterligare stimulera användningen av sådana läkemedel och minskar läkemedelskostnaderna. Visserligen kan apoteken få ägna mer tid till informationsinsatser, men kostnaderna för lagerhållning och arbete med restnoteringar påverkas inte, eftersom utbyte bara skall ske om ett billigare substitut finns tillgängligt. Apoteken lagerhåller för övrigt oftast parallellimporterade alternativ till direktimporterade läkemedel.

Apoteksmonopolet

Bristen på konkurrens i detaljhandeln med läkemedel kan inverka negativt på effektiviteten och kostnaderna i Apoteket AB:s verksamhet. Det finns studier som visar att priserna i Sverige är förhållandevis låga, men de avser i regel apotekens inköpspriser (Riksförsäkringsverket, 1999, 2002).¹⁸⁸ Priserna på läkemedel som ingår i läkemedelsförmånen bestäms av Riksförsäkringsverket med det uttalade målet att de bör ligga i närheten av det europeiska genomsnittet. Riksförsäkringsverket bestämmer också den s.k. receptmarginalen som finansierar huvuddelen av företagets verksamhet. Utvärderingar som gjorts på andra områden visar på stora kostnadsänkningar genom konkurrensutsättning. Erfarenheterna från den

¹⁸⁸ Riksförsäkringsverkets prisundersökningar baseras på de omsättningsmässigt största produkterna eller produktgrupperna i Sverige. Om varuurlvalet gjorts med hänsyn till försäljningen även i andra länder hade resultatet kanske blivit annorlunda. En brist är också att priserna för läkemedlen i urlvalet inte vägts med försäljningen.

konkurrensutsättning som gjorts avseende inkontinensartiklar kan också, enligt Läkemedelsdistributionsutredningen, tyda på att Apotekets ensamrätt i kombination med övriga delar av prisregleringen skapat en hög kostnadsnivå (SOU 1998:28).

Ett annat problem är att monopolverksamheten ger företaget en unik försäljningskanal för produkter som säljs i konkurrens med andra företag. Ensamrätten skapar också förtroende hos kunderna, vilket kan antas prägla deras uppfattning om kvaliteten på det övriga sortimentet; ett sortiment som nyligen utökats med kosmetika, främst på de större apoteken. Det finns vidare möjligheter för företaget att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten genom överföring av kostnader och intäkter, trots kravet på särredovisning. Subventionerna kan naturligtvis också gå i motsatt riktning.¹⁸⁹

För att stimulera Apoteket AB till förbättringar i distributionsystemet har Konkurrensverket föreslagit att ett franchisesystem införs, med staten som franchisegivare och med franchisetagare som är fristående från Apoteket AB (Konkurrensverket, 1999:4 och 2002:2). Upphävs detaljhandelsmonopolet skapas förutsättningar för att även slopa enkanalsystemet inom partihandeln. Konkurrensverket har också föreslagit att delar av det receptfria sortimentet skall få säljas av andra detaljister och att Apoteket AB skall avveckla sitt ägande i Tamro. Handköpsmarknaden fungerar visserligen bättre än marknaden för receptläkemedel, eftersom konsumenterna själva måste stå för hela kostnaden, men det behövs konkurrens i detaljistledet och ökad tillgänglighet.¹⁹⁰ Enligt regeringen är det dock inte aktuellt att förändra ensamrätten för Apoteket AB att bedriva detaljhandel med läkemedel. Regeringens bedömning är att apoteksmonopolet skall vara kvar av folkhälsoskäl.¹⁹¹

¹⁸⁹ Apoteksmarginalen har minskat under 1990-talet. Apoteket AB:s andel av läkemedelskostnaderna är nu enligt företaget så liten att det kräver en satsning på nya tjänsteområden (Apotekets årsredovisning 2001).

¹⁹⁰ Om i första hand de stora dagligvaru- och varuhuskedjorna tilläts sälja receptfria läkemedel skulle 3 300 försäljningsställen tillkomma enligt en rapport från Svensk Handel och Sveriges Livsmedelshandlareförbund (Lund och Rämne, 2002). Om avregleringen omfattade även andra aktörer, t.ex. bensinstationer och fackhandelskedjor, skulle det ge ett tillskott på ytterligare närmare 1 000 försäljningsställen.

¹⁹¹ Svar på riksdagsfråga 2001/02:1064 om konkurrensutsättning

Sverige är det enda landet i OECD som har ett statligt monopol avseende detaljhandel med läkemedel. Många länder har privatägda apotek, men verksamheten är i allmänhet reglerad när det gäller priser, sortiment och etablering. Oftast får man bara äga ett apotek och ägaren måste ha farmaceutisk kompetens.

Island genomförde emellertid en avreglering av apoteksväsendet 1996 och Norge gjorde det 2001. Fritt ägande infördes i båda länderna med vissa undantag. För att driva apotek krävs liksom tidigare farmaceutisk utbildning men inte för rätten att äga apotek (Anell och Hjelmgren, 2001). Lagstiftningen har också väsentligt underlättat nyetableringar. Priserna på receptfria läkemedel kan sättas fritt. Norge slojade prisregleringen på detta område redan 1995. För receptbelagda läkemedel fastställs maximipriser på vilka apoteken kan ge rabatter. Apoteken kan också förhandla sig till rabatter från grossisterna.

De isländska apoteken har utnyttjat möjligheten att konkurrera med rabatter till kunderna. I Norge däremot uppstod inte någon omedelbar priskonkurrens efter avregleringen. I båda länderna följdes avregleringarna snabbt av nyetableringar samtidigt som apotekskedjor bildades. På den norska marknaden har apotekskedjor och grossister slutit samarbetsavtal, flera grossister har förvärvat apotek och en apotekskedja är numera delägare i ett grossistföretag. I Island finns det ett enkanalsystem i grossistledet, vilket enligt Anell och Hjelmgren (2001) gör vertikal integration mindre intressant än i Norge, som har fullsortimentsgrossister. I både Island och Norge har konkurrensmyndigheterna agerat och ställt upp regler för att motverka maktkoncentration och hindra apotekskedjorna från att uppnå en dominerande ställning.

I Danmark säljs receptfria läkemedel inte bara på apotek utan också i stormarknader och andra butiker där apoteken har egna försäljningsställen. Det finns ungefär 800 apoteksanknutna butiker. Sedan den 1 oktober 2001 är det dessutom möjligt för butiker utan anknytning till apoteken att sälja vissa receptfria läkemedel. Butikerna behöver inte ha farmaceutisk kompetens men skall godkännas av Lægemiddelstyrelsen. Omkring 1 000 butiker har fått ett sådant godkännande. Försäljningen av receptfria läkemedel har efter reformen enligt Lægemiddelstyrelsen ökat med 1,5 procent i volym.

Partihandeln

Det statliga apoteksmonopolet försämrar förutsättningarna för konkurrens i partihandelsledet. Som en konsekvens av monopolet har ett enkanalsystem för läkemedelsdistribution inrättats, vilket begränsar konkurrensen mellan distributörerna. Konkurrensverket har accepterat enkanalsystemet i sin nuvarande form med hänsyn till de särdrag som finns på läkemedelsmarknaden, med en stark koncentration i partihandeln, monopol i detaljhandelsledet, prisreglering etc.

Konkurrensen i partihandeln hade blivit ännu mindre om Apoteket AB gjort verklighet av de planer på logistikcentraler som presenterades hösten 2000. Apoteket AB skulle via logistikcentralerna ombesörja distribution av läkemedel till samtliga apotek och därmed utföra merparten av de tjänster som partihandelsföretagen utför i konkurrens. Det fanns enligt Konkurrensverkets bedömning omständigheter som talade för att det kunde vara fråga om ett missbruk av dominerande ställning. Konkurrensverket vidtog dock inga åtgärder sedan Apoteket AB meddelat att planerna inte skulle genomföras.¹⁹²

Enligt Apoteket AB kommer partihandelsföretagen att liksom hittills distribuera läkemedel till apoteken. Logistikcentralerna, numera benämnda distansapotek, kommer att leverera dosläkemedel till vårdinrättningar och enskilda kunder, leverera läkemedel till sjukvårdens olika enheter och till apoteksombud, hantera hemleveranser till framför allt storkonsumenter och privatläkare och sköta lagerstyrning av de enskilda apoteken. Därutöver skall distansapoteken ombesörja akutleveranser till de enskilda apoteken.

10.4 Sammanfattande slutsatser

Hälso- och sjukvården är i Sverige till största delen skattefinansierad och även produktionen sker huvudsakligen i offentlig regi. Landstingen dominerar både som finansiärer och producenter. Men det finns inslag av konkurrens och utvecklingen under 1990-talet har inneburit en tydligare marknadsorientering på flera områden.

¹⁹² Konkurrensverket dnr 993/2000

De privata vårdföretagens andel ökar. Man kan också spåra tendenser till en ökad internationalisering.

De empiriska studier som gjorts ger inte någon entydig bild av hur ägandet påverkar kostnader och produktivitet i vården. Om man kan dra några slutsatser för svenskt vidkommande - det är nästan bara fråga om amerikanska undersökningar - så är det att konkurrensen och den ekonomiska styrningen kan spela en stor roll.

Vid etablering av nya verksamheter har finansieringen en avgörande betydelse. Privata vårdgivare är beroende av landstingets godkännande, såvida de inte helt kan förlita sig på ersättning från patienter eller privata försäkringar. Det ekonomiska beroendet av landstingen är ännu större i den slutna vården. I de flesta fall krävs att landstinget köper eller subventionerar vårdtjänsterna för att en etablering skall vara möjlig, och utan kontrakt med landstingen förlorar tillgångarna mycket av sitt värde. De initiala skalfördelarna medför att endast relativt stora företag kan etablera sig.

Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information mellan vårdgivare, patient och finansiär ger problem när det gäller att skapa en väl fungerande konkurrens på hälso- och sjukvårdsmarknaden. Eftersom konsumenten inte svarar för finansieringen saknas de normala mekanismerna för kostnadskontroll. Det är därför viktigt 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.

Fri etablering av privat vård med fri tillgång till offentlig finansiering verkar kostnadsdrivande. Det finns dock möjligheter att inom en given kostnadsram låta privata företag konkurrera med offentliga vårdgivare, t.ex. genom ersättning per individ, eller låta offentliga vårdgivare konkurrera med varandra, t.ex. genom system där pengarna följer patienten. Ett annat alternativ är att genom upphandling och anbudskonkurrens låta privata och offentliga vårdgivare konkurrera om en given vårdvolym. Med en traditionell upphandlingsmodell finns en risk för att kraftiga incitament att hålla kostnaderna nere går ut över kvaliteten, i synnerhet för svaga patientgrupper. Kvalitetsproblemen blir förmodligen mindre allvarliga med en given kostnadsram och valmöjligheter för patienterna.

Ett syfte med de nya styrformerna inom landstingen har varit att öka produktiviteten och effektiviteten i vården utan att ge avkall på kvalitet och rättvisa. Att döma av de studier som gjorts har produktiviteten verkligen ökat, även om det är mycket svårt att mäta detta och i vilken mån ökningen kan hänföras till ekonomistyrningen (SOU 2000:38). Reformerna tycks också ha lett till ett större kostnadsmedvetande. Det är oklart om kvaliteten blivit bättre eller sämre, men det finns studier som tyder på att nya styrformer, exempelvis konkurrens och prestationsersättning, kan gynna kvalitetsarbetet (Törnqvist, 1999). Vårdresultatet uppmärksammas mer, och intresset för att mäta och förbättra kvaliteten har ökat. När det gäller den behovsbaserade resursfördelningen mellan olika medborgargrupper förefaller inte reformerna ha haft några påtagligt negativa effekter. Det finns dock inte tillräckligt underlag för att dra några säkra slutsatser (Blomqvist och Rothstein, 2000).

I en av riksdagen antagen nationell handlingsplan presenteras åtgärder för att utveckla hälso- och sjukvårdens grundläggande struktur och inriktning.¹⁹³ Enligt riksdagen är det angeläget att olika driftsformer i den öppna vården och omsorgen stimuleras genom att fler privata, kooperativa och ideella entreprenörer ges möjlighet att sluta avtal med sjukvårdshuvudmännen. För att inslaget av alternativa driftsformer skall öka kan det vara nödvändigt att tydligare separera landstingens beställar- och finansieringsfunktioner från de vårdproducerande enheterna. För att resultatet av konkurrensutsättningen skall bli det åsyftade måste beställarfunktionen också ha en hög kompetens. Erfarenheterna av interna marknader och kontraktssystem i Sverige och andra länder visar emellertid att det tar tid att utveckla denna funktion.

Den svenska läkemedelsindustrin är numera till största delen utlandsägd. Det gäller även partihandeln med läkemedel, vars två dominerande aktörer, Tamro och Kronans Droghandel, båda ägs av finska läkemedelsgrossister med verksamhet också i andra länder. Detaljhandel med läkemedel bedrivs med ensamrätt av det av staten helägda bolaget Apoteket AB.

Konkurrensverket har föreslagit att ett franchisesystem införs i apoteksväsendet, med staten som franchisegivare och med

¹⁹³ Prop. 1999/2000:149, bet. 2000/01:SoU05

franchisetagare som är fristående från Apoteket AB. Konkurrensverket har också föreslagit att delar av det receptfria sortimentet skall få säljas av andra detaljister än Apoteket AB. Enligt regeringen är det dock inte aktuellt att förändra ensamrätten för Apoteket AB att bedriva detaljhandel med läkemedel. Regeringens bedömning är att apoteksmonopolet skall vara kvar av folkhälsoskäl.

När den nya läkemedelsförmånsnämnden inrättas den 1 oktober 2002 får landstingen genom nämnden inflytande på läkemedelspriserna och subventioneringen av läkemedel. Ändrade regler för statens ersättning för läkemedelsförmånen ger dessutom landstingen ett ökat kostnadsansvar. Kostnaderna för läkemedel kan därmed hanteras mer integrerat med övriga vårdkostnader. Det ger bättre incitament för avvägningar mellan sjukhusvård och medicinering och kan förväntas leda till en ökad priskonkurrens på läkemedelsmarknaden.

Den 1 oktober avskaffas också referensprissystemet, som innebär att läkemedelsförmånen enbart gäller upp till ett av Riksförsäkringsverket fastställt referenspris för likvärdiga och utbytbara läkemedel. Samtidigt införs regler om att ett receptförskrivet läkemedel skall bytas ut mot det billigaste utbytbara läkemedel som finns tillgängligt på det enskilda apoteket. Det är i stort sett i linje med förslag som Konkurrensverket tidigare framfört. Reformen leder till ökad priskonkurrens och lägre kostnader, även om det kommer att krävas mer tid för information till kunderna.

Utbyte kan komma att ske mot både generiska och parallellimporterade läkemedel. Parallellimport begränsas emellertid på olika sätt. Reglerna om försäljningstillstånd är ett hinder. Överväganden om åtgärder bör emellertid anstå tills Regeringsrätten meddelat dom i det s.k. Losec-målet.

11 Flyg

Marknadsstrukturen inom flygsektorn företer vissa särdrag. De stora flygbolagens linjenät har i allmänhet utvecklats mot s.k. nav-ekersystem, dvs. linjerna ansluter till en knutpunkt som fungerar som omstigningspunkt för passagerarna. Ett väl utvecklat nav-ekersystem anses skapa skalfördelar. Genom att slussa passagerare från systemets olika ekrar via ett nav förutsätts trafikdensiteten för varje eker som utgår från navet öka.

Bolag som bedriver reguljär flygtrafik strävar mot att anpassa flygplanens storlek och kapacitet efter förutsättningarna på respektive linje. Passagerartäta och långa sträckor opereras med s.k. tung jettrafik, medan kortare linjer med färre resande trafikeras med propellerplan eller mindre jetplan med färre säten. Denna senare typ av trafik benämns ofta regionalflyg.

Ett stort passagerarunderlag medger i sin tur högre frekvenser, dvs. fler dagliga avgångar, och gör det möjligt att använda större flygplan. En av fördelarna är att även fler orter kan erbjudas flygtrafik, genom att all flygtrafik till och från små orter går längs en linje. Nackdelen för resenärerna är bl.a. att restiden ofta ökar, genom att passagerare med utgångspunkt och destination på annan ort än navet tvingas göra flygplansbyten.

Arlanda flygplats är SAS nav i Sverige. Praktiskt taget all flygtrafik i Sverige, såväl inrikes som utrikes, går via Arlanda. Enligt Luftfartsverkets flygplatsstatistik för år 2001 genererades 97,5 procent av inrikestrafiken på resor till, från eller via Stockholm. Av utrikesresenärerna passerade totalt cirka 70 procent Arlanda, medan Göteborgs och Malmös flygplatser svarade för 17 respektive 5 procent.¹⁹⁴

På Arlanda flygplats råder brist på ankomst- och avgångstider, s.k. slots, under vissa tider på dygnet vilket kan innebära en inträdesbarriär för nya aktörer. SAS och Skyways innehar tillsammans ett stort

¹⁹⁴ Inrikesflygets marknadsförutsättningar - åtgärder för att förbättra konkurrensen, Luftfartsverkets rapport, november 2001.

antal attraktiva slottider på denna flygplats.¹⁹⁵ I och med färdigställandet av den tredje landningsbanan på Arlanda kommer antalet slots att öka.¹⁹⁶

På den svenska inrikes flygmarknaden finns förutom SAS, Skyways och Malmö Aviation ett antal regionalflygbolag i reguljär linjetrafik. SAS regionaltrafik bedrivs till stor del i det helägda dotterbolaget SAS Commuter. De mindre regionalbolagen i Sverige, som Nordic Airlinck och Trygg-Flyg, bedriver reguljär inrikestrafik på ett begränsat antal destinationer. Flera av dessa bolag har ett med SAS koordinerat boknings- och biljettsystem.¹⁹⁷

Trafiken minskade i Sverige under 2001 med drygt 0,2 miljoner passagerare eller knappt en procent. Utvecklingen på flygmarknaden de första nio månaderna av 2001 överskuggas av terroristattackerna i New York och Washington på morgonen den 11 september. Trafikminskningen under 2001 kan i sin helhet härledas till perioden efter den 11 september, men en förhållandevis svag trafik tillväxt kunde redan tidigare noteras. Huvudförklaringen till den minskade trafiken är sannolikt inte de omtalade attentaten i sig, utan är i grunden en effekt av den vikande konjunkturen. Den allmänna bedömningen är att den för närvarande svaga trafikutvecklingen kommer att brytas i takt med att konjunkturen förbättras.¹⁹⁸

Generellt kan konstateras att de olika faktorer och system som styr konkurrensförhållandena på en flygmarknad är komplexa och starkt relaterade till varandra. De skalfördelar som ett redan stort flygbolag har kan genom sitt linjenätverk ge konkurrensfördelar som leder till att företagets marknadsställning ytterligare konsolideras. På motsvarande sätt kan ett mindre företag ha en konkurrensnackdel till följd av ett mindre utbyggt linjenät.

¹⁹⁵ År 2001 ca 60 procent av det totala antalet slots.

¹⁹⁶ Inrikesflygets marknadsförutsättningar - åtgärder för att förbättra konkurrensen, Luftfartsverkets rapport, november 2001.

¹⁹⁷ Skyways, Nordkalottflyg, och Värmlandsflyg.

¹⁹⁸ Luftfartsverket, Flygets utveckling 2001 – en sektorredovisning, s. 6.

11.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden m.m.¹⁹⁹

Strax före avregleringen, i början av 1992, köptes Linjeflyg av SAS. Därmed fick SAS mer än 95 procent av inrikesmarknaden.²⁰⁰ Därutöver fanns ett antal s.k. regionalflygbolag, som i huvudsak använde mindre propellerdrivna flygplan (t.ex. SAAB 340). Efter avregleringen minskade SAS andel av passagerarna, för att kring 1995 vara nere i cirka två tredjedelar. Den senaste utvecklingen har dock inneburit att SAS andel åter har ökat till cirka 75 procent.²⁰¹

Transwede grundades 1985 och bedrev inledningsvis chartertrafik. Bolaget startade reguljärtrafik på fyra linjer 1992, från Stockholm till Malmö, Luleå, Umeå och Visby. Successivt startades nya linjer till Gällivare, Halmstad, Sundsvall och Jönköping. Redan i början av 1995 vändes dock expansionen i stagnation, i och med att Malmö- och Gällivarelinjerna lades ned.²⁰²

Åren 1996–1997 köptes Transwede i två etapper av det norska bolaget Braathens, varför namnet ändrades till Braathens Sverige. I augusti 1998 köptes också Malmö Aviation och bolaget bytte namn till Braathens Malmö Aviation. Under Braathens ledning har alla Transwedelinjer avvecklats. År 2001 lade SAS ett bud på Braathens, som drabbats av allvarliga lönsamhetsproblem på den norska marknaden. Förvärvet accepterades av det norska konkurrensverket med motiveringen att Braathens var en s.k. ”failing firm”²⁰³. Braathens avyttrade Malmö Aviation i samband med affären vilket innebar en begränsad påverkan på konkurrenssituationen i Sverige till följd av förvärvet. Malmö Aviation, som bolaget numera heter, startade under våren 2002 linjen Bromma-Umeå. Detta innebär att SAS möter konkurrens från Malmö Aviation huvudsakligen på linjerna från Stockholm till Göteborg, Malmö och Umeå.

¹⁹⁹ Detta avsnitt bygger till stor del på Luftfartsverkets rapport Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen (2001).

²⁰⁰ Dåvarande Näringsfrihetsombudsmannen, NO (beslut 1992:177). NOs uppgifter kan sägas ha övertagits av Konkurrensverket.

²⁰¹ Bergman (1996) och (2001) beskriver utvecklingen på den avreglerade svenska marknaden.

²⁰² Visbylinjen lades ned redan efter ett halvår.

²⁰³ Begreppet *failing firm* innebär förenklat att ett bolags finansiella ställning är så svag att det riskerar att gå i konkurs. Med denna motivering kan konkurrensmyndigheterna i vissa fall godkänna ett förvärv.

På inrikesflygets navflygplats Arlanda finns konkurrens endast på en flyglinje, Arlanda - Luleå sedan Nordic Airlink börjat trafikera sträckan under hösten 2001. Malmö Aviation har visat visst intresse för att starta trafik mellan Bromma och Luleå. Från Bromma flygplats konkurrerar Skyways och Golden Air (som flyger på uppdrag av Gotlandsflyg) på linjen till Visby.²⁰⁴

Under i stort sett alla år har Transwede och motsvarande del av Braathens gjort stora förluster, under flera år i storleksordningen 200 miljoner kronor på en årlig omsättning kring som mest en miljard kronor. Malmö Aviation, som också startade inrikes reguljärt trafik i samband med avregleringen, har däremot varit lönsamt de flesta år. Detta beror huvudsakligen på att man flyger på den centralt belägna Brommaflygplatsen och därför kunnat ta ut relativt höga priser och haft god beläggning.²⁰⁵

Skyways, det största regionalflygbolaget, bildades 1992 genom en sammanslagning av två mindre bolag. Sedan dess har man vuxit relativt snabbt, delvis genom uppköp av ett antal mindre bolag. Skyways trafikerar knappt 30 inrikes destinationer och fem utrikes. Andelen av inrikespassagerarna har ökat till mer än tio procent.²⁰⁶ Fram till och med 1999 uppvisade företaget god lönsamhet, men för 2000 redovisade Skyways negativt resultat, vilket bl.a. tillskrevs köpet av Flying Enterprise. År 1997 ingick Skyways ett samarbetsavtal med SAS, som också äger 25 procent av bolaget.

SAS har även etablerat samarbete med andra flygbolag på den skandinaviska marknaden. Under åren 1997 och 1998 träffade SAS dels samarbetsavtal, dels köpte delar i flera nordiska flygbolag. Finska Air Botnia köptes till 100 procent. Samarbetsavtal ingicks med norska Wideroe Flyvselskap (ägt till 63,2 procent av SAS), danska Cimber Air och Maersk Air. Därtill kan läggas SAS förvärv år 2001/2002 av det norska bolaget Braathens.

²⁰⁴ Luftfartsverket, Flygets utveckling 2001 – en sektorredovisning, s. 13.

²⁰⁵ Vid sidan av Transwede, Malmö Aviation och Braathens har SAS mött konkurrens av ytterligare två bolag. Nordic European bedrev mellan slutet av år 1995 och våren 1997 trafik på linjen Östersund-Arlanda. Denna linje övertogs därefter av Transwede/Braathens, men lades ned efter ytterligare ett år. I maj 2000 startade bolaget Fly European en linje mellan Skavsta, tio mil söder om Stockholm, och Malmö, med inriktning på lågprisresenärer, men passagerartillströmningen blev låg och linjen lades ned efter ett par månader.

²⁰⁶ Andelen av den utbudna kapaciteten var 14 procent hösten 2001.

Det nära samarbetet illustreras av att Skyways, liksom norska Wideroe Flyvselskap och finska Air Botnia, använder ”Well connected with SAS” som slogan.

Tabell 12.1 Inrikes flygbolag i Sverige, Norge, Danmark och Finland

Land	Flygbolag	Marknadsandel inrikes baserat på antal pass. (i procent)	Ägarskap och samarbete
Sverige	SAS	74	-
	Skyways	13	Ägs till 25 % av SAS + samarbete med SAS
	Malmö Aviation	10	
	Övriga bolag	3	
Norge	SAS	35	-
	Braathens	50	Helägt av SAS
	Widerö	13	Ägs till 63,2% av SAS
	Övriga bolag,	2	
Danmark	SAS	59,4	-
	Cimber Air	24,1	Ägs till 26% av SAS + samarbete med SAS
	Maersk Air	16,5	Samarbete med SAS
Finland	Finnair	91,9	-
	Golden Air	5,7	Samarbete med Finnair
	Air Botnia	2,4	Helägt av SAS

Källa: Competitive Airlines.

SAS har sedan avregleringen mött fyra utmanare som bedriver tung jettrafik inrikes i Sverige: Transwede, Malmö Aviation, Nordic European och Fly European. Svenskägda Nordic Airlinck inledde trafik på sträckan Stockholm – Luleå i slutet av 2001 med fem avgångar per vecka.

När det gäller det renodlade regionalflyget är marknadynamiken större. Ett stort antal små bolag har befunnit sig på marknaden under åren. Bara under det senaste halvåret finns åtminstone två

exempel på bolag som etablerat trafik. Företaget Gotlandsflyg (som anlitar flygbolag med operativ licens) har startat trafik på sträckan Visby – Bromma och City Airline har startat trafik på sträckan Linköping – Göteborg – Manchester.

11.2 Institutionella förhållanden

Chicagokonventionen

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.

Eftersom Chicagokonventionen inte innehåller några regler om marknadstillträde för luftfart i regelbunden internationell trafik har detta fått lösas på bilateral väg. Sverige har ca 90 bilaterala avtal med stater runt om i världen. I bilaterala avtal på flygområdet med länder utanför EU med vilka Sverige slutit luftfartsavtal, s.k. openskiesavtal, har SAS traditionellt i sin egenskap av nationellt flygbolag (flag carrier) i enlighet med luftfartspolitiska beslut företrädde till trafikrättigheterna.²⁰⁷

IATA

IATA (International Air Transport Association) grundades i Havanna på Cuba i april 1945. Dagens IATA är en efterföljare av the International Air Traffic Association som grundades i Haag 1919. Organisationen är det främsta organet för samarbete mellan flygbolagen när det gäller säkerhet, pålitlighet och flygtransporttjänster till förmån för världens konsumenter.

I oktober 1979 omorganiserades IATA och verksamheten delades in i två grenar. Den ena delen tar sikte på handel och har hand om tekniska, juridiska och finansiella frågor samt frågor rörande trafiktjänster. Den andra delen tar sikte på koordinering av avgifter, främst passagerar- och fraktavgifter samt agentkommissioner. För

²⁰⁷ Regeringens proposition Om skandinavisk luftfartspolitik och förlängning av SAS-samarbetet (1996/97:126).

tillfället deltar ca 100 medlemmar, däribland de största flygbolagen i världen, i avgiftssamordningen.

Marknaden för den internationella reguljära flygtrafiken är i dagsläget mer än 100 gånger större än den var 1945. Vid grundandet av IATA fanns det 57 medlemmar från 31 nationer. Flertalet av dessa var från Europa och Nordamerika. I dag har IATA över 230 medlemmar från mer än 130 nationer från alla världens hörn. Det torde inte råda någon tvekan om att IATA än i dag utgör en institutionell maktfaktor inom flygindustrin.

ICAO

Även ICAO (International Civil Aviation Organisation) är en betydelsefull institution inom flygindustrin. ICAO grundades den 4 april 1947 och i oktober samma år blev organisationen ett specialorgan underställt Förenta Nationerna (FN) och sammanlänkat med det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC). I dag består organisationen av 187 medlemsstater däribland Sverige.

I ICAO:s arbete ingår bl.a. att utarbeta internationella standarder och rekommendationer avseende säkerheten inom civil luftfart. ICAO har antagit en princip som kallas *Regions and regional Offices* som innebär att endast sådana regionala aktiviteter som inte står i konflikt med de globala aktiviteter som organisationen genomför kan accepteras. Dock kan sådana aktiviteter variera i viss mån mellan regionerna beroende av ekonomiska, tekniska eller sociala omständigheter i den aktuella regionen. Medlemmarnas ambition är att efterleva de principer som organisationen slagit fast inom flygmarknaden.

EU

Inom EU har det utarbetats en mängd regelverk för EU:s inre luftfartsmarknad. Bland dessa kan nämnas Europeiska rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (slotsförordningen), rådets förordning (EEG) nr 2407/92 om tillståndsgivning för flygbolag²⁰⁸, rådets förordning (EEG) nr 2408/92

²⁰⁸ EGT L 240 24 augusti 1992.

rörande tillträde till flyglinjer inom gemenskapen för såväl regelbunden som icke regelbunden lufttrafik²⁰⁹ och rådets förordning (EEG) nr 2409/92 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik²¹⁰ – tarifförordningen. Därtill kommer rådets förordning (EEG) nr 3975/87 om förfarandet för tillämpning av konkurrensreglerna på företag inom luftfartssektorn,²¹¹ som ändrats genom rådets förordningar (EEG) nr 1284/91 av den 14 maj 1991, EGT L 122 17 maj 1991, och (EEG) nr 2410/92 av den 23 juli 1992, EGT L 240 24 augusti 1992.

En viktig institutionell del av EU:s regelverk på flygmarknaden är den administrativt uppbyggda fördelningen av slots mellan flygbolagen vilken sker enligt slotsförordningen. Slotsförordningen bygger för övrigt väsentligen på de fördelningsprinciper som tidigare tagits fram av IATA. Då detta är en central del för tillträde till flygmarknaden ges en tämligen noggrann beskrivning av den institutionella uppbyggnaden nedan.

Fördelning av slots sköttes tidigare i Sverige av SAS (1988-1995) men år 1995 tillskapade Luftfartsverket en särskild självständig ekonomisk förening för slotsfördelning med flygbolags- och flygplatsrepresentanter, ACS (Airport Coordination Sweden). I Sverige hanterar slotssamordnaren både Arlanda och Bromma och därtill finns det en samordningskommitté för vardera flygplats. Enligt de allmänna bestämmelserna skall vid samordning principen om hävdvunna rättigheter (grandfather rights) tillämpas vid erforderlig prioritering av flygföretagens anmälningar om slots.

I de fall etablerade principer för samordning inte ger vägledning vid prioritering mellan förekommande önskemål, skall samordningskommittén på flygplatsen konsulteras. Fördelningen av den tillgängliga kapaciteten för den regelbundna luftfarten och seriemässiga chartern på Bromma flygplats skall handhas av en samordnare som utses av Luftfartsverket. De luftfartyg som inte kan beredas tillträde till Bromma flygplats hänvisas till Arlanda flygplats. Samordnaren skall beakta såväl rörelsebegränsningarna som miljövillkoren för Bromma flygplats.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ EGT L 374 31 december 1987.

ACS ägs till 50 procent av svenskregistrerade flygbolag och till 50 procent av Luftfartsverket. I dess styrelse sitter representanter för svenska flygbolag och Luftfartsverket. Luftfartsverket innehar för närvarande ordförandeposten. ACS har två medarbetare som ägnar hela sin arbetstid åt att fördela slots för ACS. Medarbetarna har inte rätt att utföra liknande arbetsuppgifter eller arbeta för någon annan än ACS. De rapporterar till och ansvarar inför ACS styrelse. Deras löner och andra personalutgifter betalas av SAS som sedan fakturerar ACS för kostnaden.

Samordningskommittén på Arlanda heter ”Arlanda Airport Coordination Committee” (AACC) och på Bromma ”Bromma Airport Coordination Committee” (BACC). Kommittéerna möts var för sig två gånger per år och alla flygbolag som trafikerar flygplatsen är välkomna att delta på dessa möten. På mötena redovisas resultatet från den senaste slotskonferensen och eventuella nyheter inför kommande säsong.

EU-regelverket har i hög grad påverkat den svenska inrikesflygmarknaden sedan år 1997 då liberaliseringens sista steg genomfördes och cabotage²¹² släpptes fritt för EU-lufttrafikföretag. Även den europeiska luftfartsmarknaden bygger på principen om nationellt skydd, med vilket då avses trafiken inom EU (EES-området).

ECAC

ECAC (European Civil Aviation Conference) bildades 1955 av de europeiska länderna på initiativ av Europarådet och med ett aktivt stöd från ICAO. Antalet medlemsstater är för närvarande 38.

ECAC är ett samrådsorgan för europeiska luftfartsmyndigheter och har som målsättning att gynna utvecklingen av ett säkert, effektivt och uthålligt europeiskt flygtransportsystem. Arbetet i ECAC utförs i olika arbetsgrupper vari experter från medlemsländerna deltar. Sverige representeras i ECAC av Luftfartsverket.

²¹² Cabotage är ett uttryck för den trafik som ett flygbolag utför mellan två destinationer i ett land som det inte är registrerat i.

Luftfartsverket

Huvuduppgifterna för Luftfartsverket har fastlagts av regering och riksdag enligt följande:

- Främja utvecklingen av den civila luftfarten.
- Driva och utveckla statens flygplatser för civil luftfart.
- Utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten.
- Svara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart.
- Svara för skyddet av miljön mot föroreningar från civil luftfart.
- Ombesörja beredskapsanläggningar för civila flygtransporter.
- Verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom den civila luftfarten.

Luftfartsverket har således 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 tillsyns kontroll, dels nuvarande s.k. sektorroll, dvs. den myndighetsutövande verksamheten samt den transportpolitiska rollen för luftfartssektorn i dess helhet. Luftfartsverket får inga skattesubventioner utan får självt stå för investeringarna. Statsmakterna sätter upp ekonomiska mål och restriktioner för verket. Utdelningen till ägaren (staten) skall motsvara en tredjedel av årsvinsten.

I Sverige är det Luftfartslagen (1957:297) som reglerar villkoren för flygtrafik i svenskt luftrum. Därtill finns det ett antal bestämmelser utfärdade av Luftfartsverket. Vissa av Luftfartsverkets bestämmelser (föreskrifter) är samlade i serien Bestämmelser för Civil Luftfart (BCL), andra i Gemensamma Luftfartsbestämmelser (JAR). Några ges ut under andra samlingsbeteckningar. Till en del av Luftfartsverkets föreskrifter finns det också allmänna råd. Föreskrifterna är bindande, medan de allmänna råden är generella rekommendationer om hur en föreskrift kan eller bör tillämpas. Föreskrifterna och de allmänna råden kungörs i Luftfartsverkets författningssamling (LFS).

11.3 Konkurrensproblem

Förutom de ur säkerhetshänsyn självklara kraven på att ett företaget måste ha dels en operativ licens, dels ett tekniskt/operativt tillstånd finns det inom flygmarknaden alltså betydande inträdeshinder. Enligt NUTEK²¹³ utgörs ett av de viktigaste inträdeshindren av att det krävs mycket kapital för att över huvud taget komma igång med en verksamhet. I nästa steg måste start- och landningstillstånd anskaffas på de flygplatser man önskar trafikera.

I detta avsnitt ges inledningsvis en redogörelse för de konkurrensproblem som kan härledas till företagets ageranden på marknaden. Därefter behandlas de konkurrensproblem som kan härledas från infrastrukturella förhållanden, regelverk och ageranden av offentliga organ.

11.3.1 Stordriftsfördelar och korssubventionering

Det finns, enligt HUI, inget entydigt svar på frågan om huruvida stordriftsfördelar existerar inom flygindustrin eller ej.²¹⁴ HUI uttalar att det sällan är dubbelt så dyrt att hålla en flygplansflotta på två plan jämfört med en flotta på endast ett plan. Men institutet anser att gränsen, vad gäller antalet flygplan, för att stordriftsfördelarna skall sätta in får anses vara låg. Stordriftsfördelarna ligger snarare i underhållskostnaderna än i själva innehavet av flygplanen.

Med en mer generös tolkning av begreppet stordriftsfördelar anser HUI att det finns betydande stordriftsfördelar inom flygindustrin. Detta påstående styrks även av Luftfartsverket som i en rapport uttalar att flygindustrin är ett exempel på en bransch där det finns indirekta nätverksfördelar.²¹⁵ Stordriftsfördelarna tar sig främst uttryck internationellt i möjligheten att delta i globala allianser och lokalt i möjligheten att bedriva trafik i s.k. nav-ekersystem. Globala allianser och utvecklade nav-ekersystem möjliggör för flygbolagen

²¹³ NUTEK R 1997:24 Inrikesflyget efter avregleringen - en analys av regionala effekter.

²¹⁴ Handels Utredningsinstitut, HUI, (2001), Skinnar SAS sina Inrikeskunder? s. 35.

²¹⁵ Inrikesflygets marknadsförutsättningar – Åtgärder för att förbättra konkurrensen (2001), s. 65.

att koncentrera sin verksamhet genom att flyga med större flygplan och färre antal flygplansmodeller i sina flottor.²¹⁶

På en marknad där stordriftsfördelar är ett betydelsefullt inslag kan det vara svårt för relativt små bolag med begränsade ekonomiska resurser att etablera verksamhet. Detta är ett konkurrensproblem i den mening att konkurrenstrycket minskar då potentiella aktörer inte utgör ett lika stort hot för redan etablerade aktörer.

Före avregleringen 1992 krävdes statlig tillståndsgivning på de trafikerade flyglinjerna. Dessutom reglerade staten biljettpriserna. Flygbolagen SAS och Linjeflyg gavs företrädesrätten och ansvaret för ett rimligt trafikutbud på det svenska inrikesnätet inklusive det regionala flyglinjenätet dvs. de trafiksvaga linjerna i landets glesbefolkade delar. Detta innebar att den statliga tillståndsgivningen och prisregleringen i kombination möjliggjorde korssubventionering av flygtransportsystemet, där passagerarstarka flyglinjer subventionerade passagerarsvaga flyglinjer.

En avreglerad marknad skulle inte bara åstadkomma en ökad konkurrens med lägre priser och bättre service som följd. Avregleringen skulle också åstadkomma ett heltäckande inrikesnät inklusive passagerarsvaga regionallinjer utan hjälp av principen om korssubventionering²¹⁷, även om det inledningsvis kunde skapas instabilitet i turutbudet främst på passagerarsvaga flyglinjer. Regionalpolitiskt betydelsefulla flyglinjer som var nedläggningshotade skulle staten vara beredd att ta ansvar för genom att inrätta allmän trafikplikt och genomföra anbudsupphandlingar.²¹⁸

Konkurrensutsättningen av inrikesflyget innebar att flygbolagen ställdes inför sina egna förutsättningar att bedriva lönsam trafik, vilket innebar fri prissättning och rätten att fritt träda ut och in på marknaden

Större flygbolag med omfattande nätverk kan vid behov subventionera en nyligen konkurrensutsatt flyglinje eller en linje

²¹⁶ Handels Utredningsinstitut, HUI, (2001), Skinnar SAS sina Inrikeskunder? s. 35.

²¹⁷ Resultatutjämnning mellan intäktsstarka och intäktsvaga flyglinjer i SAS och Linjeflygs inrikestrafik.

²¹⁸ Luftfartsverkets rapport Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen (2001) s. 14.

med låg lönsamhet. Bland annat kan överskott från de i regel lönsamma långdistanslinjerna användas för att korssubventionera kortdistanslinjer under en övergångsperiod. Andra former av korsvis intern subvention förekommer också inom flygbolag för att möta nya konkurrenter så effektivt som möjligt.²¹⁹

11.3.2 SAS dominerande ställning

SAS dominerar alltså helt den inrikes flygmarknaden i Sverige och har de betydande skalfördelar som ett stort linjenät medför samt ett utvecklat "nav-eker-system". SAS har bortsett från visst tidvis tapp i marknadsandelar befast sin näst intill totala dominans och har en marknadsandel om närmare 80 procent beräknat på värdet av biljettförsäljningen.

SAS position har ytterligare förstärkts genom allianser 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 ca 15 inrikes destinationer från Arlanda.²²⁰ Genom samarbetet med Skyways, som trafikerar drygt 30 inrikesdestinationer, kan SAS och Skyways tillsammans erbjuda ett mycket omfattande linjenät. SAS har här en ojämförligt stark ställning utan likvärdiga konkurrenter. Förhållandena medför betydande inträdesbarriärer och konkurrenter som försökt ta sig in på den svenska inrikesflygmarknaden har haft svårt att utveckla trafiksystem som utgjort konkurrenskraftiga alternativ till SAS inrikes- trafik.

SAS besitter förutom skalfördelar i form av ett heltäckande linjenät, utvecklade försäljningskanaler, inarbetade bonussystem och lojalitetsprogram samt finansiell styrka. Detta innebär att SAS framgångsrikt kan möta konkurrens från företag som försöker etablera sig på den svenska marknaden.

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. I nästan samtliga fall där man mött konkurrens har SAS matchat konkur-

²¹⁹ Handels Utredningsinstitut, HUI, (2001), Skinnar SAS sina Inrikeskunder? s. 39f.

²²⁰ Det bör observeras att SAS i skrivande stund aviserat nedläggning av ett antal inrikeslinjer i Sverige.

rentens 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.

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 viktig fördel som SAS har i egenkap 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 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 om bättre försäljningsvillkor än konkurrenterna.

Ett kvarstående konkurrensproblem är således att de mindre företagen har svårt att hävda sig mot SAS. Orsakssambanden är utan tvekan komplicerade och sammanhänger med marknadens funktions sätt och med SAS dominerande ställning. Konkurrensverket anser att mångfald är bra för konsumenterna. Det är visserligen inte i strid med lagen att vara dominerande eller till och med monopolist på en marknad men det bör understrykas att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är angeläget att denna position uppnås eller kvarhålls till följd av högre effektivitet hos bolaget. SAS storlek och styrka är i sig ett etableringsavskräckande faktum.

11.3.3 Relationen mellan SAS och Skyways

Konkurrensen på den svenska inrikesflygmarknaden är också resultatet av att SAS valt att på olika sätt liera sig med mindre bolag och potentiella konkurrenter. SAS och Skyways svarar tillsammans för ca 90 procent av den svenska inrikesmarknaden. De båda bolagen har sedan 1997 haft ett omfattande samarbete som väsentligen inneburit att Skyways anpassar sin trafik till SAS trafik.

Konkurrensverket har drivit ett initiativärende där verket undersökt om SAS och Skyways samarbete inneburit att de delat upp marknaden mellan sig. I augusti 2000 fick Konkurrensverket Stockholms

tingsrätts tillstånd att göra en undersökning på plats dvs. på företagens kontor och leta efter bevis för misstänkt marknadsdelning. På våren 2001 lät verket meddela parterna sin preliminära bedömning i initiativärendet. I september 2001 skickade SAS och Skyways in en anmälan för icke-ingripandebesked alternativt undantag för samarbetet. Eftersom det bedömdes uppenbart att undantag inte kunde beviljas eller icke-ingripandebesked kunde meddelas fattade verket beslut om att häva immunitet mot konkurrensskadeavgift.

Efter att bolagen ändrat sina avtal innebär samarbetet numera att de båda bolagen anpassar sina tidtabeller till varandra. Avtalets utformning strider därmed inte mot förbuden i konkurrenslagen vilket ledde till att verket kunde meddela ett icke-ingripandebesked den 4 januari 2002.

11.3.4 Statens ägande i SAS och SAS ägande i Skyways

Traditionellt sett har de flesta EU-länderna haft sitt eget nationella statsägda flygbolag. Även om det har skett en del förändringar i ägarstrukturerna på senare år så är trots allt staterna i de flesta EU-länder ekonomiskt engagerade i flygbranschen. Engagemanget kan delas upp i två former, statligt ägande och statliga stöd, varav den första formen för svenskt vidkommande tar sig uttryck i statens ägande i SAS. I t.ex. Frankrike är det sedan länge känt att franska staten ger statligt stöd på stora belopp till flygbolaget Air France.

SAS bestod tidigare av ett konsortium som ägdes av moderbolagen SAS Sverige AB, SAS Danmark A/S och SAS Norge ASA till 3/7, 2/7 respektive 2/7. SAS Sverige AB ägdes till 50 procent av Svenska staten. Resterande del ägdes av privata intressen.

Den 6 juli 2001 noterades det nybildade bolaget SAS AB på börserna i Stockholm, Köpenhamn och Oslo. I samma stund avregistrerades de tidigare moderbolagen från börserna. Detta innebar att SAS koncernen fick ett enhetligt aktieslag. Vid årsskiftet 2001/2002 var aktieägarandelen i SAS AB för den danska staten 14,5 procent, norska staten 14,5 procent och den svenska staten 21,8 procent baserat på vid årsskiftet utestående aktier. Totalt sett ägde således de tre staterna tillsammans 50,8 procent av aktierna.²²¹

²²¹ SAS Koncernen fakta 2001/2002, www.sas.se

Den procentuella fördelningen följde av den andel staterna hade i de respektive aktiebolagen innan noteringen av SAS AB.

I april 2002 genomförde SAS en nyemission på 2.6 miljoner aktier för att förändra ägarstrukturen så att det privata ägandet skulle bli lika stort som det statliga.

SAS äger en fjärdedel av aktierna i Skyways. Därmed äger svenska staten indirekt en del i Skyways. Bolaget, som är Sveriges största regionalbolag, har en marknadsandel på ca 13 procent av den svenska marknaden. Som nyss nämnts har SAS och Skyways tillsammans en marknadsandel som uppgår till ca 90 procent av inrikesflygmarknaden.

Konkurrensverket har i tidigare rapporter belyst ägarförhållandena på den svenska inrikesflygmarknaden och vill återigen framhålla att detta kan medföra konkurrensproblem av olika slag. Det finns en betydande risk för att den insyn i Skyways och möjlighet till påverkan av Skyways som SAS därmed har leder till att strukturen på inrikesflygmarknaden ytterligare cementeras.

Konkurrensverket har som ett av verksamhetsmålen att verka för konkurrensförbättringar och som ett led i detta arbete är det viktigt för verket att belysa de eventuella problem som kan uppstå till följd av vissa ägarstrukturer på konkurrensutsatta marknader. SAS fortsatta ägande i Skyways och effekterna därav på utvecklingen av konkurrensen på inrikesflygmarknaden är dock främst frågor för SAS ägare att ta ställning till.

11.3.5 Lojalitetsprogram

Lojalitetsprogram som Frequent Flyer Programs (FFP), utgör på flera sätt ett allvarligt hinder för en sund utveckling av konkurrensen på flygmarknaden. Lojalitetsprogrammets utformning leder i allmänhet till starka inlåsningseffekter. Därtill kommer det faktum att det är den fysiska personen/resenären som tjänar in och kan använda bonuspoängen för privat bruk i form av t.ex. privatresor. Detta innebär att i det fall det rör sig om en affärsresa och företaget betalat resan tenderar resenären att välja flygbolag efter antalet möjliga bonuspoäng snarare än efter pris och kvalitet. Nyetablerade bolag som inte kan erbjuda ett motsvarande lojalitetsprogram får mycket svårt att konkurrera med förmånliga priser och bättre kva-

litet eftersom resenärerna inte gör sina val utifrån dessa normala konkurrensmedel.

År 1997 införde SAS sitt lojalitetsprogram, EuroBonus, fullt ut också för inrikesresor i Sverige. SAS ålades i ett beslut från Konkurrensverket den 12 november 1999²²² att begränsa tillämpningen av EuroBonus på inrikes resor i Sverige. Beslutet överklagades av SAS till Marknadsdomstolen (MD).

MD fattade i februari 2001 ett beslut i EuroBonusärendet²²³ som innebär att SAS måste begränsa tillämpningen av EuroBonusprogrammet avseende inrikestrafiken i Sverige. Kort sagt får SAS inte tillämpa EuroBonus så att poäng för uttag av bonuserbjudanden såsom fria resor eller hotellnätter kan intjänas på inrikes flygresor mellan orter i Sverige där SAS möter konkurrens. MD:s beslut innebär ökade möjligheter till nyetableringar på den svenska inrikesflygmarknaden.

Förekomsten av lojalitetsprogram gynnar stora bolag i förhållande till små. 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. Tillämpning av lojalitetsprogram får som konsekvens att incitamenten för andra flygbolag än dominanten att träda in på marknaden minskar eftersom det är förknippat med betydande kostnader att få kunderna att välja ett annat bolag än det dominerande bolaget. Lojalitetsprogram som tillämpas av en dominerande aktör verkar således som inträdeshinder på marknaden.

Det bör i detta sammanhang även understrykas att lojalitetsprogrammen innebär stora kostnader för flygbolagen. De flygbolag världen över som använder sig av lojalitetsprogram, vilka innebär att de delar ut bonuspoäng till sina resenärer, bygger successivt upp en bonusskuld bestående av icke förbrukade bonuspoäng gentemot sina resenärer. SAS anger öppet i sin årsredovisning för 2001 hur

²²² Dnr 902/1998.

²²³ 2001:4, dnr A 14/99

stor bonuskulden är. I december 2001 uppgick den till 757 miljoner kronor.²²⁴ Även om bolagen hävdar att uttaget av bonusresor inte innebär någon större kostnad, så finns uppgifter som ger stöd för att flygbolagen köper platser hos andra flygbolag för att kunna infria sina bonuslöften.

Efter Marknadsdomstolens avgörande och efter det att Marknadsdomstolens ålägganden trätt i kraft förefaller det vara så att en betydande inträdesbarriär sänkts avsevärt. På länge sikt bör således normala konkurrensincitament som pris och kvalitet kunna avgöra valet av transportör i det enskilda fallet. Konkurrensverket har emellertid för avsikt att följa upp utvecklingen på inrikesmarknaden efter begränsningen av tillämpningen av EuroBonusprogrammet. Konkurrensverket kommer också att verka för en restriktivare hållning avseende tillämpningen av lojalitetsprogram i Norden och inom EU.

11.3.6 Resebyrå- och företagsavtal

Storföretag gör vanligtvis omfattande uppköp av flygresor över hela världen. Ofta ingår företagen avtal med flygbolagen för att få rabatt på sina flygningar. Företagsrabatter kan exempelvis vara utformade på ett sådant sätt att företagen får fördjupade rabatter efter att de har kommit upp i ett visst antal resor enligt på förhand uppgjorda mallar. Därmed strävar företagen efter att ingå rabattavtal med det flygbolag som har det största nätverket att erbjuda. Företagsavtal med rabatter utformade på detta sätt kan ha en konkurrensbegränsande verkan eftersom mindre flygbolag inte kan erbjuda lika stora nätverk.

SAS gjorde efter Konkurrensverkets utredning och preliminära bedömning i det till MD överklagade ärendet gällande EuroBonus²²⁵ vissa åtaganden som rörde bl.a. rabatter/bonus i bolagets företags- och resebyråavtal samt prioritetssklausuler.

²²⁴ Uppgifter som redovisats i The Economist den 2 maj 2002 visar att den totala globala utestående bonuskulden uppgick till ca 500 miljarder US dollar.

²²⁵ Dnr 902/1998.

Konkurrensverket har med anledning av dessa åtaganden drivit ett uppföljningsärende²²⁶ vari verket kunnat konstatera att SAS efterlevt sina åtaganden.

11.3.7 Pristransparens och missbruk genom underprissättning – effekter av sänkta inträdesbarriärer

Priset är ett viktigt konkurrensmedel och antalet biljettyper har ökat kraftigt under de senaste åren. De komplicerade prissättningssystemen gör det nästan omöjligt för kunderna att överblicka de olika alternativen. En fungerande priskonkurrens förutsätter dock att konsumenterna kan överblicka och jämföra de olika prisalternativen så att de kan göra rationella val. Det är viktigt att pristransparensen ökar på flygmarknaden. På detta sätt kommer konsumenterna att kunna ställa krav och själva skapa tryck på marknadens aktörer. Det är i första hand de missnöjda konsumenterna som sänder signaler till potentiella aktörer om behovet av alternativ till de redan etablerade bolagen.²²⁷

Ett vanligt sätt för etablerade bolag att möta konkurrenter är att öka antalet avgångar i nära anslutning till konkurrentens avgångar. Ett annat sätt är att sänka priset på sina resor till samma nivåer som konkurrentens eller t.o.m. ta ett lägre pris. Detta innebär normalt sett ökade kostnader och lägre intäkt per passagerare för det etablerade flygbolaget. Det har visat sig vara förhållandevis lätt för etablerade aktörer att snabbt möta konkurrens från nya aktörer genom att öka kapaciteten eller sänka priserna. Av denna anledning får hotet från potentiella konkurrenter inte tillräckligt genomslag på marknaden vilket leder till att etablerade aktörer kan hålla relativt höga priser.

När inträdesbarriärer sänks så ökar möjligheterna för nyetablering. Etablerade flygbolag känner därmed av ett ökat konkurrenstryck

²²⁶ Dnr 434/2000.

²²⁷ Konsumentombudsmanen, KO, gick nyligen till domstol och krävde ett interimistiskt förbud för reklam som inte angav totalpris för flygresor och utelämnad annan viktig information. I den reklam som KO kritiserade jämförde det irländska flygbolaget Ryanair priset på sina egna och SAS lågprisbiljetter för reguljärresor till London. Jämförelsen utföll klart till företagets egen fördel. KO påpekade att prisjämförelsen brast på flera konkreta punkter och att marknadsföringen också var vilseledande eftersom begränsningarna och villkoren inte framgick tydligt. KO yrkade både informationsläggande och förbud mot fortsatt vilseledande marknadsföring. Dessutom yrkade KO att Marknadsdomstolen ska förbjuda den kritiserade annonseringen fram till dess att målet är avgjort.

från potentiella aktörer och avhåller sig från att locka in konkurrenter genom att skylta med höga marginalvinster.

Ett ökat konkurrenstryck innebär också en risk för att de redan etablerade aktörerna på en marknad i frånvaro av höga inträdesbarriärer väljer att, istället för med pris och kvalitet, möta konkurrenter med andra, icke normala konkurrensmetoder. Risken för att etablerade bolag missbrukar sin dominerande ställning torde därför öka i takt med att inträdesbarriärerna sänks.

För att stimulera nyetablerare måste man begränsa redan etablerade bolags möjligheter att missbruka sin dominerande ställning. Missbruk av dominerande ställning genom underprissättning är inte tillåtet enligt Konkurrenslagen men det kan finnas vissa svårigheter med att påvisa denna typ av överträdelse.

Det är viktigt med en skärpt kontroll för att möta dominerande flygbolags agerande gentemot nyetablerade bolag. En skärpt kontroll och snabba insatser fordrar effektiva verktyg och utarbetade handlingsplaner.

11.3.8 Globala allianser

Avregleringen samt globaliseringen av luftfarten har kraftigt förändrat flygbranschen. Bilateral luftfartsavtal med nationalitetsklausuler, dvs. att flygbolag skall vara majoritetsägda och kontrollerade av nationella intressen, utgör fortsatt den formella grunden för den internationella flygverksamheten utanför EU/EES-området. I och med detta omöjliggörs i princip också gränsöverskridande uppköp av eller fusioner mellan flygbolag, som har verksamhet som sträcker sig utanför detta område. Det nuvarande nationalitetskravet har medfört att flygbolagen istället har ingått mer eller mindre långtgående allianssamarbeten.

Flygbolagen har sedan mitten av 1990-talet i allt större omfattning ingått globala allianser. Ett bakomliggande syfte med allianser brukar anses vara att flygbolagen skall kunna skapa globala trafiksystem vilket leder till skalfördelar genom att knyta ihop de deltagande bolagens linjenät. Detta i sin tur leder till att flygbolagen kan förbättra sina samlade erbjudanden till kunderna genom att 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 Alliance²²⁸ som är den största alliansen med en global marknadsandel på över 20 procent. I Skandinavien är alliansen dominerande. Star Alliance har 70 procent av marknaden till och från Arlanda flygplats. Det bör dock noteras att de globala allianserna mellan flygbolag inte är statiska till sin natur, utan är i större eller mindre omfattning ständigt under förändring beroende av att flygbolagen byter ägare genom fusioner och/eller förvärv samt går i konkurs.

För mindre aktörer kan det vara svårt att stå utanför allianserna inte minst när det gäller att kunna erbjuda någon form av lojalitetsprogram. I takt med att allianserna växer ställs det högre krav på att flygplatsägarna skall alliansanpassa flygplatsterminalerna. Förutom att alliansdeltagande innebär att, ett internationellt sett mindre bolag, kan erbjuda sina kunder ett globalt nätverk, så innebär det på lokal nivå också tillträde till en för resenärerna fördelaktigt utformad och alliansanpassad flygplatsterminal. Förutom alliansanknutna lojalitetsprogram och nätverkseffekter påverkas och anpassas infrastrukturen till allianserna.

Allianser är allvarliga barriärer för inträde på flygmarknaden och hindrar därmed en effektiv konkurrens. Inom allianserna samarbetar de stora flygbolagen på ett flertal områden. Allianserna tenderar dessutom att cementera en uppdelning av marknader mellan de deltagande flygbolagen vilket är till skada för konkurrensen.

För att underlätta tillträdet till marknaden och öka marknadens dynamik bör en mer allvarlig och kritisk hållning till allianser och allianssamarbeten antas såväl i Sverige som inom EU. Som ett led i detta bör kunskaperna om allianserna och deras effekter på konkurrensen i Sverige förbättras.

11.3.9 Flygplatskapacitet

Inom flyget finns det s.k. flaskhalsar som begränsar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. I första hand är det kapaciteten på flygplatserna, främst tillgången till start- och landningstider, som utgör en begränsande faktor.

²²⁸ I Star Alliance ingår Air Canada, Air New Zealand, All Nippon Airways, Ansett Australia, Austrian Airlines, British Midland, Lauda Air, Lufthansa, Mexicana, SAS, Singapore Airlines, Thai, Tyrolean Airways, United Airlines och Varig.

Arlanda utgör det enda verkliga navet i svensk inrikestrafik och är den i särklass viktigaste flygplatsen för transferpassagerare i utrikestrafik. Långsiktiga prognoser visar att allt fler kommer välja flyget. Därför byggs Arlanda ut. Det nya flygtrafikledningstornet är i drift liksom pir F. En ny rullbana, bana 3, står färdig och har nyligen invigts. När Nya Arlanda står klart är flygplatsen dimensionerad för 25 miljoner resenärer om året.²²⁹

Arlanda kommer med stor sannolikhet att för lång tid framåt vara den viktigaste flygplatsen i riket, i synnerhet för affärsresenärer i inrikestrafiken och för affärsresenärer som vill ha tillgång till internationellt affärsflyg. Oavsett hur Arlanda byggs ut är det dock av avgörande betydelse att det 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.

Bromma erbjuder 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. Bromma flygplats är centralt lokaliserad, vilket är av avgörande betydelse för de bolag som trafikerar flygplatsen. 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.

En osäkerhetsfaktor som kan ha inverkan på konkurrensen mellan Bromma och Arlanda är det tidsbegränsade avtal som har ingåtts mellan staten och Stockholms stad vilket 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.

Bromma flygplats har nyligen slutit ett tilläggsavtal med Stockholms stad. Avtalet som gäller från och med 1 april 2002 innebär bl.a. att antalet rörelser minskas och att den tidigare viktgräns byts mot en bullergräns. Vidare innebär avtalet att det totala antalet rörelser minskar från 88 000 per år till 65 000 per år exklusive statsflyg och ambulansflyg. Den tidigare viktgränsen på 14 ton byts mot

²²⁹ www.lfv.se (2002-03-13)

en bullergräns på 86 decibel och över denna bullergräns får endast 18 000 rörelser per år förekomma.

I praktiken innebär detta bl.a. att redan befintliga flygbolag kan öka sin aktivitet till och från flygplatsen. Det innebär också att flygbolagen kan använda större plan så länge bullernivån ligger under 86 decibel.

I mälardalsområdet finns det ett flertal flygplatser. I takt med att kommunikationerna förbättrats i detta område under senare år har alternativa flygplatser till Arlanda och Bromma som Västerås, Skavsta och Örebro fått ökad betydelse för flygmarknaden. Lågkostnadsbolagens strategi har hittills varit att öppna direktflyg till sådana s.k. sekundärflygplatser med förmånliga priserbjudanden. Denna strategi har varit framgångsrik även efter händelserna som ägde rum den 11 september 2001.

Konkurrensverket anser att utbyggd flygplatskapacitet i Stockholmsområdet sänker inträdesbarriärerna då det ger ökad möjlighet för andra flygbolag att etablera trafik. Den nuvarande kapacitetsbristen på Arlanda kan delvis avhjälpas genom byggnationen av flera start- och landningsbanor. Genom att beakta konkurrensaspekten vid planeringen av ökad flygplatskapacitet bl.a. genom att villkoren för trafiken på Bromma även fortsättningsvis utformas så att förutsättningarna för konkurrens kvarstår ges flygbolag i inrikes trafik en chans att utveckla trafik i konkurrens med SAS.

11.3.10 Start- och landningstider

På Arlanda och Bromma flygplatser råder brist på start och landningstider (slots) under högtrafiktid. Luftfartsverket konstaterar dock i en nyligen publicerad rapport att nytillträdande flygbolag får slots inom den, enligt nuvarande slotsförordning, gällande tvåtimmarsgränsen.²³⁰ Det torde dock vara en klen tröst för en ny aktör att få en starttid klockan 05.30 istället för den begärda klockan 07.30. Bristen på attraktiva slots under vissa tider på dygnet på Arlanda och Bromma utgör alltså ett väsentligt etableringshinder på svensk inrikesflygmarknad.

²³⁰ Flygets utveckling 2001 – en sektorredovisning, LFV, s.29f.

Konkurrensverket har vid ett flertal tillfällen framhållit vikten av att fördelningen av slots sker på ett sätt som stimulerar effektiviteten och underlättar för nya aktörer att ta sig in på marknaden²³¹. Fördelningen av slots i Sverige, på flygplatser där det är brist på slots, är administrativ och sker i enlighet med slotsförordningens bestämmelser²³². En ledande princip i detta system är principen om hävdvunna rättigheter s.k. ”grandfather rights”. Principen innebär kort att om ett flygbolag använt sin slottid till minst 80 procent under året får flygbolaget behålla samma tid nästkommande år. Det framgår inte av regelverket hur bolaget skall ha använt sina tider eller på vilket sätt en kontroll av utnyttjandet skall ske.

Slotsförordningen stadgar att slots varken får säljas eller skänkas bort. Däremot kan två företag byta slots med varandra, vilket kan utnyttjas av samarbetande flygbolag i ett nätverk. Vidare skall nytillträdande lufttrafikföretag ges företräde till hälften av de slots som frigörs.

En ny slotsförordning har under lång tid varit under utarbetande inom EU. Konkurrensverket har uttalat att Sverige i arbetet med utarbetande av ny slotsförordning bör verka för att reglerna möjliggör en mer dynamisk slotfördelning som ger ökat utrymme för konkurrens.

Eftersom SAS länge hade en monopolställning på flygmarknaden har företaget en konkurrensfördel genom att bolaget innehar ett stort antal attraktiva slottider på Arlanda.²³³ Ett bolag med många slottider har möjlighet att utnyttja dessa strategiskt. Om en aktör startar trafik på en viss destination har ett större företag med många slots, t.ex. till följd av hävdvunna rättigheter, möjlighet att i konkurrenssyfte omdisponera sina avgångstider så att bolaget förlägger sin starttid till den aktuella destinationen strax före det nya bolagets avgångstid. Små företag med få slots kan ej på motsvarande sätt konkurrera med en etablerad större aktör. Det tar lång tid för ett nytillkommet företag att bygga upp en attraktiv tidtabell.

²³¹ Se bl.a. Konkurrensverket (2000:1)

²³² EU antog år 1993 tvingande regler på området genom rådets förordning (EEG) nr. 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser.

²³³ År 2001 hade SAS och Skyways tillsammans ca 60 procent av det totala antalet slots på Arlanda.

I december 2001 publicerade Konkurrensverket rapporten Start- och landningstider inom flyget.²³⁴ Syftet med Konkurrensverkets utredning var att identifiera eventuella konkurrensproblem och ge underlag för förändringar av reglerna för att stärka möjligheterna för nya företag att etablera sig.

Den låga omsättningen av slots gör att nytillträdande flygbolag inte har lika stora möjligheter som etablerade att få tillräckligt med slots. Det finns en risk att innehavare av slots vidtar åtgärder för att inte bli av med sina slots, genom att t.ex. flyga små flygplan med låg beläggning.

Avsaknaden av en andrahandsmarknad gör att en potentiell konkurrent inte heller kan köpa sig en tillräcklig mängd slots. Endast rena byten tillåts, vilket förutsätter att man redan har slots.

Dagens snäva definition av nytillträdande flygbolag utgör ett hinder för en effektiv konkurrens. Små bolag kan i viss mån etablera sig, medan medelstora har större svårigheter att bygga upp ett konkurrenskraftigt nät.²³⁵ Ett nytt bolag som lyckats få en viss procent av de tillgängliga slottiderna på Arlanda, kommer vid nästa slotstilldelning inte att betraktas som ett nytillträdande flygbolag. Det gör det svårt att expandera verksamheten.

För närvarande, mot bakgrund av den allmänna nedgången inom flygbranschen och händelserna i USA den 11 september, förefaller tillgången på slots vara något bättre. På längre sikt innebär dock bristen på slots i högrafiktid att en mer omfattande etablering av nya aktörer på flygmarknaden med Arlanda som knutpunkt i praktiken är mycket svår att få till stånd annat än genom att köpa upp ett etablerat flygbolag och därmed överta dess start- och landningstider på navflygplatsen.

Konkurrensverket anser att de regler som finns i EU:s förordning om slots, kan används mer effektivt. Samordnarens neutralitet och oberoende ställning i förhållande till flygbolagen kan stärkas. Den som klagar på tilldelningen av slots bör kunna vända sig till en

²³⁴ Konkurrensverkets rapportserie 2001:7

²³⁵ "Auctioning Airport Slots" A Report for HM Treasury and the Department of the Environment, Transport and the Regions (2001) DotEcon Ltd.

tredje opartisk part för medling. Dessutom bör man skärpa kontrollen av att flygbolagen verkligen utnyttjar sina tilldelade slots.

Ett sätt att delvis lösa omsättningsproblemet skulle kunna vara att införa lägre krav än utnyttjande till 80 procent av slots för de flygbolag som inte har en dominerande ställning. Dessutom skulle man kunna prioritera dessa bolag framför de med dominerande ställning vid fördelning av slots från slotsreserven.

Konkurrensverket föreslår att små och medelstora flygbolags önskemål om slots skall tillgodoses före dominerande aktörers. Andra alternativa metoder för fördelning av slots bör också utredas. Konkurrensverket välkomnar EU-kommissionens första förslag till ny slotsförordning. Det går i rätt riktning bl.a. när det gäller nytillträdande flygbolags status, överklagandemöjligheter och skärpt kontroll av utnyttjandet av slots.

11.3.11 Lönsamhetsproblem och upphandling

Vissa flygplatser i Sverige har ett otillräckligt passagerarunderlag för att det skall finnas förutsättningar för konkurrenslösningar. Om samhället finner att det är önskvärt med ett visst trafikutbud på vissa olönsamma linjer och denna trafik inte kan drivas på kommersiella grunder kan upphandling av flygtrafik i vissa fall utgöra ett alternativ. EU har dock utarbetat regler för i vilken omfattning medlemsstaterna får upphandla flygtrafik.

Näringsdepartementet gav den 15 mars 2001 Konkurrensverket tillfälle att yttra sig över Rikstrafikens begäran om bemyndigande för upphandling av flygtrafik till och från inlands kommuner.

Konkurrensverket ansåg i sammandrag att det i vissa fall kan finnas regionalpolitiska skäl för upphandling av flygtrafik med allmän trafikplikt. Detta särskilt i de fall när det har varit svårt för flygbolag att varaktigt etablera flygtrafik. Konkurrensverket ansåg emellertid att den aktuella begäran innebar en alltför omfattande åtgärd vilken i sig kunde utgöra etableringshinder. I de fall staten subventionerar flyglinjer som skulle kunna ha omfattats av den fria avreglerade flygmarknaden uppstår onödiga samhällsekonomiska kostnader som ytterst skall bäras av skattebetalarna.

Konkurrensverket ansåg att Rikstrafiken inte skulle beviljas be- myndigande för den begärda upphandlingen innan en noggrann analys hade presenterats rörande 1) lönsamheten på linjer som man ämnar upphandla, 2) i vilken utsträckning det finns ett eller flera flygföretag som står i begrepp att utöva regelbunden lufttrafik på sådana linjer.

Den 31 maj 2001 beslutade regeringen att uppdra åt Luftfartsverket att kartlägga marknadssituationen för inrikesflyget och hur den påverkar målen för regionalpolitiken och transportpolitiken samt att lämna förslag till åtgärder. Av uppdragsdirektivet framgick det att Luftfartsverket i sitt utredningsarbete skulle samråda med Konkur- rensvverket. Under det samråd²³⁶ som Luftfartsverket hade med Konkurrensverket lämnade Konkurrensverket förslag och synpunkter på av Luftfartsverket presenterat underlag. Den 19 november 2001 överlämnades rapporten Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen till regeringen.

Regeringen beslutade i december 2001 att införa allmän trafikplikt från de kommunala flygplatserna Arvidsjaur, Hagfors, Sveg, Gällivare, Lycksele, Pajala, Storuman, Torsby och Vilhelmina. Från alla flygplatser utom Pajala avses trafik tur och retur Stockholm. Detta beslut behandlas f.n. av EU kommissionen.²³⁷

I januari 2002 beslutade regeringen att Rikstrafiken, om så krävs, upphandlar ovan nämnda flyglinjer. Rikstrafiken som sedan tidigare upphandlar järnväg och sjötransporter, har därefter utarbetat en anbudsinfordran som den 28 februari delgivits EU kommissionen för publicering. Rikstrafiken publicerade anbudsinfordran i Euro- peiska gemenskapernas officiella tidning, EGT i mars månad. Den allmänna trafikplikten gäller från och med den 27 oktober 2002.

Luftfartsverket, som skall biträda Rikstrafiken, har dessutom fått regeringens uppdrag att reservera slots på Arlanda för att trafiken på de aktuella linjerna skall fungera.

²³⁶ Samråd med Konkurrensverket skedde genom personlig kontakt vid tre mötestillfällen och genom ett mindre antal underhandskontakter per telefon.

²³⁷ www.rikstrafiken.se (2002-03-14)

Upphandlingsförfarandet utgör en andrahandslösning som endast bör tillgripas i de fall där förutsättningar för lönsam trafik saknas. Vid en upphandling utsätts marknaden för konkurrens endast vid upphandlingstillfället och därefter har den som vunnit upphandlingen exklusivitet till marknaden. En viktig fråga i sammanhanget är definitionen av olönsam trafik som varierar mellan flygbolagen, bl.a. beroende på respektive bolags kostnadsstruktur.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang understryka vikten av att upphandling inte sker innan andra alternativa möjligheter för stimulans av en fri konkurrensutsatt marknad uttömts.

Upphandling avseende flygresor för representanter för offentliga organisationer är också ett område där åtgärder kan vidtagas för att stimulera konkurrensen. Mindre aktörer kan ofta få svårt att uppfylla de krav på tillhandahållande av nätverk, service m.m. som förekommer i anbudsfrågningar och de kan därmed många gånger inte vara med och konkurrera om stora betydelsefulla kunder. Konkurrensverket vill därför uppmana offentliga inköpare att i den mån det är möjligt se över kravspecifikationerna i anbuden och dela upp anbuden i mindre delar så att även mindre aktörer – som inte kan erbjuda ett internationellt nätverk men dock ett antal inrikeslinjer – kan vara med och tävla.

11.3.12 Luftfartsverkets roller

Luftfartsverket är ett statligt affärsverk. Luftfartsverkets verksamhet styrs genom riksdags- och regeringsbeslut. Som tidigare nämnts har Luftfartsverket både en produktionsroll och en myndighetsroll. I egenskap av myndighetsutövare är det för tilliten till verket viktigt med det kommersiella oberoendet. Även för den kommersiella delen av Luftfartsverkets verksamhet är det viktigt att kunna agera affärsmässigt fritt från myndighetsrollen.

Enligt Konkurrensverket finns det anledning att genomföra en separation av Luftfartsverkets verksamhet vilket påtalades bl.a. i verkets rapport²³⁸. Vidare anser Konkurrensverket att det angeläget att man utreder behovet av särslagstiftning och en konkurrensfrämjande roll för Luftfartsverket.

²³⁸ Konkurrensverket (2000:1)

11.3.13 Gränsöverskridande insatser

De bakomliggande regelverken inom flygsektorn är internationella. Inom flygmarknaden finns en rad restriktioner och regleringar. Bilateral avtal styr till stor del trafiken mellan olika länder, både avseende vilka flygbolag som skall få rätten att trafikera linjer mellan de avtalslutande länderna men också avseende antalet avgångar etc. Vanligen föreskriver de bilaterala avtalen att det är de dominerande flygbolagen i de avtalslutande länderna som skall ha den exklusiva rätten till trafik mellan länderna.

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. Konkurrensverket har i tidigare rapporter föreslagit att Sverige bör verka för att det internationella regelverket i grunden förenklas och moderniseras på en global nivå för att uppnå liberalisering och harmonisering. Detta är en punkt som verket alltså står bakom.

Europeiska kommissionen har presenterat en vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010.²³⁹ Kommissionens ambition är att anpassa den europeiska transportpolitiken till medborgarnas krav och behov. Kommissionen vill påverka tillväxten inom flyget genom att verka för en gemensam flygmarknad 2004 med bl.a. ett gemensamt lagstiftande organ med uppgift att utarbeta mål för tillväxt och säkerhet inom flyget. Därtill kommer tillskapandet av ett gemensamt luftrum, en integrerad organisation för flygtrafikledningen och en omorganisering av flygplatsinfrastrukturen.

Konkurrensverket har under hösten 2001 och våren 2002 deltagit i en samnordisk projektgrupp inom flyget med deltagare från Danmark, Norge och Finland. Projektgruppens mål var att sammanställa en rapport innehållandes en generell översyn av de deltagande ländernas flygmarknader samt en problemorientering. Rapporten *Competitive Airlines* presenterades för de övriga konkurrensmyndigheterna i EU vid ECA-mötet²⁴⁰ i Aten den 18 april och offentliggjordes i början av juni, lämnades även en redogörelse för förslag

²³⁹ Vägval inför framtiden, KOM (2001) 370 slutlig.

²⁴⁰ ECA står för European Competition Authorities.

till åtgärder/lösningar på de belysta problemen. På många områden har de nordiska länderna likartade problem.

Vid mötet i Aten beslutade ECA-medlemmarna²⁴¹ att en gemensam europeisk arbetsgrupp skall upprättas med representanter från konkurrensmyndigheterna inom EU. Arbetsgruppens uppgift skall vara att kartlägga konkurrensproblemen inom unionen samt presentera förslag på åtgärder. Gruppen ska fokusera på systemen för tilldelning av start- och landningstider, konkurrensbegränsande allianser och företagskoncentrationer, underprissättning och annat missbruk av marknadsstyrka, konkurrensbegränsande effekter av bonusprogram samt prissamarbetet inom trafikflygets samarbetsorganisation IATA.

11.4 Sammanfattande slutsatser

Konkurrensen på marknaden för inrikes flygtrafik har utvecklats mindre positivt än vad som bedömdes möjligt vid avregleringen. Både HUI²⁴² och Luftfartsverket²⁴³ har undersökt prisutvecklingen i Sverige sedan avregleringen. Luftfartsverket uttalar att ”den närmast totala avsaknaden av konkurrens i den svenska inrikestrafiken är uppenbar och att det kan konstateras att det [efter avregleringen] har blivit betydligt dyrare att flyga inrikes på en majoritet av flyglinjerna”.²⁴⁴ Enligt Luftfartsverket sjönk priserna till en början kraftigt för att sedan återgå och mot slutet av 1990-talet stabiliseras på en nivå ca 15 procent högre än före avregleringen.

HUI konstaterar, utan att ta ställning till huruvida priserna relativt sett är höga eller låga, att inrikesresenärerna i Sverige inte betalar högre listpriser än inrikesresenärer i övriga Europa.

Konkurrensen fungerar dock överlag dåligt i såväl Europa som i Sverige. Bristen på konkurrens på den svenska inrikesflygmarknaden hänger starkt samman med SAS dominerande ställning och de etableringshinder som strukturförhållandena på marknaden för med

²⁴¹ Medlemmar i ECA är generaldirektörerna för konkurrensmyndigheterna i EU.

²⁴² Handels Utredningsinstitut, HUI, (2001), Skinnar SAS sina Inrikeskunder? s. 35.

²⁴³ Inrikesflygets marknadsförutsättningar – Åtgärder för att förbättra konkurrensen (2001).

²⁴⁴ Ibid. s. 116

sig. Åtgärder bör därför först och främst inriktas på att förbättra konkurrenternas möjligheter att långsiktigt etablera sig på marknaden genom att sänka inträdesbarriärerna.

På flera linjer i landet finns det endast en aktör. Det finns dock förutsättningar för en betydligt större konkurrens på marknaden för inrikesflyg. Luftfartsverket har konstaterat att upp till 10 linjer har en efterfrågevolym som gör att det finns utrymme för mer än ett flygbolag. Konkurrensverket utesluter inte att det kan vara frågan om fler linjer. De stora allianserna och linjenätverken förstärker koncentrationen. Tillsammans med höga etableringskostnader innebär detta att det är mycket svårt för nya aktörer att ta sig in på marknaden och utöva konkurrenstryck på redan etablerade aktörer.

De internationella lågprisbolagens frammarsch under senare delen av 90-talet och början på 2000-talet har dock inneburit nya alternativ för resenärerna. Luftfarten är en internationell bransch. Flera av de åtgärder som kan vidtagas i varje EU-medlemsland för att förbättra konkurrensförutsättningarna kan också genomföras på europeisk och internationell nivå.

12 Järnväg

Järnvägstransporter kan indelas i persontransporter och godstransporter som var för sig har helt olika tjänsteinnehåll och efterfrågemönster. Alternativen till persontransporter på järnväg är främst transporter med bil, buss eller flyg. Alternativen till godstransporter på järnväg är främst lastbils- och sjötransporter.

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

Det internationella transportarbetet ökar med marknadens globalisering samtidigt som miljömedvetandet växer. Arbetet för en hållbar transportutveckling avseende person- och godstransporter är också en politisk vilja inom EU. Ett långsiktigt mål är bl.a. att öka järnvägsektorns del av det totala transportarbetet. För att järnvägen, som generellt anses ha miljömässiga fördelar, framgångsrikt skall kunna konkurrera på den växande transportmarknaden behövs en utveckling av kvalitet och service, bl.a. förbättrad infrastruktur, moderna fordon och en hög punktlighet. På framför allt godstransportmarknaden krävs en utveckling av infrastrukturen och här är en samverkan mellan olika transportslag en förutsättning för effektiva intermodala transport- och logistiklösningar.

12.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

Den svenska järnvägen är en av Europas mer öppna och konkurrensutsatta järnvägsmarknader. Totalt finns drygt 20 tågoperatörer för person- och godstrafik verksamma i Sverige vilket innebär att kunder/transportköpare i många fall, främst via upphandlingar, har möjlighet att välja mellan olika operatörer utifrån det pris samt den kvalitet och service som dessa kan erbjuda.

Vid årsskiftet 2000/2001 bolagiserades affärsverket Statens järnvägar (SJ) och den operativa verksamheten delades upp i ett antal självständiga aktiebolag. Persontrafik drivs nu i det nya företaget SJ AB och godstrafik i Green Cargo AB. Övriga verksamheter samordnades inledningsvis under holdingbolaget Swedecarrier AB. Förvaltning och drift av fastigheter samlades i fastighetsbolaget Jernhusen AB medan underhåll och stödfunktioner fördelades på företagen/koncernerna Euromaint AB, Trafficare AB och Unigrid AB. SJ, Green Cargo och Jernhusen avses fortsatt att ägas av staten, medan övriga företag har sålts (Trafficare och Unigrid) eller planeras att säljas ut.

12.1.1 Persontransporter

Marknaden för persontrafik med tåg, där SJ verkar, kan delas upp i två delmarknader med olika konkurrensförhållanden. En delmarknad utgörs av marknaden för entreprenader, dvs. den lokala och regionala samhällsstödda kollektivtrafiken samt den olönsamma interregionala trafiken på stomnätet. Entreprenadtrafiken, som upphandlas av de kommun- och landstingsägda trafikhuvudmännen i varje län respektive staten genom Rikstrafiken, har sedan början av 1990-talet öppnats för konkurrens. Detta har medfört att ett antal konkurrerande operatörer – bl.a. Connex Tåg AB, Citypendeln AB, Svenska Tågkompaniet AB och BK Tåg AB – har etablerat sig vid sidan om SJ AB. På denna delmarknad är det i huvudsak fråga om konkurrens *om* spåret, dvs. det företag som vinner en entreprenadupphandling blir normalt ensam operatör på aktuell sträcka under avtalsperioden.

Inledningsvis vann dåvarande SJ samtliga upphandlingar och det var först under åren 1998 och 1999 som ett antal upphandlingar – som avsåg persontrafik på järnväg fr.o.m. år 2000 – vanns av annan operatör. En av de upphandlingar som SJ förlorade var den särskilt betydande pendeltågstrafiken i Storstockholm. En annan utgjordes av persontrafiken på Väst kustbanan. Trafikeringen vanns i båda fallen av ett konsortium bestående av det svenska företaget BK Tåg, det franska VIA G.T.I. och det brittiska Go-Ahead Group. Go Ahead-Group har numera lämnat konsortiet. Konsortiet bedriver pendeltågstrafiken i Storstockholm i bolaget Citypendeln medan trafiken på Väst kustbanan, som bedrevs i bolaget Sydvästen, upphörde sedan bolaget begärdes i konkurs knappt fyra månader efter trafikstarten år 2000. Trafiken på Väst kustbanan återtog

våren 2000 av SJ och drivs numera av SJ AB. Förutom genom samarbetet inom Citypendeln bedriver BK Tåg persontrafik i egen regi på sträckor som upphandlats av såväl Rikstrafiken som länstrafikhuvudmän.

Företaget Svenska Tågkompaniet bildades av tidigare anställda hos SJ för att driva persontrafik på järnväg på entreprenad. Tågkompaniets första uppdrag var nattågstrafiken till övre Norrland och dagtrafiken på Malmbanan som företaget driver sedan år 2000. Företaget driver också länstrafik på ett par linjer och kommer fr.o.m. sommaren 2002 att driva trafiken på den s.k. Mittlinjen mellan Östersund och Sundsvall. Connex-gruppen är en internationell aktör som bl.a. tillhandahåller kollektivtrafik i Sverige. Företagsgruppen ingår i den franska Vivendi-koncernen. Den spårbundna trafiken i Sverige bedrivs av Connex Tunnelbana AB och Connex Tåg. Connex Tunnelbana driver trafiken i Stockholms tunnelbana och på ytterligare fyra spårssystem i Stockholms län, nämligen Lidingöbanan, Nockebybanan, Tvärbanan och Saltsjöbanan. Connex Tåg driver trafiken på Roslagsbanan som förbinder Stockholms nordöstra förorter med Östra station i Stockholm. Linx AB är ett självständigt dotterbolag till SJ AB och Norske Statsbaner (NSB). Företaget bedriver persontrafik på tåglinjerna Oslo-Karlstad-Stockholm och Oslo-Göteborg-Köpenhamn. Öresundstågen mellan Helsingborg-Malmö-Köpenhamn-Helsingör är ett samarbete mellan Skånetrafiken, SJ AB och Danske Stats Baner (DSB).

Den andra delmarknaden utgörs av lönsam interregional persontrafik på stornätet där SJ AB fortfarande har legal ensamrätt. Denna trafik kan dock i varierande grad möta konkurrens av andra transportmedel som bil, buss och flyg.

Trots ökad konkurrens svarar staten genom SJ AB fortfarande för den helt övervägande delen av persontrafiken med tåg. År 2001 svarade persontrafiken med tåg för drygt 13 procent av det totala långväga inrikes resandet, dvs. resor över 10 mil, uttryckt i personkilometer. SJ AB svarade för ca 87 procent av dessa långväga tågresor. Företagets andel av det kortväga tågresandet var ca 55 procent. Av det totala inrikes resandet med järnväg var företagets

andel ca 75 procent.²⁴⁵ Omsättningen för SJ AB uppgick 2001 till ca 5,5 miljarder kronor.²⁴⁶

12.1.2 Godstransporter

De totala inrikes godstransporterna uppgick 2001 till ca 86,6 miljarder tonkilometer. Härav utgjorde järnvägstransporter ca 19,3 miljarder tonkilometer vilket motsvarade 22 procent av de inrikes godstransporterna. I jämförelse med år 2000 sjönk de totala inrikes godstransporterna år 2001 med ca 2,5 miljarder tonkilometer varav järnvägstrafiken minskade med 0,6 miljarder tonkilometer. Minskningen förklaras huvudsakligen av den internationella konjunkturedgången som medförde en minskad efterfrågan av svensk export.²⁴⁷

Godstransportmarknaden på järnväg öppnades för konkurrens under 1996 och tågoperatörer har möjlighet att ansöka om eget tågläge och konkurrera med varandra om transportköparnas volymer. Godstransportmarknaden kan i princip karaktäriseras som en marknad med konkurrens *på* spåret. Det finns ett 10-tal godsoperatörer men marknaden domineras fortfarande helt av statligt ägda Green Cargo. I Green Cargo ingår även företaget TGOJ Trafik AB som hittills främst har bedrivit s.k. shortline- eller matartrafik. Detta innebär oftast kortare skräddarsydda transporter av gods för regionala företag eller körningar som underleverantör åt Green Cargo. År 2001 omsatte Green Cargo ca 6,3 miljarder kronor vilket enligt företaget motsvarade en andel på 80 procent av godstransporterna på järnväg i Sverige.²⁴⁸ En annan statligt ägd godstransportör är det av gruvföretaget LKAB ägda Malmtrafik i Kiruna AB (MTAB). Andra godstransportörer är BK Tåg, Inlandsgods AB, Orsatåg AB, Shortline Väst AB, Skövde-Karlsborgs järnväg AB och Tågåkeriet i Bergslagen AB. Av dessa företag så bedriver, förutom BK Tåg, Tågåkeriet i Bergslagen vissa persontransporter.

²⁴⁵ Källa: Marknadsanalys av Godstransporterna och Persontrafiken för år 2001, Jakob Wajzman, Banverket 02-02-26

²⁴⁶ Källa: SJ AB Årsredovisning 2001

²⁴⁷ Källa: Marknadsanalys av Godstransporterna och Persontrafiken för år 2001, Jakob Wajzman, Banverket 02-02-26

²⁴⁸ Källa: Green Cargo AB årsredovisning 2001

Branschorganisationer

Viktigare branschorganisationer inom transportområdet på järnväg är Svenska Lokaltrafikföreningen (Sltf) och Branschföreningen Tågoperatörerna.

Sltf är läns- och lokaltrafikens branschorganisation. Syftet med verksamheten är att förbättra kollektivtrafiken och dess konkurrenskraft. Sltf är även arbetsgivarorganisation för trafikhuvudmännen med undantag för Storstockholms Lokaltrafik och Waxholmsbolaget.

Branschföreningen Tågoperatörerna är en nybildad branschförening som fungerar som en gemensam röst för tågoperatörer i Sverige. Föreningen verkar sedan årsskiftet 2000/2001 och har i dag totalt sjutton medlemsföretag inom gods- och persontrafik.

12.2 Institutionella förhållanden²⁴⁹

Den egentliga omdaning av den tidigare helt monopoliserade svenska järnvägssektorn startade år 1988, när dåvarande Statens järnvägar uppdelades i en banhållarfunktion (Banverket) och en järnvägsoperatör (SJ)²⁵⁰. Detta innebar att staten, på liknande sätt som inom vägsektorn, tog på sig ansvaret för underhåll och investeringar i infrastrukturen medan operatören SJ skulle svara för järnvägstrafiken. Det angavs att banavgifterna skulle baseras på marginalkostnaderna för underhållet av infrastrukturen. En ny säkerhetsmyndighet, Järnvägsinspektionen, inrättades.

Sedan början av 1990-talet har det varit möjligt att upphandla viss persontrafik i konkurrens. Först fick länstrafikhuvudmännen ansvaret för den regionala persontrafiken på länsjärnvägarna med möjlighet att bedriva trafiken i egen regi eller upphandla den i konkurrens. För staten blev det därefter möjligt att upphandla s.k. olönsam trafik i konkurrens. Godstrafiken i Sverige är konkurrensutsatt sedan den 1 juli 1996 och öppen för alla trafikutövare med säte i Sverige. Bland annat i syfte att ge aktörerna på marknaden mer likvärdiga

²⁴⁹ Framställningen i detta avsnitt baseras på Järnvägsutredningens delbetänkande Rätt på spåret (SOU 2002:48).

²⁵⁰ Under 1960- och 70-talen hade dock några få förändringar genomförts gällande främst det formella ansvaret för viss trafik, bl.a. Länshuvudmannareformen.

konkurrensvillkor bolagiserades SJ år 2001 och numera svarar som nämnts SJ AB för persontrafiken och Green Cargo för godstrafiken, medan SJ:s tidigare integrerade stöd- och underhållsfunktioner lagts i separata företag som har sålts eller kommer att säljas ut.

Järnvägsmarknaden och dess regelverk

Den svenska järnvägsregleringen består av ett 20-tal lagar och förordningar som i huvudsak behandlar områdena teknisk normering och säkerhet, marknadstillträdet och administrativa, finansiella och tekniska villkor samt relationen mellan järnvägsföretaget och kunden. Därutöver finns sammantaget drygt tio EU-direktiv respektive mellanstatliga regelverk²⁵¹ om internationell järnvägstrafik.

Det av svenska staten ägda järnvägsnätet är uppdelat i stombanor och övriga järnvägar²⁵². Regeringen bestämmer vilka spårplanläggningar som ingår i stombanorna. I beteckningen övriga järnvägar ingår bl.a. det kapillära bannätet, dvs. de spår och växlar längst ut i bannätet som används främst för godstrafiken. Spåren utgör de yttersta förbindelserna till en industri, industriområde eller en hamn. Nätet ägs eller förvaltas numera i huvudsak av Banverket, som år 2000 tog över den del av det kapillära nätet som tidigare ägdes av SJ. I övrigt ägs detta bannät av kommuner och enskilda företag.

Banverket är central förvaltningsmyndighet med helhetsansvar för Sveriges järnvägstrafik. Banverkets uppgifter och organisation regleras i förordningen (1998:1392) med instruktion för Banverket. Verksamheten består av tre verksamhetsgrenar: sektoruppgifter, banhållning samt produktion. Banverket har ansvar för investeringar och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I Banverket ingår också de självständiga enheterna Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen.

Av central betydelse för konkurrensförhållandena på järnvägsområdet är vilka aktörer som får bedriva trafik och på vilka bansträckor detta får ske. De grundläggande reglerna finns i förordningen

²⁵¹ COTIF - Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, Fördraget om internationell järnvägstrafik.

²⁵² T.o.m. 2002-04-01 betecknades delar av stombanorna länsvägar.

(1996:734) om statens spåranläggningar. Genom denna förordning infördes direktiven 91/440/EG samt 95/19/EG²⁵³ i svensk lagstiftning. I direktiv 91/440/EG fanns för övrigt krav på att förvaltningen av järnvägsdriften och infrastrukturen räkenskapsmässigt skulle skiljas från transportverksamheten, krav som Sverige sedan år 1988 redan uppfyllde genom bildandet av Banverket.

Vad gäller godstrafik är sedan den 1 juli 1996 statens spåranläggningar i princip öppna för alla trafikutövare med säte i Sverige. För internationella järnvägsföretag är marknaden något begränsad. I stort gäller dock att internationella järnvägsföretag och sammanslutningar av järnvägsföretag med säte i EES-stater eller Schweiz²⁵⁴ har trafikeringsrätt på stora delar av det svenska järnvägsnätet för internationell trafik. Sådan trafikeringsrätt gäller också för internationella kombinerade godstransporter. Bl.a. Sverige har gått längre i öppnandet av marknaden för internationell godstrafik än vad som krävs i direktiv 91/440/EG. Enligt en överenskommelse från år 1998 mellan Banverket och ett antal andra banhållare inom EU vidgades marknadstillträdet frivilligt så att alla järnvägsföretag, inte bara s.k. internationella sammanslutningar, fick trafikeringsrätt på de svenska delarna av de europeiska järnvägskorridorerna, de s.k. freight freeways²⁵⁵. Åtgärden initierades av kommissionen och syftar till att effektivisera de internationella godstransporterna med tåg och utgör en del i den europeiska avregleringen av järnvägen. Någon cabotagerätt med möjlighet för utländska företag att fritt verka på den svenska marknaden genom att hämta och lämna gods inom landet finns dock inte.

Persontrafikmarknaden har inte i lika hög grad som godstransportmarknaden utsatts för konkurrens. SJ AB har ensam trafikeringsrätten för persontrafik på kommersiella grunder på stornätet. Angelägen interregional persontrafik på stornätet, som

²⁵³ Direktiv 91/440/EG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar med bestämmelser om marknadstillträde samt direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg.

²⁵⁴ Schweiz ingår fr.o.m. 2002-06-01

²⁵⁵ Det kan nämnas att överenskommelsen att trafikera dessa freight freeways nyligen utnyttjats för första gången av det svenska företaget Ikea AB. Företaget har tecknat ett avtal med de danska, tyska och svenska banverken som ger Ikeas nybildade företag Ikea Rail AB tillstånd att som tågoperatör disponera egna tåglägen på de tre ländernas järnvägsnät. Ikea kommer med start under år 2002 att köra ett tåg i vardera riktningen varje vardag mellan knutpunkten Duisburg i Tyskland och centrallagret i Älmhult. Ikea planerar att på sikt skicka nära hälften av sitt gods på Europamarknaden med järnväg.

SJ AB inte kan bedriva på företagsekonomiskt lönsamma villkor, upphandlas däremot i konkurrens. Upphandlingen av denna trafik överfördes under 1999 från Banverket (Delegationen för köp av viss kollektivtrafik) till den nya myndigheten Rikstrafiken.

Rikstrafiken skall enligt sin instruktion svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken skall vidare verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås. Rikstrafiken skall följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken.

Enligt lagen (1997:734) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall det för att främja en tillfredsställande trafikförsörjning finnas en huvudman i varje län som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Trafikhuvudmännen har ansvaret för trafikförsörjningen på stomjärnvägarna i länet och är fria att själva driva trafiken eller att köpa trafik från trafikutövare. Enligt avtal mellan staten och berörda trafikhuvudmän ersätts huvudmännen för att de har tagit över ansvaret för denna trafik. Det ställs inte som villkor för att erhålla sådan ersättning att trafiken bedrivs på järnväg utan den kan även ske med buss. Trafikhuvudmännen kan efter regeringens medgivande också få trafikeringsrätt vad gäller lokal och regional linjetrafik till angränsande län. Under vissa förutsättningar kan sådan trafik också ske i samverkan mellan trafikhuvudmän.

För internationella persontransporter gäller att endast sammanslutningar av järnvägsföretag, ej enskilda järnvägsföretag, med säte inom EES eller Schweiz har trafikeringsrätt för internationell persontrafik på det svenska järnvägsnätet. Någon rätt till cabotage finns inte heller för persontrafik.

Nya EU-direktiv – järnvägspaketen

Under lång tid har ett arbete pågått inom EU med syfte att stärka järnvägens konkurrenskraft genom att förverkliga den inre marknaden inom sektorn. Många medlemsstater har tvekat inför föränd-

ringar vilket fördröjt utvecklingen. Medan den inre marknaden förverkligats t.ex. inom vägtrafik och luftfart utgörs järnvägen fortfarande i huvudsak av nationella monopol med betydande administrativa och tekniska hinder för gränsöverskridande trafik. Arbetet med att försöka integrera järnvägen i den inre marknaden har dock fortsatt och i början av år 2000 antogs *det första s.k. järnvägspaketet*.²⁵⁶ Flertalet förändringar skall vara implementerade i början av år 2003. I paketet regleras bl.a. ansvars- och befogenhetsfördelningen inom järnvägssektorn och mellan sektorn och staten. Krav finns exempelvis på att inrätta ett från infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag fristående regleringsorgan och att funktioner för kapacitets- och infrastrukturprissättning skall skiljas organisatoriskt från trafikutövare samt att säkerhetscertifiering skall skiljas från såväl infrastrukturförvaltare som trafikutövare. Även principer för tillträdesrätten ingår vilket bl.a. innebär att ett särskilt transeuropeiskt järnvägsnät (TERFN) definieras, där järnvägsföretag som är etablerade inom EU skall få utföra internationell godstrafik. Tillträdesrätt gäller även till terminaler och vissa hamnar. Efter den 15 mars 2008 skall tillträdesrätten utvidgas till att omfatta hela järnvägsnätet inom EU. Cabotage, dvs. rätt att ta upp och släppa av gods i ett land, regleras dock inte i detta paket. För persontrafiken innehåller direktiven ingen ändring av tillträdet.

Det nämnda regleringsorganet skall bl.a. ha till uppgift att behandla klagomål från järnvägsmarknadens parter som anser sig på något sätt orättvist behandlade eller diskriminerade vad gäller kapacitetstilldelning eller avgifter för tillträdet. Regleringsorganet skall ha rätt att besluta om nödvändiga åtgärder för att korrigera en negativ utveckling på marknaderna för järnvägstransporttjänster och skall i detta avseende kunna agera såväl efter anmälan som på eget initiativ.

Vidare anges att ett tillstånd att bedriva järnvägstrafik utfärdat i en medlemsstat skall vara giltigt inom hela gemenskapen. Fördelning av infrastrukturkapacitet och prissättning harmoniseras, men nationella regler får tillämpas för prioritering av tåglägen vid kapacitetsbrist. Förbud mot handel med tåglägen mellan operatörer och mot

²⁵⁶ Formellt innebär paketet ändring av direktiv 91/440/EG om gemenskapens järnvägar genom direktiv 2001/12/EG, ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag genom direktiv 2001/13/EG medan direktiv 95/19/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter ersätts av direktiv 2001/14/EG.

tillämpning av s.k. grandfather's rights införs. Infrastrukturförvaltaren åläggs att upprätta en beskrivning av järnvägsnätet (network statement). Beskrivningen skall ange de villkor som gäller för att få tillträde till järnvägsinfrastrukturen och skall i övrigt innehålla all den information som är nödvändig för att kunna utnyttja tillträdesrätten.

Det första järnvägspaketet behandlar inte alls passagerartrafik eller cabotagerätt. Något krav på separering, annat än räkenskapsmässigt, av banhållarfunktion och operatör finns heller inte. Kravet på att enbart funktionen för tilldelning och prissättning av spårkapacitet skiljs från trafikutövning lämnar sålunda utrymme för nationella lösningar där de nuvarande järnvägsmonopolen i princip tillåts behålla infrastruktur och järnvägsdrift inom samma koncern. Det kan förutses att järnvägspaketets effekter för järnvägstrafiken blir relativt små, särskilt för svensk del, men förändringarna är ett steg i riktning mot en mer öppen marknad.

Ett förslag till *ett andra järnvägspaket* presenterades av kommissionen i januari 2002. Paket två har fem huvudpunkter, varav ett är ett nytt direktiv om järnvägssäkerhet²⁵⁷. Kommissionen anser att en öppen marknad inte får ske på bekostnad sänkt säkerhetsnivå, vilket av vissa länder använts som argument mot en marknadsöppning. Gemensamma regler och starka oberoende tillsynsmyndigheter och ett tydligt system för certifiering av järnvägsföretag är därför enligt kommissionens uppfattning nödvändiga. Allvarliga olyckor och tillbud bör undersökas av oberoende organ.

Paket två innehåller också förslag till förändringar i direktiven om såväl höghastighetståg som konventionella tåg²⁵⁸ i riktning mot utökat tillträde till järnvägsnäten och ytterligare krav på harmoniserade regler, dvs. ökad interoperabilitet.

Den tekniska harmoniseringen prioriteras av kommissionen, vilket är en av anledningarna till ett förslag om bildande av en europeisk

²⁵⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg. KOM(2002) 21 slutlig, 23.1.2002.

²⁵⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/48/EG och direktiv 2001/16/EG avseende driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet. KOM(2002) 22 slutlig, 23.1.2002.

järnvägsmyndighet²⁵⁹ för driftskompatibilitet och säkerhet ingår i det andra paketet.

Utvecklingen går mot en gemensam europeisk järnvägsmarknad som i större utsträckning bygger på ett offentligt regelverk i form av EU:s direktiv och förordningar i stället för regler som utarbetats inom den mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF). Eftersom organisationen även fortsättningsvis kan förväntas utarbeta regler som kan komplettera gemenskapens bestämmelser önskar kommissionen ansluta gemenskapen till OTIF.²⁶⁰

Paket två innehåller också förslag om att fullständigt öppna gods- marknaden genom att utvidga tillträdesrätten till infrastrukturen för inhemsk godstrafik, dvs. rätt till cabotage.²⁶¹

Förutom dessa huvudpunkter innehåller paketet bl.a. ett meddelande om utveckling av godstransporter på järnväg. Kvalitetsfrågor är centrala i meddelandet som också sammanfattar olika initiativ som kommissionen tagit för att stödja utvecklingen av godstrafiken.

Kommissionen anser att persontrafiken är ett svårare område att avreglera, eftersom den oftast kombinerar kollektivtrafikuppgifter med kommersiell trafik. Kommissionen avser emellertid att i ett senare järnvägspaket återkomma med förslag till ett gradvis öppnande av persontrafikmarknaden.

Järnvägsutredningen

Ett delbetänkande lämnades av Järnvägsutredningen den 31 maj 2002.²⁶² Där redovisades i huvudsak förslag till hur bestämmelserna i direktiven i det första järnvägspaketet skall genomföras i svensk rätt. En ny myndighet, Järnvägsstyrelsen, föreslås inrättas fr.o.m. mars 2003. Järnvägsstyrelsen föreslås inom sektorn få

²⁵⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå. KOM(2002) 23 slutlig, 23.1.2002.

²⁶⁰ Rekommendation till rådets beslut om att bemyndiga kommissionen att föra förhandlingar om villkoren för gemenskapens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) av den 9 maj 1990 i dess ändrade lydelse enligt Vilniusprotokollet av den 3 juni 1999. KOM(2002) 24 slutlig, 23.1.2002.

²⁶¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/40/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar. KOM(2002) 25 slutlig, 23.1.2002.

²⁶² Delbetänkandet Rätt på spåret (SOU 2002:48)

ungefär motsvarande uppgifter som PTS har inom telesektorn (se vidare avsnitt 13.2.1). I Järnvägsstyrelsen skall nuvarande Järnvägsinspektion och Tågtrafikledning ingå. Det svenska järnvägsnätet föreslås i princip öppnas helt vad gäller godstrafik. Begreppet *auktoriserad sökande* införs. Detta begrepp innefattar förutom järnvägsföretag, med rätt att ansöka om tåglägen och bedriva godstrafik på hela det svenska järnvägsnätet, även industriföretag, speditörer m.fl., med egen rätt att avtala med Banverket och andra banhållare om tåglägen. Samma rättigheter gäller även för utländska företag, inklusive rätt till cabotage, under förutsättning att en motsvarande rätt ges till svenska företag i det land som det utländska företaget har sitt säte (ett s.k. reciprocitetskrav).

12.3 Konkurrensproblem

12.3.1 SJ AB:s företrädesrätt

Avregleringen av den svenska järnvägsmarknaden har inneburit en successiv konkurrensutsättning av SJ som bl.a. förlorat sin tidigare ensamrätt till all persontrafik men behållit ensamrätten till lönsam interregional persontrafik på stamnätet. När SJ bolagiserades årsskiftet 2000/2001 överläts denna ensamrätt till SJ AB, vilket ger detta bolag en betydande konkurrensfördel i förhållande till andra aktörer. SJ AB avgör vilken trafik som är lönsam respektive olönsam. Den olönsamma trafiken överlåter SJ AB åt staten som låter Rikstrafiken upphandla trafiken. Som tidigare föreslagits i Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1) bör SJ AB:s ensamrätt till lönsam interregional persontrafik på stamnätet avvecklas. Även trafiken på upphandlade linjer har i de flesta fall hamnat hos SJ AB, sannolikt som en följd av att det ofta funnits få tillräckligt konkurrenskraftiga alternativ vid upphandlingarna. SJ AB torde i kraft av den styrka som bolaget erhåller via de betydande transportvolymerna som ensamrätten ger, sin stora egna vagnpark, överlägsna erfarenhet och kunskap om den svenska marknaden och i vart fall till helt nyligen avsevärt bättre kontroll över många nödvändiga stödfunktioner, ha generellt bättre förutsättningar att vinna Rikstrafikens och läns- trafikhuvudmännens upphandlingar. En avveckling av ensamrätten till den lönsamma interregionala persontrafiken bör därför ske.

Formerna för denna avveckling ryms inom Järnvägsutredningens utredningsarbete.

12.3.2 Tillgång till gemensamma funktioner, rullande materiel m.m.

För att få så lika konkurrensvillkor som möjligt inom järnvägstrafik är det viktigt att alla tågoperatörer har tillträde till vissa gemensamma funktioner som stationshus, plattformar, bangårdar samt informations- och bokningssystem. Tidigare har SJ helt ansvarat för dessa funktioner. Som en följd av den trafikpolitiska propositionen 1998 fördes vissa gemensamma funktioner över från SJ till Banverket. Detta gällde de gemensamma funktionerna trafikantinformationssystem, anläggningar på plattform och planskilda plattformsförbindelser. När SJ bolagiserades bildades även fastighetsbolaget Jernhusen som tog över förvaltning och drift av affärsverkets fastigheter, däribland stationshusen, från det tidigare SJ Fastigheter. För att uppnå konkurrensneutralitet mellan olika tågoperatörer är det nödvändigt att en part som inte själv är tågoperatör har hand om drift och förvaltning av gemensamma funktioner som fastigheter.

Jernhusen övertog i samband med företagets bildande omkring 500 av SJ:s stationsfastigheter. Ett antal av dessa kommer att behållas, medan andra kommer säljas. SJ:s fastighetsbestånd uppgick ursprungligen till totalt ca 27 000 fastigheter. Tillsammans med Banverket kommer Jernhusen att gå igenom hela fastighetsbeståndet och överföra de fastigheter som behövs för järnvägsverksamhet till Banverket. Övriga fastigheter kommer att säljas, rivas eller placeras hos annan myndighet.

Det bör framhållas att järnvägsstationerna har avgörande betydelse som knutpunkter i kollektivtrafiksystemet och som resecentra där man kan köpa biljetter, få information och annan service. Det är därför viktigt att det t.ex. via ägardirektiv från staten bestäms att Jernhusen, i de fall utförsäljning av stationsbyggnader sker till nya ägare, inte får ha ett alltför snävt och kortsiktigt kommersiellt synsätt utan i första hand ser till att den grundläggande och trafikstödjande funktionen upprätthålls. Riskerna kan annars vara stora att nya ägare till stationerna, prismässigt eller genom andra prioriteringar, missgynnar trafikföretagen och deras behov till förfång för järnvägssektorn i allmänhet och små nytillträdande företag i synnerhet.

En faktor som kan begränsa möjligheterna till inträde på marknaden för järnvägstransporter är operatörernas tillgång till rullande materiel, lok och vagnar. Frågan om operatörernas tillgång till rullande materiel har nyligen utretts i Rikstrafikens regi²⁶³, men regeringen har inte kommit med förslag till slutlig lösning. Vid Rikstrafikens upphandling av trafik uppgår avtalstiden normalt till 5 år, ibland med möjlighet till förlängning upp till 3 år. Denna tidsperiod har med de alternativ till köp/hyresvillkor som marknaden hittills erbjudit oftast inte utgjort ett ekonomiskt rimligt alternativ för operatören att göra egna investeringar i rullande materiel, främst med hänsyn till restvärdesrisken. Rikstrafiken har därför föreslagit att staten på kort och medellång sikt, för de operatörer som så önskar, tillhandahåller den rullande materielen för den upphandlade trafiken via ett vagnbolag som hyr ut materielen till operatörerna. Verket stöder detta förslag och anser att det kan bidra till att underlätta nyinträde på marknaden. Den mindre lämpliga situationen som nu ofta gäller då operatörer är hänvisade till att hyra materiel från konkurrenten SJ AB skulle därmed kunna undvikas. Allt eftersom en svensk marknad men kanske framför allt en gemensam europeisk järnvägsmarknad med ökad teknisk interoperabilitet växer fram, torde förutsättningarna bli bättre för andra och mer marknadskonforma lösningar för rullande materiel.

Ett näraliggande problem till operatörernas tillgång till rullande materiel är tillgången till verkstadsresurser för lok och vagnar. Vid den planerade utförsäljning av tidigare SJ-ägda service- och underhållsverksamheter (bl.a. företagen EuroMaint och SweMaint) är det därför betydelsefullt att verksamheterna om möjligt delas upp eller "förpackas" på sådant sätt att det ger förutsättningar för konkurrens och att inte ett privat "underhållsmonopol" omgående skapas. Staten kan på detta sätt aktivt bidra till att skapa förutsättningar för en fungerande framtida service- och underhållsmarknad. På motsvarande sätt anser verket att staten kan bidra till en vitalare godstransportmarknad genom att helt frigöra TGOJ Trafik från Green Cargo. TGOJ är en godsoperatör med stor erfarenhet och kunskap om den svenska järnvägsmarknaden och skulle som fristående aktör kunna utgöra ett reellt alternativ till det alltjämt, trots en sedan sex år öppen godstransportmarknad på järnväg, helt domine-

²⁶³ Analys rullande materiel, Utredning på uppdrag av Rikstrafiken, Lagerlöf & Leman, 2001. En tidigare statlig utredning (Vagnbolag för järnvägen SOU 1999:87) föreslog att ett vagnbolag skulle tillskapas med staten och trafikhuvudmännen som delägare. Detta vagnbolag skulle även kunna utföra underhåll.

rande företaget Green Cargo. TGOJ har bl.a. nyvunna erfarenheter vad gäller att samordna internationella godstransporter som en av IKEA Rails samarbetspartners.

Det kapillära bannätet (änden på spåret som bl.a. ansluter vissa industriområden) har tidigare till stor del ägts av SJ, vilket inneburit konkurrensfördelar gentemot andra tågoperatörer. En förändring har skett i detta avseende efter beslut att huvuddelen av det kapillära bannätet skulle överföras från SJ till Banverket, vilket skedde den 1 januari 2000. Hittillsvarande erfarenheter av detta synes vara positiva. Fortfarande ägs vissa delar av det kapillära nätet av Green Cargo, främst i anslutning till och inom terminalanläggningar. Resterande delar av det kapillära nätet ägs av andra banhållare (kommuner, hamnar, industrier m.fl.). I vissa fall uppges ägarförhållandena av dessa spår och marken de ligger i vara oklara och det kan finnas anledning att överväga om ytterligare delar av det kapillära nätet av samordnings- och administrationsskäl skulle förvaltas eller ägas bättre av Banverket. Detta kan särskilt vara aktuellt om spåren f.n. utnyttjas eller i framtiden kan förväntas utnyttjas av flera tågoperatörer och om nuvarande ägare är små eller har anknytning till någon operatör.

12.4 Sammanfattande slutsatser

Införandet av konkurrens inom järnvägstrafiken kan sägas ha haft både negativa och positiva effekter men de senare överväger. Bland positiva effekter nämns nytänkande, t.ex. att nya lösningar lanseras av tågoperatörer, och minskade kostnader (effektivisering). Bland negativa effekter märks att det allmännas upphandling av olönsam trafik ibland medfört problem för resenärerna, bl.a. med hänsyn till biljettsamordning mellan tågoperatörer.²⁶⁴ Vissa av dessa brister i regelverk m.m. kring den upphandlade trafiken blev tydliga i samband med upphandlingen av Västkustbanan. Förutom problem med biljettsamordningen och andra rutiner i samband med byte av operatör påverkades Sydvästens förutsättningar att driva trafiken bl.a. av SJ:s företrädare till lönsam trafik och möjligheten att ensamt

²⁶⁴ "Spåren efter avregleringen" (KFB-rapport 2000:25). Utredningen har finansierats av Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och Banverket och gjorts av Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén m.fl.

avgöra vilken trafik som är lönsam, tillgången till rullande materiel och avtalstidens längd.²⁶⁵

Konkurrensutsättningen inom järnvägstrafiken har genomförts etappvis. Det kan vara en väl avvägd strategi. Här bör dock uppmärksammas att problemet med korssubventionering kan accentueras om regelreformen innebär att aktörerna får fortsätta att bedriva en del av verksamheten i monopolform medan övrig verksamhet blir konkurrensutsatt utan att några särskilda åtgärder vidtas för att hindra en sådan subventionering.

Trots ökad konkurrens svarar staten genom SJ AB fortfarande för den helt övervägande delen av persontrafiken med tåg. SJ AB:s andel av det totala inrikes resandet med järnväg var år 2001 ca 75 procent. Godstransportmarknaden har i högre grad än persontrafikmarknaden utsatts för konkurrens. Även godsmarknaden domineras dock fortfarande helt av staten, främst genom Green Cargo/TGOJ som har en sammanlagd marknadsandel på omkring 80 procent. Malmtrafiken, som körs av likaså statsägda MTAB (ägt av LKAB), svarar för ca 10 procent medan resterande ca 10 procent av marknaden delas mellan 6-7 operatörer.

En fortsatt reformering av den svenska järnvägsmarknaden är angelägen och processen bör ta utgångspunkt i de förslag som redovisats i föregående avsnitt. SJ AB:s ensamrätt bör således avvecklas och i övrigt bör bl.a. tillgången till nödvändiga gemensamma funktioner på marknaden garanteras alla aktörer till transparenta och icke diskriminerande villkor.

Det finns många möjliga åtgärder som kan utveckla och allmänt höja konkurrenskraften för järnvägssektorn i förhållande till och möjligheten att samverka med andra transportslag. Järnvägstransporter har speciella för- och nackdelar och är i stor utsträckning beroende av att kunna fungera tillsammans och som komplement till andra transportslag. Arbetet med att utveckla intermodala trafiklösningar och ytterligare forskning på detta område är därför av stor vikt. Den stråkstrategi och de förslag till utvecklande av terminaler m.m. som bl.a. fördes fram av Godstransport-

²⁶⁵ Uppsats i Nationalekonomi, 20 poäng, "Utvärdering av upphandling av tågtrafik på Väst kustbanan", Anders Jönsson, 2001, Göteborgs Universitet, Nationalekonomiska Institutionen i samarbete med Konkurrensverket.

delegationen bör därför utvecklas vidare. En väl fungerande järnvägsmarknad är vidare beroende av att marknaden är flexibel, motsvarar kundernas krav på kapacitet och kvalitet samt är intressant att satsa på för nytillträdande och internationellt verksamma företag. Åtgärder som kan väntas bidra till en allmänt vitalare och konkurrenskraftigare järnvägsmarknad är bl.a. fler separata godsstråk (för att minska konflikterna mellan person- och godstrafik) och insatser för att bygga bort flaskhalsar vilket väsentligt skulle öka godskapaciteten samt satsningar på effektivare terminaler (bl.a. för kombitrafik i storstäderna).

Det finns ett starkt behov av en internationellt fungerande järnvägsmarknad och en ytterligare utveckling av den svenska järnvägsmarknaden är inte enbart avhängig nationella åtgärder utan beroende av om avgörande framsteg görs för att effektivisera den gemensamma europeiska marknaden. Sverige är redan en av de mest öppna marknaderna inom EU. Trots denna marknadsöppning är antalet nya företag som etablerat sig i Sverige begränsat. En viktig anledning härtill är sannolikt att de olika nationella marknaderna i Europa inte har tillräcklig teknisk- och säkerhetsmässig interoperabilitet. Europas järnvägsföretag kan därför inte enkelt och effektivt utnyttja samma materiel m.m. på olika marknader. Det pågående arbetet inom EU för en gemensam inre järnvägsmarknad med harmoniserade regler och standarder är därför av stor betydelse även för en bättre fungerade svensk järnvägsmarknad.

Sverige bör i det internationella samarbetet fortsatt kraftfullt verka för en fullständig marknadsöppning, inte minst gällande rätten till cabotage. Eftersom cabotagefrågan är omtvistad i vissa medlemsländer kan det dock antas att gemensamma regler på detta område kommer att dröja. Konkurrensverket välkomnar därför Järnvägsutredningens tidigare nämnda förslag om att gå före och införa cabotage i Sverige med start år 2003. Detta kommer att stimulera inträde av nya företag och främja en ökad konkurrens till fördel för köpare av järnvägstransporter på den svenska järnvägsmarknaden. Konkurrensverket ser i detta sammanhang dock inga bärande skäl till att denna rätt måste villkoras med ett reciprocitetskrav. En annan viktig fråga i det fortsatta arbetet mot en fungerande europeisk järnvägsmarknad är att en samsyn nås inom EU beträffande behovet av en fullständig strukturell separation mellan infrastruktur och järnvägsdrift. Utgångspunkten bör vara att dessa verksamheter bedrivs i separata bolag med så långt möjligt skilda

ägare. Konkurrensverket ser avslutningsvis fördelar med en generell och lika tillämpning av konkurrensreglerna oavsett sektor och förordar därför att EU:s speciella transportförordningar, bl.a. de särskilda konkurrens- och förfarandereglerna inom järnvägsområdet²⁶⁶, tas bort.

²⁶⁶ Rådets förordning (EEG) nr 1017/68 av den 19 juli 1968 om tillämpning av konkurrensregler på transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar.

13 Elektronisk kommunikation

Området för elektronisk kommunikation kan sägas innefatta marknader som tele- och datakommunikation samt television. Den snabba tekniska utvecklingen har förändrat marknadsförutsättningarna. Vid digital överföring av data komprimeras informationen. Distributionssystemen får därmed ökad kapacitet och kan överföra mer information per tidsenhet och tillgänglig bandbredd. Detta ger möjligheter till ett ökat utbud och lägre distributionskostnader. Digitalisering underlättar även för interaktivitet i medierna och utgör grunden för konvergens som förenklat kan definieras som sammansmältningen mellan nät, tjänster och apparater. Företagen har börjat engagera sig i nya angränsande affärsområden. Företag som av tradition har verkat inom skilda branscher börjar konkurrera inom varandras traditionella affärsområden. I det följande beskrivs struktur- och ägarförhållanden inom olika segment.

13.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

13.1.1 Telemarknaden²⁶⁷

Marknaden för telekommunikation kan delas upp i olika delmarknader. En uppdelning kan göras mellan fasta och mobila teletjänster.

Marknaden för fasta teletjänster

Marknaden för fasta teletjänster kan under år 2001 beräknas ha omsatt totalt ca 27 miljarder kronor. Sedan 1994 har marknadsvärdet ökat med ca 30 procent. Antalet abonnemang uppgick till drygt 6 miljoner och två tredjedelar var privata abonnemang. Telia, den dominerande fastnätsoperatören och tillika nätägaren, svarade för ca 76 procent av marknadsvärdet vid slutet av år 2001. Telias andel av marknadsvärdet har sedan regelreformen 1993 (se vidare avsnitt 13.2.1) minskat med några procentenheter varje år.

²⁶⁷ De statistikuppgifter i form av kundantal och marknadsvärden m.m. som redovisas i detta avsnitt kommer, när annan källa inte anges, från Post- och telestyrelsen, Svensk telemarknad 2001.

Telia AB, som bildades 1993 sedan det omvandlats från Televerket, är moderbolag i Telia-koncernen. Telia erbjuder olika slag av teletjänster och har en unik ställning såtillvida att Telia är ensam om att inneha ett fast accessnät som når näst intill samtliga hushåll och företag i landet. Detta innebär således att merparten av samtliga företag och hushåll är direktanslutna till Telias fasta nät och betalar abonnemangsavgift till Telia. Av det totala marknadsvärdet för fasta teletjänster på drygt 27 miljarder kronor svarade intäkterna från abonnemang och andra fasta avgifter för ca 33 procent år 2001. Denna andel har varit i det närmaste oförändrad sedan 1994. Telias kontroll över infrastrukturen genom accessnätet i kombination med företagets mycket stora abonnentstock är den främsta orsaken till att Telia alltjämt har en mycket stark ställning på fastnätsmarknaden.

Antalet fastnätsoperatörer som konkurrerar med Telia har ökat väsentligt sedan den första konkurrerande operatören etablerade sig på marknaden för snart tio år sedan. Det finns för närvarande ett drygt trettio tal teleoperatörer, t.ex. Tele2, Worldcom och Telenordia som tillhandahåller internationella och nationella teletjänster till företag eller hushåll. Kunder till Telias konkurrenter är som regel indirekt anslutna, dvs. de kan låta samtal effektueras av den med Telia konkurrerande operatören. De konkurrerande operatörerna fakturerar kunderna ifråga men erlägger samtrafikersättning till Telia för utnyttjandet av Telias nät. Detta har lett till ett ökat konkurrenstryck på marknaden för fast telefoni trots att konkurrenterna i jämförelse med Telia i mycket begränsad utsträckning har byggt egna accessnät. Om man enbart beräknar marknadsvärdet för själva samtalstrafiken har de konkurrerande operatörernas sammanlagda andel av samtliga trafikintäkter under de senaste fem åren kontinuerligt ökat. Som framgår av tabell 13.1 nedan uppgick konkurrenternas sammanlagda andel vad avser nationella och internationella teletjänster på fastnätsmarknaden inbegripet samtal från fasta nät till mobilnät till ca 38 procent år 2001.

Tabell 13.1 Olika fastnätoperatörers andel av marknadsvärdet för samtalstrafik. År 2001

Företag	Marknadsandel (%)
Telia	62
Tele2	14
Worldcom	6
Telenordia	3
Övriga	15

Källa: PTS samt företagens årsredovisningar

Den s.k. förvalsreformen har bidragit till att öka konkurrensen. Förval för fast telefoni infördes den 11 september 1999. Förval innebär att konsumenten anmäler sig till den eller de teleoperatörer som abonnenten vill vara kund hos. Efter en sådan anmälan behöver konsumenten inte längre slå ett prefix (95XY) före telefonnumret vid valet av teleoperatör. Som mest går det att välja två teleoperatörer i sitt förval, ett telebolag för nationella samtal och ett för internationella samtal. Förvalsreformen har inneburit betydande fördelar för konsumenterna i form av mindre krångel och lägre priser framförallt vad gäller utlandssamtal och långdistanssamtal. Sedan förvalsreformens genomförande har antalet förvalskunder stadigt ökat. Vid slutet av 2001 hade drygt 1 540 000 telefoni-kunder valt en alternativ operatör till Telia som förvalsoperatör. Av dessa var ca 85 procent privatkunder, vilket motsvarar en tredjedel av samtliga privata fastnätsubonnemang. Antalet prefixkunder var vid slutet av 2001 ca 920 000. Av dessa var närmare 90 procent privatkunder.²⁶⁸ Förvalsreformen har nyligen kompletterats genom införande av s.k. lokalt förval den 1 februari 2002. Innebörden av detta är att den förvalskund som ringer ett lokalsamtal inte längre behöver slå riktnumret inom det egna riktnummerområdet för att kunna använda sin förvalsoperatör.

En marknad som rönt allt större uppmärksamhet är den s.k. bredbandsmarknaden. Någon enhetlig och fastlagd definition av detta begrepp finns inte. Konkurrensverket, PTS och Konsumentverket redovisade i en gemensam rapport²⁶⁹ vad som kännetecknar bredbandsmarknaden. I rapporten konstateras att begreppet bredband i grunden handlar om att överföra stora mängder digital information

²⁶⁸ Källa: Post- och telestyrelsen, Svensk telemarknad 2001.

²⁶⁹ Rapporten Alltid på! Bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv, april 2002.

mellan specifika punkter under kort tid. TV-program, telefoni, radio, bilder och musik är exempel på information som kan överföras digitalt. I rapporten beskrivs bredband som hög kapacitet för digital överföring av information mellan specifika punkter.

Det finns olika tekniska lösningar för bredbandsanslutning. ADSL²⁷⁰ är en teknik som gör det möjligt att använda existerande kopparkablar, dvs. det vanliga telenätet, för att exempelvis förmedla stora mängder data såsom rörliga bilder i en riktning och små mängder data såsom ett telefonsamtal i den andra riktningen. PTS, Konkurrensverket och Konsumentverket uppger i ovan nämnda rapport att de ADSL-baserade tjänsterna som finns på konsumentmarknaden, beteckningen till trots, kan användas symmetriskt med ungefär samma kapacitet i båda riktningarna. De operatörer som erbjuder denna tjänst är beroende av Telia, som via sitt nätbolag Skanova, kontrollerar det fasta kopparbaserade accessnätet och alla telestationer dit teleledningarna leds. Även kabel-tv-nät kan användas för bredband. I avsnitt 13.1.2 nedan redogörs närmare för hur ett kabelnät kan vara uppbyggt samt vilka bolag som finns på den svenska marknaden. En annan anslutningsform är, enligt vad som framgår av nyss nämnda rapport, genom s.k. LAN som i princip anläggs som ett företagsnät. I Sverige finns LAN företrädesvis i flerbostadshus i stora och medelstora städer. Både koppar- och fiberkabel kan användas.

På marknaden för bredbandstjänster till konsumenter finns ett fåtal större företag samt ett flertal mindre som vanligtvis agerar lokalt. Operatörerna består av allt från nationella teleoperatörer och kabel-tv-bolag till företag som helt specialiserat sig på att marknadsföra sig mot konsumenter. Enligt uppgifter från AB Stelacon använde ca 480 000 hushåll bredband i Sverige i februari 2002. Telia svarade (gemensamt med dotterbolaget comhem) för ca 50 procent av marknaden och Bredbandsbolaget för drygt 20 procent. De båda kabel-tv-bolagen UPC och comhem hade lika stora marknadsandelar, ca 9 procent. Övriga bolag svarade således gemensamt för ca 20 procent. Vad gäller anslutningsformen ADSL hade Telia enligt egen uppgift ca 80 procent av antalet anslutningar den sista december 2001.²⁷¹

²⁷⁰ Asymmetric Digital Subscriber Line

²⁷¹ Källa: Post- och telestyrelsen, rapporten Konkurrensen i accessnätet, maj 2002.

I mars 2002 offentliggjordes att Telia och det finska telebolaget Sonera går samman. Det sammanslagna bolaget kommer att få en ledande marknadsposition i Norden. Den nya koncernen kommer att ha 7,6 miljoner kunder inom fast telefoni och 8,1 miljoner mobilkunder i Norden och Baltikum. Efter samgåendet kommer statens ägarandel att vara cirka 45 procent. Affären är ett exempel på den ökade internationaliseringen av telemarknaden och visar att operatörerna ser konkurrensfördelar av att vara etablerade i många länder och att kunna utnyttja skalfördelar genom att ha ett stort antal abonnenter.

Marknaden för mobila teletjänster

I motsats till vad som gäller för en stor del av fastnätsmarknaden, finns det på mobiltelemarknaden konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur (radioaccessnät). Marknaden för mobila teletjänster kan under år 2001 beräknas ha omsatt drygt 16 miljarder kronor. Sedan 1994 har marknadsvärdet ökat med ca 270 procent. Antalet abonnemang och kontantkort var närmare 7,2 miljoner vid årsskiftet 2001/2002. Kontantkorten får en allt större betydelse och utgör numera nästan hälften av samtliga mobilteleabonnemang och kontantkort.

Det finns för närvarande tre mobilteleoperatörer med egna mobilnät i Sverige: Telia, Tele2 och Europolitan Vodafone. Av antalet abonnemang hade Telia vid utgången av år 2001 en marknadsandel för mobila teletjänster på knappt 50 procent medan Tele2 hade en marknadsandel på 35 procent och Europolitan Vodafone ca 15 procent. Om andelen i stället beräknas efter intäkter från abonnemang och tjänster uppgick Telias marknadsandel till drygt 50 procent medan Tele2 och Europolitan Vodafone i stort sett hade lika stor marknadsandel, dvs. knappt 25 procent.

GSM, eller den andra generationens mobiltelefoni, är det helt dominerande mobiltelesystemet i Sverige. Trafiken i GSM-näten består huvudsakligen av kretskopplade tjänster (vilket i normalfallet är taltrafik). Överföringshastigheterna i mobiltelenäten innebär en begränsning för tjänster som kräver datakommunikation men trenden är att datakommunikationen i mobilnäten ökar. Teknisk utveckling har medfört att kapaciteten i de befintliga GSM-näten kan

höjas. GPRS²⁷² är en s.k. paketförmedlande teknik som möjliggör en väsentligt högre överföringshastighet och en kontinuerlig uppkoppling varvid bl.a. vissa Internetjänster kan användas. Tekniken har numera introducerats av samtliga nyss nämnda tre operatörer.

Under de senaste åren har även antalet tjänstetillhandahållare²⁷³ för mobila teletjänster ökat på den svenska marknaden. Exempel på sådana operatörer är Sense Communication, Song Networks, Globalnet, Djuce, LunarMobile och HemEl. Genom införandet av UMTS (se vidare nedan) förväntas nya mobila datatjänster kunna erbjudas marknaden vilket torde verka pådrivande på mobiloperatörerna att öppna sina nät för flera tjänstetillhandahållare och innehållsleverantörer. Orsaken till detta är den pågående tjänsteutvecklingen som går från att leverera relativt enkla och homogena tjänster – nämligen rösttelefoni – till ett stort och komplext utbud av teledata- och innehållstjänster. En sådan utveckling kan förväntas leda till en inriktning mot allt smalare segment av marknaden samtidigt som intresset ökar hos operatörerna att tillvarata andra företags kunskaper och idéer. Den hittillsvarande vertikala integrationen på mobiltelemarknaden kan därför förväntas bli mer uppluckrad eftersom det för nätoperatörerna bör bli mer ekonomiskt fördelaktigt att ingå avtal med tjänstetillhandahållare.

Även om antalet tjänstetillhandahållare ökat under de senaste åren är deras andel av mobiltelemarknaden liten. Tjänstetillhandahållarna hade under 2001 en sammantagen andel som uppgick till ca 1 procent av det totala antalet abonnemang och kontantkort. Samtidigt kan konstateras att tjänstetillhandahållarna varit relativt framgångsrika i att värva nya GSM-kunder. Under 2001 uppgick den totala tillväxten i antalet abonnemang och kontantkort till ca 790 000 och tjänstetillhandahållarna svarade för närmare 6 procent av dessa abonnemang.

Ur ett europeiskt perspektiv är antalet mobilteleabonnemang per invånare förhållandevis högt i Sverige. Sverige intar, tillsammans med övriga nordiska länder, en tätplats i Europa. Den 1 januari 2001 var mobiltelepenetrationen närmare 70 procent i Sverige, Finland och Norge och något lägre i Danmark, ca 64 procent. Island hade högst penetration, 77 procent, följt av Italien med en andel

²⁷² General Packet Radio System

²⁷³ Motsvarar engelskans Service Provider och Mobile Virtual Network Operator (MVNO).

som uppgick till 73 procent. Andra länder, t.ex. Storbritannien, hade en penetration på 67 procent medan Tyskland hade en betydligt mindre andel, ca 58 procent.²⁷⁴

Inom en relativt snar framtid kommer ytterligare aktörer att vara verksamma på den svenska marknaden för mobila teletjänster med delvis egna mobilnät. Detta sker i samband med utvecklingen av ett nytt system för mobil kommunikation, det s.k. tredje generationens system för mobil kommunikation, även kallat 3G eller UMTS²⁷⁵. Utgångspunkten är att det nya systemet skall vara globalt och standardiserat. I de nya UMTS-näten ökar överföringshastigheten väsentligt vilket medför att avancerade och högkvalitativa tjänster kommer att kunna erbjudas i dessa nät. I december 2000 beslutade tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) om fyra nya tillstånd för att tillhandahålla nätkapacitet för mobila teletjänster baserade på UMTS-tekniken. Tillstånden tilldelades Europolitan Vodafone, Hi3G Access, Orange och Tele2. Konkurrensen kan förväntas påverkas genom att det tillkommer ytterligare två aktörer utöver de tre som redan innehar egen nätkapacitet²⁷⁶. Marknadsutvecklingen innebär således att bl.a. följande operatörer (se tabell 13.2) kommer att vara verksamma på marknaden för mobila teletjänster.

²⁷⁴ Källa: Public Network Europe, 2001 Mobile Yearbook, The Economist Group.

²⁷⁵ Universal Mobile Telecommunications System

²⁷⁶ Det kan i sammanhanget nämnas att PTS under år 2002 beslutat att tilldela SweFour AB, som ägs av BrainHeart Capital, ett fjärde nationellt GSM-tillstånd i Sverige.

Tabell 13.2 Olika mobiloperatörers marknadsandel beräknad efter intäkter. År 2001

Företag	Marknadsandel (%)
Telia	51
Tele2	24
Europolitan Vodafone	24
Hi3G Access	-
Orange Sverige	-
Övriga	1

Källa: PTS samt företagens årsredovisningar

De nya operatörerna tillhör internationellt stora koncerner. Orange Sverige är en del av den börsnoterade franska mobiloperatören Orange som har France Telecom som dominerande ägare. Orange driver verksamhet i 20 länder och har tilldelats en 3G-licens i nio länder. Hi3G Access har tilldelats en 3G-licens i Danmark och Hi3G Access systerföretag inom den Hongkong-baserade Hutchison-gruppen har erhållit 3G-licenser i Storbritannien, Italien, Österrike, Hongkong och Australien.

Telia har tillsammans med Tele2 ingått ett samarbete om bl.a. utbyggnad och drift av ett UMTS-nät. Även Hi3G, Orange och Europolitan Vodafone har ingått samarbetsavtal om UMTS-infrastruktur. UMTS-näten skall vara fullt utbyggda den 31 december 2003. Konkurrensverket har prövat samarbetena om UMTS-nät enligt bestämmelserna i konkurrenslagen. Efter att Telia och Tele2 i ett tilläggsavtal ändrat samarbetet gjorde verket bedömningen att förutsättningar förelåg att bevilja undantag för samarbetet. Konkurrensverkets beslut innebär att Telia och Tele2 erhöll undantag för de ändrade samarbetsavtalet för fem år, till och med den 26 februari 2007. Samarbetet mellan Hi3G, Orange och Europolitan Vodafone har också prövats av Konkurrensverket. Verket har fattat ett beslut som också innebär undantag för samarbetet under fem år, till den 20 december 2006.

13.1.2 Televisionsmarknaden²⁷⁷

Mediestrukturen i Sverige har under 1990-talet genomgått stora förändringar inte bara på marknaderna utan även i fråga om ägarstrukturen. En rad nya aktörer har etablerat sig. Många gamla företag har vidgat sin verksamhet till nya delbranscher. Både nya och gamla medieaktörer har gått in på nya marknader som öppnats genom avregleringar och digitalisering av dataöverföring. De stora medieföretagen i Norden, som tidigare i huvudsak varit verksamma i sitt hemland, har i allt större utsträckning gått in i grannländerna genom att dels förvärva befintliga, dels etablera nya företag. Nedanstående tabell 13.3 visar de största ägarsfärerna på den svenska mediemarknaden.

²⁷⁷ Underlaget för de delar som behandlar television är företrädesvis hämtat från rapporten *Medieutveckling 2001* utgiven av Radio- och TV-verket.

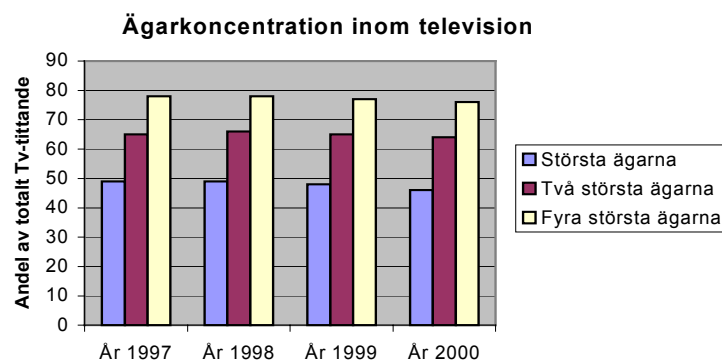
Tabell 13.3 De största ägarsfärerna på den svenska mediemarknaden. Medicomsättning i Sverige samt total omsättning i miljoner kronor. År 2000

Ägarsfärer	Medieomsättning (Mkr) Sverige	Total omsättning (Mkr)	Större företag (varumärken) i Sverige
Bonniersfären – Bonnier AB	10 667	17 012	Bonnierföretagen, Svensk Filmindustri, SF Bio, Dagens Industri, Bonnier Tidskrifter, Bonnier Affärsinformation, Bonnier Radio (Mix, Megapol), Scandinavian Home Entertainment, Dagens Nyheter, Sydsvenska Dagbladet, Ystads Allehanda, Expressen, Kvällsposten, GT
Staten	6 635		
Varav SVT, SR och Ur	5 528	5 528	Sveriges Television, Sveriges Radio, Utbildningsradion
Telia	681	5 212	Com Hem
Teracom	1 347	1 549	
Schibsted A/S	3 688	8 613	Svenska Dagbladet, Aftonbladet (50%), Metronome Film & Television, Sandrew Metronome Sverige (50%), SMS Publishing
Stenbecksfären	2 955	25 761	TV3 m.fl. TV-kanaler, ViaSat, TV-shop, Strix, FinansVision, MTG Radio, Moderna tider, Brombergs
Varav Modern Times Group	2 383	5 431	
Metro	382	841	Metro
Tele2	190	12 470	Kabelvision
Alma Media (23), Bonnier (22), Stenbeck (15) – TV4 AB	2 509	2 509	TV4
Egmont Fonden – Egmont International Holding A/S	1 859	9 924	Egmont Entertainment, Serieförlaget, (Hemmets Journal), Richter, Kärnan
Familjen Hjärne (87)- Stampen	1 576	1 576	Göteborgs-Posten
Kooperativa Förbundet – KF Media	1 234	1 234	Akademibokhandelsgruppen, P.A. Norstedts & Söner, Tidningen Vi
Släkten Aller – Carl Allers Etablissement	1 177	3 615	Allers Förlag, Se & Hör, Baltic Press

Källa: Mediesverige 2001/2002 samt bearbetning av Konkurrensverket

Ägarkoncentrationen på tv-marknaden kan mätas på olika sätt. En metod är att mäta hur stor andel av tv-tittandet som hänförs till olika ägare. En ägare kan äga flera tv-kanaler och en tv-kanal kan ha fler än en ägare, varför detta inte är detsamma som att direkt undersöka tv-kanalernas tittartidsandelar. I figur 13.4 nedan visas ägarkoncentrationen mätt genom tittartidsandel per ägare under åren 1997-2000.

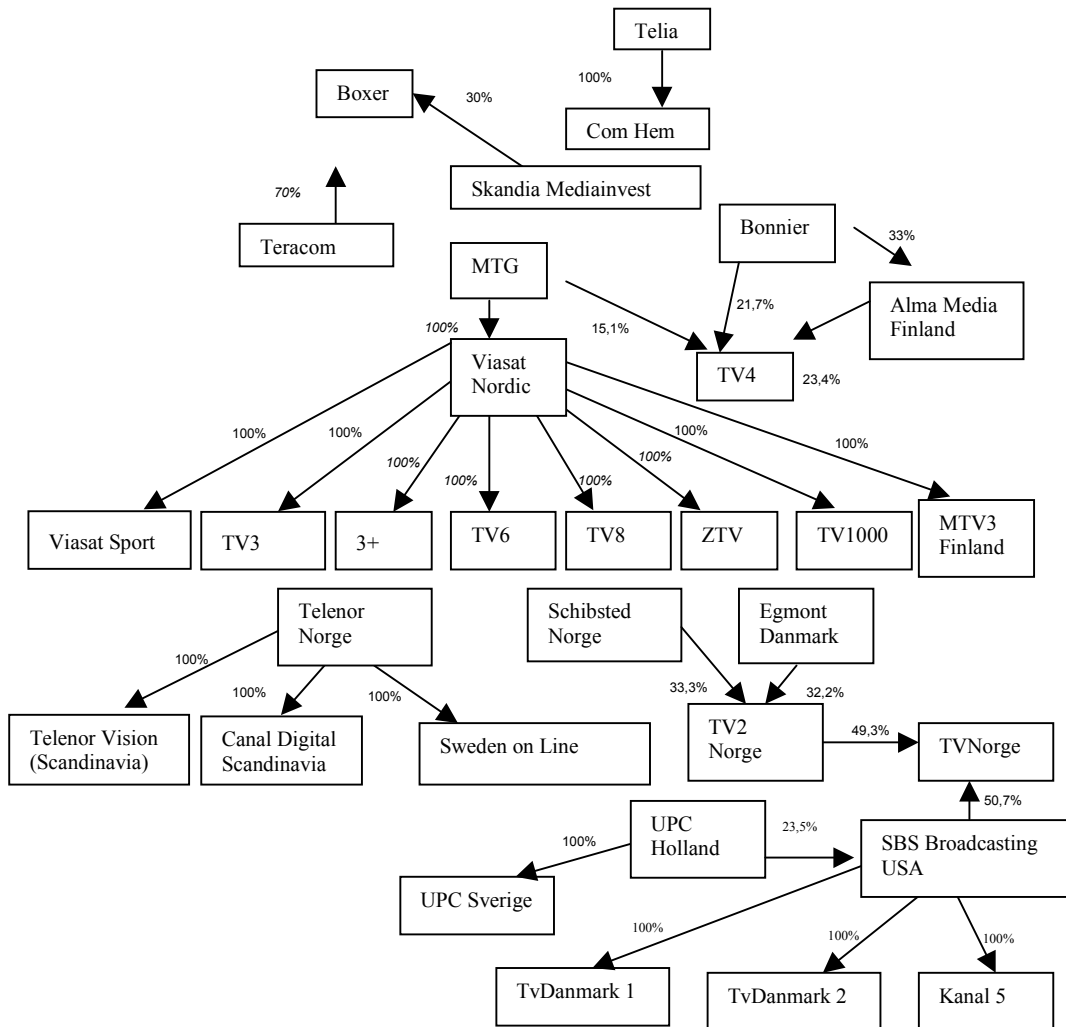
Figur 13.4 Andel av totalt TV-tittande fördelat efter största ägare, de två största ägarna samt de fyra största ägarna. Åren 1997-2000



Källa: Medieutveckling 2001

En jämförelse visar att ägarkoncentrationen mätt enligt denna metod närmast visar på en minskning under de senaste åren. I figur 13.5 nedan visas olika ägarsfärer och deras aktiviteter inom tv-området på den svenska marknaden. Påtaglig är närvaron av stora nordiska flermedieföretag och gemensamma ägarintressen som – vilket understryks av tabell 13.3 – speglar ägarnas strävan efter integrerade verksamheter, såväl horisontellt som vertikalt.

Figur 13.5 Relationer mellan olika ägarsfärer och aktiviteter inom tv-området på den svenska marknaden.



Källa: Medieutveckling 2001 samt bearbetning av Konkurrensverket

Digitaliseringen

För tv-mediet leder de digitala sändningarna till stor förändring eftersom i princip vilken digital information som helst kan skickas genom en digital tv-sändning. Tillämpningar som tills nyligen varit förknippade med andra medier kan flytta in i en vanlig tv-mottagare. Exempel är elektronisk handel, elektronisk post eller informationssökning.

Eftersom hushållens tv-mottagare i allmänhet är konstruerade för att ta emot analoga signaler krävs att en separat digital avkodare kopplas till tv-mottagaren, benämnd "set top box", dekodare eller digital-tv-box. Boxen omvandlar de digitala signalerna till analoga så att signalerna kan återges som ljud och bild i hushållets befintliga tv-mottagare.

En av egenskaperna som gör den digitala tekniken intressant är möjligheten till interaktivitet, dvs. att tv-konsumenten direkt kan kommunicera med programföretagen via en tryckning på fjärrkontrollen och t.ex. påverka vad han eller hon vill se. Det är möjligt om avkodaren har ett modem för returkommunikation genom den fasta telefonledningen. I ett kabel-tv-nät skulle själva kabeln kunna användas som returkanal, vilket ger en snabbare returkommunikation. I dagsläget består interaktiviteten i huvudsak av enkla tjänster som spel, elektronisk handel och omröstningar.

Vid årsskiftet 1999/2000 hade 3 procent av hushållen tillgång till digital-tv. Vid slutet av år 2000 var motsvarande tal betydligt större, ca 12 procent. Utvecklingen mot en övergång till digitala tv-sändningar är stark.

Digitala tv-sändningar distribueras via marknätet, kabel och satellit. De digitala sändningarna över marknätet omhänderhas av Teracom och Senda. Telias com hem och UPC sänder digitalt i kabelnät och Canal Digital och Viasat sänder digitalt över satellit. Canal Digital har meddelat att bolaget under året kommer att upphöra med sina analoga sändningar över satellit. Viasat har lämnat motsvarande besked.

Sändning i marknätet

För marksänd tv svarar det statligt ägda Teracom AB. De programföretag som sänder i det analoga marknätet, dvs. SVT, UR och TV4 är ålagda att använda Teracom för sina sändningar medan det för de digitala marksändningarna inte finns sådana sändningsvillkor.

De digitala sändningarna över marknätet startade 1999. Administrationen kring kundabonnemangen omhänderhas av företaget Senda i Sverige AB som också samordnar och paketerar programutbudet och tjänsterna i det marksända digital-tv-nätet. Senda ägs gemensamt av SVT/Utbildningsradion och Teracom. Senda administrerar även den gemensamma elektroniska programguiden (EPG:n).

Regeringen beslutar om tillstånd för digital marksänd tv. Radio- och TV-verket har hand om ansökningsförfarandet och lämnar ett motiverat förslag till regeringen om vilka företag som bör få tillstånd.

Sändning via satellit

Satelliter kan användas till överföring mellan två sändarstationer för marksänd tv, förmedling av sändningar till kabel-tv-nät och bredbandsnät eller för direkt mottagning av enskilda hushåll genom parabolantenn. Det behövs inget tillstånd för att bedriva sändningar över satellit. Däremot skall satellitföretaget, som sätter samman och svarar för programtjänster, under vissa förutsättningar registrera sig hos Radio- och TV-verket.

Två företag dominerar den svenska marknaden när det gäller distribution och kundadministration av satellitsänd tv. Dessa är det norska företaget Canal Digital och det svenska Visasat. Canal Digital grundades 1997 efter en fusion mellan FilmNet/Multichoice och Telenor/CTV. Företaget ägs av telekommunikationsföretaget Telenor AS, som under 2001 tog över hela verksamheten genom att köpa resterande del av den tidigare delägaren Canal +. De digitala sändningarna inleddes hösten 1998.

Viasat ingår i mediekoncernen Modern Times Group AB (MTG). Viasat har verkat på marknaden sedan slutet av 1980-talet. Verksamhet bedrivs i hela Norden och i Baltikum. Viasat inledde digitala sändningar under hösten 2000.

Sändning via kabel

Vid sändning i ett kabelnät kan tv-signalen skickas direkt från en tv-studio och ut på nätet. Detta sker ofta vid lokala kabelsändningar. Vanligare är vidaresändning av satellit- eller marksändningar som tas emot vid en central punkt och skickas i kabel till de hushåll som har tillgång till nätverket.

Utbyggnaden av kabelnät till hushållen inleddes i början av 1980-talet. Över två miljoner hushåll är anslutna till kabel-tv-nät. Tillväxten av nya kabelnät har i praktiken upphört. Fyra kabelnätoperatörer innehar mer än 90 procent av totala antalet hushåll anslutna till kabel-tv. Därutöver finns ett 70-tal små aktörer som driver lokala s.k. SMATV-nät²⁷⁸. I allmänhet är det samma företag som äger och driver nätet och har kontakterna med hushållen.

Flest anslutna hushåll har com hem, som ingår i Teliakoncernen, UPC Sverige, som är ett dotterbolag till Europas näst största kabel-tv-företag United Pan-Europe Communication, Kabelvision, som ingår i Tele2-koncernen och har ett samarbetsavtal med Viasat samt det av Telenor ägda Sweden On Line. De två förstnämnda företagen erbjuder digitala sändningar.

Ett kabelnät består vanligen av ett stamnät, oftast av fiberoptisk kabel med stor kapacitet (bandbredd), nedgrävd i marken och framdragen till överlämningspunkter i närheten av fastigheterna. Från överlämningspunkterna går koaxialkabel till de enskilda fastigheterna. I fastigheterna går en kabel antingen till varje hushåll, s.k. stjärnnät, eller i en slinga förbi alla lägenheter med förgreningar till varje lägenhet, s.k. kaskadnät.

För att installera och inneha kabelnät krävs inte tillstånd från någon myndighet. Tillstånd krävs av markägaren och fastighetsägaren och i vissa fall av de som bor i fastigheten. Det behövs inte heller något tillstånd för att sända program i kabelnät i Sverige. Däremot skall den som sänder ursprungligt genom kabel registrera sin sändningsverksamhet hos Radio- och TV-verket.

²⁷⁸ Satellite Master Antenna Television

13.2 Institutionella förhållanden

13.2.1 Telemarknaden

Telelagen

En telelag infördes i Sverige den 1 juli 1993. Vid denna tidpunkt ombildades även Televerket till Telia AB. Genom ikraftträdandet av telelagen (1993:57) kan telemarknaden sägas ha gått från ett oreglerat monopol till reglerad konkurrens.²⁷⁹ Televerkets myndighetsuppgifter hade successivt förts över till den nyinrättade tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen, PTS, som bildades den 1 juli 1992.

I telelagen finns bestämmelser bl.a. om anmälnings- och tillståndsplikt, tillståndsprövning, tillståndsvillkor, taxor, samtrafik, nummerplanering och tillsyn. Fyra kategorier tjänster får inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahållas först efter anmälan hos PTS, nämligen telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil tele-tjänst, nätkapacitet samt annan teletjänst som kräver tilldelning av kapacitet ur nummerplan. De tre förstnämnda kategorierna tjänster är även tillståndspliktiga om verksamheten har en omfattning som är betydande. Ett tillstånd kan förenas med olika villkor som skall gälla en bestämd tidsperiod.

Sedan 1993 har en successiv utveckling skett av regelverket. Tele-lagen har i stor utsträckning ändrats till följd av olika EU-direktiv. Den första revideringen skedde 1997. Ändringarna syftade dels till att uppnå de telepolitiska målen på ett bättre sätt, dels till att anpassa lagstiftningen efter den framväxande regleringen inom EU. Revideringen innebar bl.a. att den grundläggande skyldigheten att bedriva samtrafik utvidgades samtidigt som särskilda bestämmelser infördes för företag som kunde bedömas ha betydande inflytande på den svenska telemarknaden. Teleoperatörer som bedöms inneha detta inflytande skall tillgodose varje rimlig begäran om samman-koppling med telenät för samtrafik, publicera sina taxor för samtra-

²⁷⁹ Det förtjänar att nämnas att det aldrig, i motsats till vad som varit fallet i de flesta andra länder, funnits något rättsligt monopol eller licenstväng för att anlägga telenät eller för att erbjuda teletjänster i Sverige, men Televerket hade sedan lång tid haft ett de facto monopol inom stora delar av telemarknaden. Olika anslutningsmonopol avseende det allmänna telenätet utgjorde bl.a. grunden för denna marknadsmakt. De olika anslutningsmonopolen avskaffades successivt under 1980-talet.

fik samt erbjuda likvärdiga villkor till alla som begär samtrafik. Ytterligare krav för dessa operatörer är skyldighet att på begäran lämna sådan information som är nödvändig för överenskommelser om samtrafik, ge in avtal om samtrafik till tillsynsmyndigheten samt i redovisningen av rörelsen hålla intäkter och kostnader för samtrafik avskilda från intäkter och kostnader för annan verksamhet.

PTS bedömning huruvida en teleoperatör har ett betydande inflytande²⁸⁰ görs på fyra olika delmarknader inom teleområdet: samtrafik, fasta teletjänster, mobila teletjänster och hyrda förbindelser. PTS har bedömt att Telia har ett betydande inflytande på samtliga nämnda marknader och därför gäller särskilda skyldigheter för Telia. Exempelvis gäller att taxor för användning av telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter inom ett allmänt tillgängligt telenät skall grunda sig på kostnaderna. När den särskilda prisregleringen i form av ett pristak på fasta avgifter för Telias teleabonnemang upphörde vid utgången av år 2000, hade Telia för avsikt att höja abonnemangavgiften i mars 2001 med ca 20 procent. Motivet till höjningen var att få en bättre anpassning till kostnaderna. PTS hade dock synpunkter på den planerade höjningen och någon höjning genomfördes inte.

Vidare gäller att Telia i egenskap av mobilteleoperatör är skyldigt att tillämpa kostnadsbaserade samtrafikavgifter för terminering (överlämning) av samtal i sitt mobilnät²⁸¹. Trots att kravet på sänkt samtrafikavgift endast riktade sig mot Telia, kom både Tele2 och Europolitan att med en viss tidsfördröjning också sänka sina samtrafikavgifter. PTS har därefter fortsatt sin granskning av Telias samtrafikavgifter, vilket genom olika beslut lett till ytterligare sänkningar. För närvarande gäller att samtrafikavgiften för terminering i Telias mobilnät uppgår till 0,92 kronor per minut.

Den 21 februari 2002 beslutade PTS att även Europolitan Vodafone och Tele2 har betydande inflytande på marknaden för samtrafik och

²⁸⁰ PTS bedömning om betydande inflytande kallas ibland för SMP-bedömning. SMP är förkortning av "significant market power" och har översatts till "betydande inflytande på marknaden".

²⁸¹ PTS fattade sitt första beslut mot Telia i maj 1999 och innebar att samtrafikavgiften sänktes betydligt, från 2,75 kronor per minut högtrafiktid och 1,60 kronor per minut övrig tid till en genomsnittlig avgift på 1,89 kronor per minut. Sänkningen av Telias samtrafikavgifter 1999 följdes snabbt av motsvarande sänkningar hos de andra mobiloperatörerna och sedan även av prissänkningar gentemot slutkunder för samtal från fasta nät till mobilnät.

på marknaden för mobila teletjänster. Detta innebär i praktiken att samtliga tre mobiloperatörer måste kunna styrka att deras tillämpade samtrafikavgifter är kostnadsbaserade. PTS beslut har dock överklagats till Stockholms länsrätt som inhiberat besluten.

I telelagen infördes år 2000 två nya bestämmelser i telelagen i syfte att främja marknaden för mobil kommunikation. Bestämmelserna innebär dels en skyldighet att under vissa omständigheter upplåta nätkapacitet för tillhandahållande av mobila teletjänster (23 a §)²⁸², dels en skyldighet för vissa operatörer att sluta avtal om s.k. nationell roaming (23 b §)²⁸³. Något förenklat kan den förra bestämmelsen sägas underlätta för operatörer som vill tillhandahålla mobila teletjänster utan att ha egna nätresurser (t.ex. fastnätoperatörer utan egna mobilnät) medan den senare bestämmelsen syftar till att underlätta nyetablering för operatörer som ännu inte hunnit etablera ett fullt utbyggt mobiltelenät.

Sverige införde nummerportabilitet för fasta telefonitjänster den 1 juli 1999. Nummerportabilitet innebär att en abonnent kan behålla sitt telefonnummer vid byte av operatör. Nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst infördes i Sverige den 1 september 2001. Denna reform syftar till att åstadkomma en ökad konkurrens mellan mobilteleoperatörerna och andra tjänstetillhandahållare genom att minska omställningskostnaderna för kunderna.

Inom Europeiska unionen har under 1990-talet antagits flera direktiv och beslut som inneburit att telekommunikationsmarknaden successivt liberaliserats och harmoniserats. Det samlade regelverket på området består av ett tjugotal direktiv och beslut. Under hösten 1999 inledde EG-kommissionen en översyn av regelverket och i juli 2000 presenterade kommissionen förslag till fem direktiv, en förordning och ett beslut.

Ett ramdirektiv fastställer bl.a. de nya regelverkens mål att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för elektronisk kommunikationsnät och tjänster. Det s.k. auktorisationsdirektivet behandlar bl.a. principerna för tillståndsgivning för nät och tjänster. Tillträdes- och samtrafikdirektivet syftar till att skapa fullständig och effektiv konkurrens inom området för elektroniska kommunikationsnät och

²⁸² Prop. 1999/2000:57

²⁸³ Prop. 1999/2000:100

tjänster. Direktivet om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter rör konsumenternas rättigheter i olika avseenden. Ett direktiv om behandling av personuppgifter på telekommunikationsområdet syftar till att skydda konsumenterna från att bl.a. personuppgifter används på ett integritetskränkande sätt. Förordningen om tillträde till accessnät är avsedd att öppna den yttersta kopparbase-rade delen av distributionsnät. Förordningen har antagits och beskrivs närmare nedan. Beslutet gäller radiospektrumpolitiken i Europeiska gemenskapen.

För närvarande genomförs en fullständig översyn av telelagen och lagen om radiokommunikation samt de nu gällande politiska målen för dessa²⁸⁴. Utgångspunkten är i huvudsak de nyss nämnda EG-direktiven och det EG-beslut som antagits, som en följd av 1999 års kommunikationsöversyn. I utredningsuppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till hur EG-rättsakterna skall genomföras i svensk lagstiftning. Utöver nämnda lagar skall även övrig lagstiftning inom området för elektronisk kommunikation kartläggas och det skall övervägas om det finns behov av en samordning med inriktning på en samlad lagstiftning. Den nuvarande myndighetsstrukturen på området och de samarbetsformer som finns mellan olika myndigheter skall beskrivas. Vidare skall utredningen, om det är påkallat, lämna förslag på förändringar i organisationen. Utredningen om elektronisk kommunikation skall ha genomfört sitt uppdrag senast den 31 december 2002.

Förordningen om tillträde till accessnät m.m.

Europaparlamentet och Europeiska Unionens råd har antagit en förordning om tillträde till accessnät och tillhörande faciliteter²⁸⁵. Förordningen är sedan den 2 januari 2001 direkt tillämplig i Sverige. Förordningen innebär att Telia från denna tidpunkt skall offentliggöra ett referenserbjudande om tillträde till sina accessnät och tillhörande faciliteter. Tillträdet innebär att den som hyr ett kopparpar skall ha tillgång till hela det frekvensspektrum som kopparparet tillåter. Förordningen innebär skyldigheter även vad avser s.k. delat tillträde till accessnätet (delad ledning) dvs. när den som hyr kopparparet har tillgång till det frekvensspektrum som inte om-

²⁸⁴ Utredningen om elektronisk kommunikation (N 2001:07), Kommittédirektiv 2001:32

²⁸⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät, EGT nr L 336/4, 30.12.2000

fattar talfrekvenser. Vidare omfattar förordningen skyldigheter ifråga om samlokalisering. Det innebär att en operatör som önskar tillgång till Telias accessnät tillåts placera erforderlig utrustning i de lokaler som nyttjas av Telia.

Förordningen innebär att Telia är skyldigt att tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till accessnät. Detta skall ske enligt samma villkor och av samma kvalitet som för den egna organisationen, alternativt sina associerade bolags tjänster. En ansökan får endast avslås på grundval av objektiva kriterier som hör samman med teknisk genomförbarhet eller om det anses nödvändigt för att bevara nätverksintegriteten. PTS är den nationella regleringsmyndighet som utövar tillsyn enligt vissa bestämmelser i förordningen. Detta innebär bl.a. att PTS i vissa fall på eget initiativ får ingripa för att säkerställa bl.a. icke-diskriminering och sund konkurrens.

Förordningens ikraftträdande tycks dock inte, i vart fall hittills, ha lett till den ökade konkurrens som emotsågs. Skälet till detta är bl.a. att huvuddelen av konkurrerande operatörer till Telia för närvarande inte efterfrågar ”rå koppar” utan istället s.k. xDSL-tjänster som ibland kallas ”bitstream access”. Sådana tjänster kan beskrivas som tillhandahållandet av mer eller mindre färdiga lösningar för slutkunders xDSL-kommunikation med användande av utrustning som krävs för detta. Förordningen omfattar dock inte dessa tjänster.

PTS har i regleringsbrev för 2002 uppdragits att följa tillämpningen av förordningen och redovisa vilka åtgärder som vidtagits. Vidare skall PTS vid behov föreslå de ytterligare åtgärder som kan krävas i syfte att ge förordningen största möjliga genomslagskraft. PTS har redovisat sitt uppdrag till regeringen den 2 maj i år.²⁸⁶ I avsnitt 13.3. framgår närmare vilka åtgärder som PTS har bedömt som nödvändiga för att fler operatörer kan erbjuda olika slag av xDSL-lösningar.

13.2.2 Televisionsmarknaden

Radio- och TV-lagen

Grundläggande föreskrifter om tv-området återfinns i radio- och TV-lagen (1996:844). Lagen omfattar sändningar av radio- och tv-

²⁸⁶ PTS, rapporten Konkurrensen i accessnätet, 2002.

program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med hjälp av tekniska hjälpmedel.

Lagen skall tillgodose de särskilda behov som finns i fråga om mångfald och tillgänglighet. Dessutom ställer lagen krav i samband med att visst innehåll visas. Marksändningar, kabelsändningar och satellitsändningar omfattas alla av lagen. Det är utan betydelse för tillämpningen av lagen om en sändning är analog eller digital.

Lagen omfattar den som sänder tv-program och är etablerad i Sverige eller som använder sig av en frekvens som har upplåtits i Sverige eller en satellitlänk som är belägen i Sverige. Lagen gäller även den som sänder tv-program och, efter att ha varit etablerad i Sverige, etablerar sig i en annan EES-stat i syfte att kringgå den svenska lagstiftningen när verksamheten huvudsakligen riktar sig till Sverige.

Tillstånd krävs för sändning från marksändare på frekvenser under 3 GHz medan sändningar via satellit och kabel är tillståndsfria. Regeringen beslutar om tillstånd för digital marksänd tv. Radio- och TV-verket har hand om ansökningsförfarandet och lämnar ett motiverat förslag till regeringen om vilka företag som bör få tillstånd.

Det behövs inget tillstånd för att bedriva sändningar över satellit. Däremot skall satellitföretaget, som sätter samman och svarar för programtjänster, under vissa förutsättningar registrera sig hos Radio- och TV-verket för att det skall kunna fastställa vem som är ansvarig för viss verksamhet.

För att installera och inneha kabelnät krävs inte tillstånd från någon myndighet. Tillstånd krävs av markägaren och fastighetsägaren och i vissa fall av dem som bor i fastigheten. Det behövs inte heller något tillstånd för att sända program i kabelnät i Sverige. Däremot skall den som sänder ursprungligt genom kabel registrera sin sändningsverksamhet hos Radio- och TV-verket.

Flera myndigheter är inblandade i lagens tillämpning. Regeringen och Radio- och TV-verket har att i tillämpliga fall meddela tillstånd för sändningar av ljudradio- och televisionsprogram. Granskningsnämnden för radio och TV, Justitiekanslern och Konsumentom-

budsmannen har ansvar i förhållande till programinnehåll och programplacering. Radio- och TV-verket svarar för tillsynen i övrigt.

Regeringen beslutade i juni 2000 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framförallt radio- och TV-lagen och lagen (1989:41) om TV-avgift (Dir. 2000:43). Bakgrunden till uppdraget var bedömningen att vissa av radio- och TV-lagens bestämmelser hade fungerat mindre väl under den tid lagen varit i kraft och att det därför fanns ett behov av översyn av lagen i dessa delar. Tekniska förändringar i fråga om tv-distribution och tv-mottagare innebar att även lagen om TV-avgift behövde ses över. Uppdraget skall vara slutfört före utgången av maj 2002.

Som nämnts ovan i avsnitt 13.2.1 pågår flera utredningar och arbete inom EU med regelverk som kommer att påverka tv-området. Syftet är att hantera den digitala teknikens sammansmältning av de tidigare skilda sektorerna media (radio, tv, tidningar etc.) och data- och telekommunikation (telefoner, datorer, Internet.) Detta är tänkt ske genom regelverk som dels är neutrala till vilken distributionsform som används för sändningar av innehåll, dels skiljer mellan kommunikation och innehåll.

Om direktiven antas enligt förslagen kan det komma att medföra betydande förändringar inom radio- och tv-området, exempelvis för tillståndsgivning, förutsättningar för företag inom public service och reglering av teknik. Såväl den slutliga utformningen som tidtabellen för genomförandet av förslagen är dock osäkra.

13.3 Konkurrensproblem

13.3.1 Telemarknaden

Fastnätsmarknaden

En stor del av de konkurrensproblem som aktualiserats på telemarknaden och som lett till åtgärder av olika slag från konkurrens- och regleringsmyndigheter kan härledas till Telias kontroll av det fasta, kopparbaserade accessnätet. Att så är fallet är föga förvånande. Som framhållits i avsnitt 4.2.1 har en dominerande aktör som är verksam både uppströms och nedströms ett intresse av att utnyttja sitt övertag gentemot konkurrenter som bedriver verksam-

het nedströms. Detta kan ske på olika sätt, exempelvis genom att debitera konkurrenter höga avgifter för att nyttja infrastrukturen, t.ex. höga samtrafikavgifter (i relation till slutkundspriser) för att få samtal förmedlade mellan olika nät och kunder. Ingripanden har också krävts både från Konkurrentverket och PTS. Sålunda har Telias villkor för samtrafik med Telias fasta nät varit föremål för prövning med stöd av konkurrenslagen samtidigt som PTS med stöd av telelagen verkat för att Telias samtrafikavgifter skall vara kostnadsbaserade. Konkurrentverket fattade också ett beslut som innebär att Telia inte fick debitera sina egna kunder högre avgifter för samtal som förmedlades till andra operatörers nät och kunder. Detta ledde i sin tur till att Telia sänkte sina samtrafikavgifter kraftigt, vilket ökade förutsättningarna för konkurrens inom olika delar av marknaden för telekommunikationstjänster mellan fasta nätan-slutningspunkter.

Som nämnts i avsnitt 13.1.1 har den s.k. bredbandsmarknaden rönt allt större uppmärksamhet. En anslutningsform som under 2001 uppvisat en stark tillväxt är ADSL där Telia är dominerande. Eftersom konkurrenter till Telia inte innehar egna accessnät i någon större omfattning, är de beroende av Telia för att kunna erbjuda bredbandstjänster baserade på ADSL-anslutningar. Därmed finns betydande risker för att konkurrenter till Telia missgynnas på olika sätt. Detta har uppmärksammats av PTS, Konkurrentverket och Konsumentverket i den gemensamma rapporten Alltid på! Bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv. I rapporten konstateras att det finns infrastrukturella etableringshinder och konkurrenter till Telia har också framhållit att skillnaden mellan det pris som Telias nätbolag Skanova debiterar andra ADSL-operatörer och det pris som Telia debiterar sina egna slutkunder är så liten att utomstående operatörer utestängs från marknaden. Skanova anklagas för att ta ut oskäliga priser och ärendet är f.n. föremål för utredning hos Konkurrentverket. PTS har därefter ytterligare pekat på olika problem i rapporten Konkurrensen i accessnätet. Förutom att priset på "koppar" uppges vara för högt har konkurrenter till Telia bl.a. gjort gällande att Telias leveranstider är oskäliga och att det råder brist på information om var telestationer finns.

Ett särskilt problem är enligt PTS att förordningen om tillträde till accessnät inte omfattar alla de tjänster som bedöms vara intressanta på marknaden. Tillträde till accessnät för annan teleoperatör än den som äger accessnätet kan ske på olika sätt. Enligt PTS innebär fullt

tillträde att en teleoperatör hyr ett fysiskt kopparpar i en förbindelse mellan telestationen och slutkunden av den kabelägande teleoperatören. Delat tillträde innebär att en teleoperatör frekvensmässigt delar ett fysiskt kopparpar i en förbindelse mellan telestationen och slutkunden med den kabelägande teleoperatören. Bitströmstillträde, slutligen, innebär att en teleoperatör hyr nätkapacitet av nätägaren i form av en höghastighetsanslutning mellan kopplingsutrustning i telestationen och slutkunden, vanligen i form av en ADSL-anslutning. Bitströmstillträde utan tilläggsfunktionalitet är enligt PTS att betrakta som nätkapacitet.

I rapporten *Konkurrensen på accessnätet* som den 2 maj överlämnades till regeringen har PTS föreslagit att det införs en skyldighet i telelagen för operatörer med betydande inflytande på marknaden för den allmänt tillgängliga telefoni-tjänsten, att på rimlig begäran ge tillträde till accessnätet för överföring av bitströmmar till icke-diskriminerande och kostnadsorienterade priser.

Ett annat problem som PTS, Konkurrensverket och Konsumentverket riktar uppmärksamheten på i rapporten *Bredbandsmarknaden* ur ett konsumentperspektiv är om det är rimligt att den slutkund som önskar teckna ett ADSL-abonnemang hos någon annan operatör än Telia även måste betala för ett teleabonnemang för fast telefoni hos Telia. Enligt Telia är ADSL en tjänst som läggs ovanpå ett vanligt teleabonnemang, och konstruktionen av nuvarande produkt uppges vara sådan att det skall finnas ett teleabonnemang i grunden. Telia har vidare uppgett att Telia skall ha kostnadstäckning för drift och underhåll av accessnätet och ett sätt är att kräva av slutkunder som tecknar ADSL-abonnemang hos andra än Telia att de också har ett vanligt fastnät-abonnemang hos Telia. I rapporten konstateras att en konstruktion där andra kostnader, utöver för ADSL nödvändiga drifts- och underhållskostnader för accessnätet, täcks genom att kunder måste betala för ett abonnemang för fast telefoni hos Telia, är ägnad att snedvrída konkurrensen. Det kan inte uteslutas att ett sådant villkor kan utgöra kopplingsförbehåll och skulle därmed kunna vara oförenligt med konkurrenslagen.

Marknaden för mobila teletjänster

Konkurrensverket har gemensamt med PTS och Konsumentverket i rapporter konstaterat att det finns brister i konkurrensen på mobil-

telemarknaden. Exempelvis har myndigheterna riktat uppmärksamhet på inlåsnings effekter i form av långa bindningstider och att mobiloperatörerna har stora möjligheter att via samtrafikavgifterna påverka varandras kostnader. I den senaste rapporten²⁸⁷ konstaterades att förbättringar skett i olika avseenden. De svenska slutkundspriserna för olika slag av mobila teletjänster framstod dock som höga i jämförelse med övriga nordiska länder – i synnerhet för SMS-meddelanden – vilket talade för att det fanns utrymme för ökad pris konkurrens på den svenska marknaden. Samtidigt uppmärksammades att processer startats – både genom legala åtgärder och teknisk utveckling – som förmodades leda till en ökad konkurrens. En sådan faktor var införandet av mobil nummerportabilitet i september 2001, vilket underlättar en abonnents byte av operatör och därmed leder till en ökad rörlighet på marknaden. Myndigheterna pekade också på att UMTS kan väntas påverka konkurrensen på mobiltelemarknaden, bl.a. genom att nya aktörer träder in på mobiltelemarknaden. För att konsumenterna skall få del av de ökade vinster som en ökad konkurrens kan innebära, är det väsentligt att de avtal som operatörer och nätägare ingår inte är utformade så att konkurrensen begränsas.

Som nämnts ovan har Konkurrensverket prövat om olika operatörers samarbeten om bl.a. anläggning och drift av UMTS-nät är förenliga med konkurrenslagen. Vad gäller samarbetet mellan Telia och Tele2 konstaterade verket i en preliminär bedömning att den av Telia och Tele2 föreslagna konstruktionen och utformningen av olika avtal mellan parterna skulle löpa stor risk att begränsa konkurrensen och att varken icke-ingripandebesked eller undantag därför kunde beviljas. Verket fokuserade särskilt på faktorer som låg till grund för investeringsbeslut i bolaget, risker för informationsutbyte, fördelning av nätkapacitet samt konstruktionen av den modell som låg till grund för beräkningen av priser och ersättningar till nätbolaget. Telia och Tele2 ändrade sedermera avtalen på ett sådant sätt att undantag kunde medges. Konkurrensverket kommer noga att följa utvecklingen av UMTS och tillse att Telia och Tele2 agerar i enlighet med de villkor som legat till grund för verkets beslut om undantag.

²⁸⁷ Rapporten Mobiltelemarknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv, 2001.

13.3.2 Televisionsmarknaden

Även om hushållen nås av olika typer av infrastruktur kan valfriheten för konsumenterna vara begränsad till följd av den starka ställning som ägandet av näten för med sig. Detta förhållande kommer oftast till uttryck i avtalen mellan operatör och fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar.

När fastighetsägaren eller bostadsrättsföreningen slutit avtal med ett kabel-tv-bolag är hushållen i fastigheten hänvisade till detta bolag och det utbud som bolaget erbjuder. Avtalen löper ofta under lång tid. Avtalen är i regel formulerade så att fastighetsägaren äger nätet i fastigheten och kabel-tv-bolaget nätet till fastigheten. Trots att fastighetsägaren äger fastighetsnätet har kabel-tv-bolaget i regel, genom avtalen, exklusiv nyttjanderätt till fastighetsnätet. Denna exklusivitet har tidigare bara gällt tv men då kabel-tv-bolagen numera också erbjuder bredband omfattas också sådan anslutning av denna exklusivitet.

Om det inte heller är tillåtet att sätta upp en enskild parabolantenn i fastighet med kabel-tv och i tätbebyggda områden – vilket är vanligt – låser det konsumenterna till det bolag som fastighetsägaren valt och konkurrens mellan operatörerna förhindras. Också mot bakgrund av den snabba utveckling som ägt rum inom bredbandsområdet med flera operatörer som trätt in på marknaden och olika bredbandsprodukter som utvecklats, är nämnda förhållande självfallet otillfredsställande för den enskilde konsumenten.

När det gäller tv har en fortsatt utbyggnad av det digitala marknätet inneburit att konsumenterna erbjudits en alternativ distributionsform, som är oberoende av de avtal som fastighetsägaren ingått med ett kabel-tv-bolag. När det gäller bredband ger förekomsten av s.k. operatörsneutrala nät förutsättningar för att inlåsnings effekter skall undanröjas. Det är ofta fråga om kommunala bolag och energibolag som bygger infrastruktur och som hyr ut nätkapacitet till intresserade företag. En förutsättning är att det inte finns tekniska svårigheter att låta hushåll i ett och samma flerbostadshus ha olika operatörer via ett och samma fastighetsnät. Förutsättningarna för att skapa en ordning med samtrafikskyldighet liknande den på teleområdet kan därför behöva utredas.

På tv-området har programföretagens paketering av kanaler inneburit att hushållen inte kunnat välja kanaler styckevis efter eget önskemål. Något inflytande över ändringar i utbudet finns inte. Förfarandet kan därför innebära en begränsning av marknaden. Övergången till digitala sändningar har dock ökat möjligheterna för operatörerna att erbjuda en större variation i de tjänster som erbjuds konsumenterna.

För att kunna ta emot digitalt sända tv-program krävs en digital-tv-box, som omvandlar de digitala signalerna så att de kan tas emot i tv-mottagaren. Sändningsoperatörerna använder olika sinsemellan slutna system för digitala tv-sändningar. Det leder till att en konsument som valt en viss leverantör av digital tv i regel är hänvisad till att endast välja ur det programutbud denne leverantör erbjuder. Detta begränsar konsumenternas valfrihet. För programföretagen betyder olika standarder att utvecklingen av interaktiva tjänster dämpas. Boxarna är specifika för varje sändningsplattform och de företag som tillhandahåller program över sändningsplattformarna genom att olika operativsystem och kodningssystem används. Detta förhållande leder till inlåsnings effekter med avseende på såväl teknik som distributör och försvårar marknadstillträdet.

13.4 Sammanfattande slutsatser

Konkurrensen har ökat inom olika delar av telemarknaden sedan regelreformen 1993. Det har emellertid inte varit problemfritt att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens. Framför allt har initialt krävts ingripanden från både Konkurrensverket och PTS. Till följd av olika EU-direktiv har telelagen reviderats vilket bl.a. lett till att särskilda skyldigheter införts för operatörer som bedömts ha ett s.k. betydande inflytande på marknaden. Åtgärder som inneburit minskade omställningskostnader för konsumenterna har också varit av stor betydelse för att få till stånd en ökad rörlighet på marknaden.

Det finns även ett antal andra faktorer som bidragit till att konkurrensen och mångfalden ökat på telemarknaden, framför allt under senare tid. Antalet operatörer, såväl svenska som utländska, har ökat vilket bidragit till ett ökat konkurrenstryck. Även antalet abonnenter, särskilt inom mobiltelefonin, har ökat. En expansion av utbudet av nya tjänster har lett till att nya marknadssegment har

skapats. Den tekniska utvecklingen har i hög grad påverkat marknadsutvecklingen. Globaliseringen av de stora företagens marknader och affärsförbindelser har vidare inneburit att antalet internationella kontakter har ökat. Telekommunikationernas roll har därmed generellt blivit allt viktigare för ekonomiers tillväxt och industriell utveckling.

Även om konkurrensen ökat inom olika delar av telemarknaden under de senaste tio åren har Telia fortfarande en stark ställning på den svenska telemarknaden, i synnerhet inom olika delar av fastnätmarknaden. Detta sammanhänger till stor del med Telias innehav och kontroll av infrastruktur i form av det fasta kopparbaserade accessnätet. Telias dominans och bindningen mellan tillhandahållande av infrastruktur och olika teletjänster skapar risker för konkurrensbegränsande marknadsbeteenden. Ovan har pekats på den s.k. bredbandsmarknaden där Telias agerande ifrågasatts av konkurrenter till Telia och lett till att både PTS och Konkurrensverket vidtagit åtgärder och initierat utredningar.

Även om LLUB-förordningen skulle visa sig vara effektiv i den bemärkelsen att konkurrenter till Telia skulle ha större förutsättningar att till samma eller likvärdiga villkor erbjuda kunder olika former av ADSL-abonnemang, kvarstår det faktum att Telia har incitament att försvåra för konkurrenter, t.ex. genom att förhålla leveranser.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det önskvärt att åtgärder vidtas för att främja konkurrensen på bredbandsmarknaden. Telias kontroll av det fasta kopparbaserade accessnätet ger alltså Telia en betydande konkurrensfördel, i synnerhet vad gäller ADSL-anlutningar på den växande bredbandsmarknaden. Samtidigt kan konstateras att Telias kabel-TV-bolag comhem torde ha begränsat intresse av att utveckla sitt nät för tjänster som kräver hög överföringskapacitet så länge som Telia marknadsför ADSL-anlutningar mot företag och hushåll.

Televisionsmarknaden kännetecknas, liksom flertalet segment inom telemarknaden, av att vara stadd i snabb teknisk utveckling med ändrade marknadsförutsättningar. Nya tv-anknutna marknader har etablerats och nya utländska aktörer har tillkommit. Digitaliseringen har medfört möjligheter till en ökad mångfald i tv-systemet med nya tv-kanaler och interaktiva tjänster.

Även om totalt sett utbudet av tv-kanaler ökat och flera distributionssätt tillkommit, finns fortfarande hinder för konsumenterna att välja de operatörer man helst vill ha och de program som man helst önskar se. Här lägger avtal mellan operatörer och fastighetsägare som löper under lång tid och innehåller exklusivitet av olika slag hinder i vägen. Inläsning till följd av att samma utrustning inte kan användas för olika distributionssystem begränsar rörligheten på marknaden.

Dock finns skäl att tro att utvecklingen går i positiv riktning. Det finns mycket som talar för att medvetenheten och kunskapen hos fastighetsägarna om marknaden och om de konsekvenser för de boende som avtalsvillkoren inneburit har ökat. Fastighetsägarna kan se möjligheterna att ställa hårdare krav på operatörerna när nya avtal skall tecknas och gamla avtal omförhandlas för att undvika exklusivitetsbestämmelser i avtalen samtidigt som avtalen kan tecknas för kortare tidsperioder.

De nordiska aktörerna på digital-tv-marknaden har våren 2001 enats om att stödja och rekommendera tekniska kravspecifikationer som skall gälla alla digitala avkodare som tillverkas i framtiden, oavsett distributionsform. De nya avkodarna skall kunna hantera två olika system för åtkomstkontroll så att konsumenterna kan välja mellan två olika sändningsoperatörer. Kravspecifikationerna ger också en öppning för att kunna använda samma avkodare för olika distributionsformer (SOU 2001:90).

14 Finans och försäkring

De vanligaste konsumentinriktade tjänsterna inom de finansiella områdena omfattar inlåning på konto, betaltjänster, fondsparande, livförsäkringssparande (traditionell liv- och fondförsäkring), kreditgivning, skadeförsäkring och rådgivning.

Aktörer på de finansiella marknaderna är bl.a. banker, kreditmarknadsföretag (bostadsinstitut och övriga), värdepappersbolag och värdepappersfonder, värdepappersinstitut, samt försäkringsbolag (liv- sak- och fondförsäkringsbolag).

Den finansiella sektorn svarade år 2001 för ca. 3,5 procent av den totala produktionen i Sverige, mätt som BNP, och ca. 5 procent av näringslivets totala förädlingsvärde. Finanssektorn sysselsatte år 2000 drygt 90 000 personer, motsvarande drygt 2 procent av den totala sysselsättningen i landet. Dessa mått på finanssektorns roll i den svenska ekonomin underskattar dock sektorns samhällsekonomiska betydelse eftersom finanssektorn som sådan är en nödvändig förutsättning för all annan ekonomisk verksamhet.

14.1 Marknadsstruktur och ägarförhållanden

Nedan redogörs för struktur- och ägarförhållanden inom bank- respektive försäkringsmarknaden. I avsnitt 14.3.1 redovisas närmare hur marknadsandelarna för banker respektive försäkringsbolag utvecklats för olika kategorier av tjänster mellan 1998 och 2001.

14.1.1 Bankmarknaden

Aktörerna på bankmarknaden kan indelas på olika sätt. Ett sätt är utgå från den associationsform i vilken banken bedriver sin verksamhet. I Sverige förekommer tre sådana modeller, bankaktiebolag, sparbanker och ekonomiska föreningar. Inom den sistnämnda gruppen finns de två s.k. medlemsbankerna JAK Medlemsbank och Ekobanken – Din medlemsbank.

Från ett konkurrensperspektiv, men också från konsumentsynpunkt, är det emellertid mera meningsfullt att skilja mellan storbanker,

dvs. Nordea, Svenska Handelsbanken, FöreningsSparbanken och Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), fristående sparbanker såsom Sparbanken Gripen eller Varbergs sparbank och nischbanker, varmed avses banker som inte har fullt sortiment. Exempel på nischbanker är SkandiaBanken och IKANO Banken, men även de i det föregående nämnda medlemsbankerna kan hänföras till denna kategori, liksom t.ex. ICA-banken som nyligen startat sin bankverksamhet. Slutligen framträder som en enskild gruppering utländska banker, som påbörjat verksamhet på den svenska marknaden t.ex. Danske bank.

Storbankerna brukar även kallas fullsortiments- eller universalbanker eftersom de tillhandahåller ett brett spektra av banktjänster från rådgivning till inlåningskonton, värdepappershandel, förmedling av värdepappersfonder och pensionsförsäkringar. Detta är vanligen inte fallet med nischbankerna, även om tjänsteutbudet ökar i flera av dem. Storbankerna har även var sitt rikstäckande kontorsnät, som i allt väsentligt byggts upp för lång tid sedan och efterhand tillförts bankerna genom uppköp av, och fusioner med, andra banker. Nischbankerna utnyttjar huvudsakligen Internet och telefon som kommunikations- och försäljningskanal till sina kunder.

När det gäller strukturutvecklingen på den svenska bankmarknaden är det två utvecklingstendenser som förtjänar att framhållas. Den ena är att storbankerna blivit större och färre genom sammanslagningar. Den andra viktiga tendensen avser nyetableringar. Allt fler nya banker tillkommer på den svenska marknaden, dels genom att utländska banker börjat operera i Sverige, dels genom tillkomsten av nischbankerna.

Fusionshistorik - storbankernas framväxt

De fyra storbankernas framväxt är resultatet av en lång rad av förvärv och fusioner. I det följande ges en översiktlig beskrivning av denna fusionshistorik med inriktning främst på utvecklingen sedan år 1990.

Nordea

Nordea, som kan betecknas som en nordisk koncern inom finansiella tjänster, är resultatet av en lång rad av fusioner i Sverige, Finland Danmark och Norge.

Den svenska delen av Nordea, förutvarande Nordbanken, är resultatet av en sammanslagning 1990 mellan den ursprungligen statligt helägda PK-banken och dåvarande Nordbanken. PK-banken hade bildats på 1970-talet genom sammanslagning av de av staten ägda Sveriges Kreditbank och Postbanken. Den ursprungliga Nordbanken bildades 1986 genom fusion av de två provinsbankerna Sundsvallsbanken och Uplandsbanken. Den nya Nordbanken förvärvade 1993 Gota Bank som hade övertagits av staten under bankkrisen i början av 1990-talet. Gota Bank hade bildats 1990 genom sammanslagning av de tre provinsbankerna Götabanken, Skaraborgsbanken och Wermlandsbanken.

1998 gick Nordbanken samman med finska Merita Bank i MeritaNordbanken. Våren 2000 gick sedan MeritaNordbanken samman med danska Unidanmark, inklusive Unibank. Den nordiska bankkoncernen Nordea fullbordades under slutet av 2000 genom förvärvet av norska Christiania Bank og Kreditkasse.

Svenska Handelsbanken

Handelsbanken har varit mindre fusionsaktiv än övriga storbanker under de senaste årtiondena. 1990 förvärvades Skånska Banken. 1992 förvärvades livförsäkringsbolaget RKA, vars namn senare ändrades till Handelsbanken Liv. 1997 förvärvade Handelsbanken bostadsinstitutet Stadshypotek, inklusive nischbanken Stadshypotek Bank som drivs vidare av Handelsbanken som en specialiserad Internet- och telefonbank. År 2000 förvärvades SPP Liv med stark ställning på tjänstepensionsområdet.

SEB

SEB, Skandinaviska Enskilda Banken, bildades genom en fusion 1972 mellan Stockholms Enskilda Bank och Skandinaviska Banken. 1998 förvärvade SEB försäkringskoncernen Trygg-Hansa, vars skadeförsäkringsdel året efter såldes till det danska försäkringsbola-

get Codan som i sin tur ingår i brittiska Royal Sun & Alliance. År 2000 förvärvade SEB den betydande tyska banken BfG.

FöreningsSparbanken

FöreningsSparbanken (FSB) bildades 1997 genom fusion mellan Sparbanken Sverige och Föreningsbanken. Sparbanken Sverige var resultatet av en rad fusioner inom sparbankssfären. I slutet av 1980-talet återstod drygt 100 sparbanker efter att på 1950-talet ha uppgått till ca. 450. 1991 bildade 11 regionala sparbanker Sparbanksgruppen som 1993 ombildades till Sparbanken Sverige som övertog sparbankernas gemensamma affärsbank Sparbankernas Bank.

Föreningsbanken hade sin grund i jordbrukskasserörelsen som på 1970-talet ombildades till ett stort antal lokala föreningsbanker. Dessa omorganiserades senare till tolv regionala föreningsbanker som 1993 omvandlades till ett aktiebolag, Föreningsbanken AB.

Fristående sparbanker

Vid sidan av FSB finns drygt 80 fristående sparbanker. Några av dessa har ombildats till aktiebolag som i varierande omfattning ägs av FSB. När FSB bildades erbjöds de fristående sparbankerna att överta Föreningsbankens kontor inom sina respektive områden. Mellan FSB och de fristående sparbankerna finns, med ett par undantag, ett omfattande samarbete. De fristående sparbankerna tillhandahåller ett stort antal tjänster som utvecklats och ägs av FSB såsom Roburs fonder, Spintabs bostadskrediter och FSB:s Internetbank. Vidare skall FSB och de fristående sparbankerna agera med ett enhetligt uppträdande på marknaden. Mot bakgrund av att samarbetet bedömts ha från konkurrenssynpunkt övervägande positiva effekter har samarbetet av Konkurrensverket beviljats undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i konkurrenslagen. Med hänsyn till det långtgående samarbetet har Konkurrensverket dock funnit att vid den konkurrensrättsliga bedömningen skall FSB:s och de fristående sparbankernas marknadsandelar räknas samman.

Nya aktörer

Det var fram till mitten av 1980-talet inte möjligt för utländska banker att starta verksamhet i Sverige. Lagstiftningen medgav vare sig dotterbolag eller filialverksamhet. Sedan förbuden upphävts, 1986 beträffande dotterbolag och 1990 beträffande filialer, har ett tjugotal banker påbörjat verksamhet genom dotterbolag eller filial i landet. Ett antal har också upphört med verksamheten. I samband med finanskrisen i början av 1990-talet minskade de utländska bankernas aktivitet i Sverige. Numera har den åter ökat men huvudkundgruppen för de utländska bankerna utgörs i dag av företaget.

Nischbankerna är fortfarande ganska få och har en liten andel av marknaden, men de växer. Bakom flera av dessa banker ligger försäkringsbolag och särskilt SkandiaBanken har på kort tid ökat sin inlåning från och utlåning till hushållen i betydande grad. För närvarande finns ca 15 nischbanker om man här räknar in de båda medlemsbankerna. Från konkurrenssynpunkt är nyetableringen av nischbanker en positiv utveckling.

Den verksamhet inom ICA och KF som påbörjades när det blev möjligt att sätta in pengar på konton hos t.ex. livsmedelskedjorna, har lett till att båda blocken nu startar bankverksamhet. ICA Bank erhöll bankkort i maj 2001 och i maj 2002 erhöll KF genom Coop Bank kort. Både ICA och KF kommer att basera sin bankverksamhet på sina kundkort - ICA-kundkortet och MedMera-kortet. Dagligvarukedjornas kunder kommer att kunna sköta sina bankärenden via telefon och Internet, men enklare tjänster skall kunna utföras också i flertalet av kedjornas butiker. ICA uppger att man kommer att erbjuda enkla och prisvärda tjänster. KF uppger att man vill vara ett bankalternativ för vanligt folk och kommer att tillhandahålla enkla tjänster till låga kostnader.²⁸⁸

Utlandsägda banker

Det var först 1986 som det blev möjligt för utländska banker att etablera sig i Sverige och då endast via dotterbolag. Senare har också filialetablering möjliggjorts. Ett flertal utlandsägda banker har sedan dess också etablerats i Sverige och några har också där efter dragit sig tillbaka från marknaden. I slutet av 2000 drev 21

²⁸⁸ Uppgifter hämtade från ICA och KF:s pressmeddelanden

utlandsägda banker verksamhet i Sverige via dotterbolag eller filial. Nästan alla dessa banker har en inriktning på företagskunders, särskilt stora företags, behov av finansiella tjänster.

Den enda utlandsägda bank som har någon bredare verksamhet som riktar sig mot privatkunder är Danske Bank som genom förvärvet av Östgöta Enskilda Bank i slutet av 1990-talet fick tillgång till ett kontorsnät och ett koncept med provinsbanker. Banken har fortsatt med en strategi att etablera nya kontor i befintliga eller nya provinsbanker. Marknadsandelen är ännu ganska begränsad, knappt fem procent.

14.1.2 Försäkringsmarknaden

Livförsäkring

Individuell livförsäkring är till största delen en form av långsiktigt sparande där det renodlade försäkringsinslaget (t.ex. dödsfallsförsäkring) utgör en mycket liten del. Individuella livförsäkringar konkurrerar i stor utsträckning med bankernas olika produkter för långsiktigt sparande.

Individuella livförsäkringar kan delas upp i traditionell livförsäkring och fondförsäkringar. Fondförsäkringar, som ger försäkringstagaren möjlighet att själv välja mellan olika fonder och att utan skattekonsekvenser byta fonder inom det sortiment som försäkringsgivaren tillhandahåller, har blivit allt populärare på senare år. År 2000 var nyförsäljningen av fondförsäkring för första gången något större än för traditionell livförsäkring. Under 2001 har dock, som en följd av den negativa börsutvecklingen, fondförsäkring minskat i popularitet och traditionell livförsäkring har återigen blivit störst.

Grupplivförsäkring kännetecknas av att försäkringsavtal tecknas för medlemmarna i en viss grupp, som antingen kan anslutas individuellt eller obligatoriskt.

Till livförsäkring räknas också *sjuk- och olycksfallsförsäkring*.

Kollektivavtalsgrundade tjänstepensionsförsäkringar behandlas inte vidare i denna rapport.

Även livförsäkringsmarknaden domineras av ett litet antal aktörer. Störst har länge varit Skandia med bolagen Skandia Liv för traditionell livförsäkring och Skandia Link för fondförsäkring. Bankernas inträde på livförsäkringsmarknaden har dock varit framgångsrik och de bankägda livbolagen (Handelsbanken Liv med SPP Liv, Nordea Liv, FöreningsSparbankens Robur Försäkring och SEB Trygg Liv) har uppnått betydande marknadsandelar, delvis som följd av de förvärv av försäkringsbolag som beskrivits ovan.

Skadeförsäkring

Skadeförsäkring kan delas in i *sakförsäkring* (t.ex. hem- och motorfordonsförsäkringar) där det som skyddas är det ekonomiska värdet av olika objekt och s.k. *intresseförsäkringar* (t.ex. avbrotts-, ansvars- och kreditförsäkring) där det som skyddas är ett renodlat ekonomiskt intresse.

Skadeförsäkringsmarknaden är starkt koncentrerad till fyra större aktörer nämligen Folksam, If Skadeförsäkring, Länsförsäkringsgruppen och Trygg-Hansa.

If Skadeförsäkring är resultatet av en sammanslagning av skadeförsäkringsverksamheterna i svenska Skandia, norska Storebrand och finska Sampo. Sampo är numera största ägare med ca. 48 procent medan Skandia äger drygt 29 procent och Storebrand drygt 22 procent.

14.2 Institutionella förhållanden

Finansmarknaden har de senaste årtiondena genomgått omfattande avregleringar och regelreformer.

På banksidan avvecklades den omfattande kreditregleringen (t.ex. utlåningstak, likviditetskvoter och räntereglering) och valutaregleringen under 70- och 80-talen. År 1986 gavs utländska banker möjlighet att få oktroj för bankverksamhet i Sverige. Behovsprövningen för nyetablering av banker slopades i två etapper och utmönstrades helt 1990. Den medförde att ytterst få nya banker hade startats i Sverige på flera decennier. Harmoniseringssträvandena inom EU har, som ovan nämnts, under 90-talet medfört betydande förändringar i konkurrensfrämjande riktning.

I början av 90-talet genomfördes också förändringar i den finansiella lagstiftningen som gjorde det möjligt för en bank att äga försäkringsbolag och för försäkringsbolag att äga en bank. Detta har skapat förutsättningar för den s.k. branschglidningen som luckrat upp de tidigare vattentäta skotten mellan bank och försäkring.

Även för försäkringsbolagen har behovsprincipens slopande och harmoniseringen till EU:s regler medfört viktiga förändringar vad avser etableringsförutsättningarna. År 1990 kunde försäkringsmäklare till följd av ny lagstiftning börja etableras i betydande omfattning. Tidigare hade branschens motstånd och tolkningen av sundhetsbegreppet i försäkringsrörelselagen i det närmaste omöjliggjort mäklarrollen i Sverige. Från år 2000 gäller en reformerad försäkringsrörelselag. Skälighetsprincipen för premiesättningen har slopats liksom det tidigare vinstutdelningsförbudet i livförsäkringsbolag. Det har också gjorts möjligt för livförsäkringsbolag att införa flytträtt för försäkringssparande till annat bolag Dock gjordes flytträtten inte obligatorisk. Sundhetsprincipen har fått en mindre framträdande roll.

14.2.1 EU:s regelverk

Såväl på bankområdet som på försäkringsområdet har strävandena inom EU att få till stånd en inre marknad för finansiella tjänster haft stor inverkan på den svenska finansiella lagstiftningen och därmed för konkurrensförutsättningarna på marknaden. Grundpelare i harmoniseringssträvandena är att instituten under vissa förutsättningar är fria att verka över hela den gemensamma marknaden med stöd av sin auktorisation i hemlandet och att de står under tillsyn av myndighet i hemlandet även för den gränsöverskridande verksamheten. Ett betydande antal EU-direktiv som implementerats i den svenska finansiella lagstiftningen reglerar dessa och andra aspekter på bankers och försäkringsbolags verksamhet.

14.2.2 Nationell lagstiftning

På bankområdet är bankrörelselagen (1987:617) den centrala lagen. Lagen innehåller bestämmelser om vilken sorts rörelse en bank (bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker) får bedriva. Vidare finns bestämmelser om kreditgivning, skadestånd och tillsyn. För sparbanker finns vissa bestämmelser i sparbankslagen (1987:619) och för medlemsbanker i lagen (1995:1570) om med-

lemsbanker. Vid sidan om bankerna kan även s.k. kreditmarknadsföretag (bl.a. bostadsinstitut och finansbolag) lämna krediter eller på annat sätt medverka vid finansiering. Deras verksamhet regleras i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet.

Inom Finansdepartementet pågår arbete med en genomgripande reformering av regleringen av banker och kreditmarknadsföretag. I en departementspromemoria (Ds 2002:5) föreslås bl.a. att bankernas ensamrätt att ta emot inlåning på konto som kan återkallas med kort varsel slopas. Såväl kreditmarknadsföretag som icke finansiella företag föreslås få möjlighet att ta emot inlåning på konto, i det senare fallet med en beloppsmässig begränsning på 50 000 kronor. Vidare föreslås att de centrala rörelsereglerna för banker och kreditmarknadsföretag skall föras samman i en för instituten ny gemensam lag om bank- och finansieringsrörelse. En ny lag om inlåningsverksamhet för den verksamhet som inte omfattas av lagen (1995:1571) om insättningsgaranti föreslås även. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Lagen (1990:1114) om värdepappersfonder reglerar förhållandena mellan fondbolagen, värdepappersfonderna och förvaringsinstitutionen. Dessutom finns i lagen informationskrav.

Försäkringslagstiftningen kan delas upp i två delar, dels försäkringsrörelselagen (1982:713) som reglerar försäkringsbolagens verksamhet i stort, dels försäkringsavtalslagstiftningen. Försäkringsrörelselagen har genomgått en större reformering med viktiga ändringar från konkurrenssynpunkt som trädde i kraft år 2000. Beträffande försäkringslagstiftningen pågår en omfattande översyn. Fondförsäkring regleras i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder. För försäkringsmäklare finns särskilda bestämmelser i lagen (1989:508) om försäkringsmäklare.

14.2.3 Tillsyn m.m.

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet över finansmarknadens aktörer, bl.a. banker och försäkringsbolag. Inspektionens uppgift är att meddela tillstånd (görs i principiellt viktiga fall av regeringen), utöva tillsyn och att utfärda regler för finansiell verksamhet. Övergripande mål är att säkerställa stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd.

Även Konsumentverket/KO (KOV) har som uppgift att tillvarata konsumentintressen, även på det finansiella området. Det gäller bl.a. företagens marknadsföring och avtalsvillkor. Mellan Finansinspektionen och KOV finns ett samarbetsavtal om rollfördelningen för finansiella tjänster.

Konsumenternas Bank- och finansbyrå är en rådgivningsbyrå som informerar och lämnar vägledning i frågor som rör bank- eller annat kreditinstitut. Bank- och finansbyrån är en stiftelse med en styrelse tillsatt av Finansinspektionen, Konsumentverket och Svenska Bankföreningen.

För frågor om försäkringar finns en motsvarande rådgivningsbyrå, Konsumenternas Försäkringsbyrå. Där är Försäkringsförbundet tillsammans med de två nämnda myndigheterna huvudmän för stiftelsen.

De båda rådgivningsbyråerna finansieras av respektive bransch.

14.3 Konkurrensproblem

I detta avsnitt redogörs först för de konkurrensproblem som berördes i "90-talsrapporten" och vad som har hänt sedan dess inom respektive område. Därefter beskrivs de konkurrensproblem och förslag till åtgärder som presenterades i den av Konkurrensverket tillsammans med Konsumentverket under hösten 2001 publicerade rapporten Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna. Slutligen redogörs för några konkurrensproblem på försäkringsområdet som aktualiserats under senare tid.

14.3.1 Hög marknadskoncentration

Konkurrensverket pekade i "90-talsrapporten" på att de finansiella marknaderna under de senaste tiotal åren har genomgått stora förändringar i form av bl.a. avregleringar, vilket har skapat förutsättningar för ökad konkurrens. Det identifierades dock som ett konkurrensproblem att såväl bank- som försäkringsmarknaderna kännetecknas av en hög koncentration. De fyra storbankerna hade i slutet av 90-talet en gemensam marknadsandel på drygt 85 procent på den svenska bankmarknaden i stort. Situationen var likartad på försäkringsmarknaden där de fem största koncernerna tillsammans

hade ca 80 procent av marknaden för skadeförsäkring och ca 85 procent av livförsäkringsmarknaden. Även om man såg till olika delmarknader som t.ex. bostadskrediter och kapitalförvaltning kunde den oligopolistiska strukturen skönjas.

Bankmarknaden

Av statistiken nedan framgår att storbankernas samlade marknadsandelar har minskat något inom flera produktområden sedan den förra rapporten presenterades, främst till förmån för utländska banker och nischbanker. Här kan noteras att utländska banker till stor del återspeglar Danske Banks inträde på den svenska retailmarknaden genom förvärvet av Östgöta Enskilda Bank. Dessa mindre aktörer ökar dock sin samlade marknadsandel från en relativt låg nivå och de har fortfarande relativt få kunder. Om marknadsandelarna skulle fortsätta att utvecklas i samma takt som under de senaste åren skulle det dröja minst två decennier innan de fyra storbankerna tappat halva inlåningsmarknaden till de mindre aktörerna. På marknaden för bolån skulle det ta ännu längre tid.

Den följande statistiken uppvisar särskilt tydliga förändringar under hösten 2000. Detta beror i huvudsak på att SkandiaBankens bolåneinstitut fusionerades med SkandiaBanken. När SkandiaBankens bolån inte längre särredovisas utan uppgår i SkandiaBankens övriga utlåning påverkas såväl Skandiabankens som de övriga bankernas marknadsandelar inom de två kategorierna. Den aktuella posten uppgår till mellan fem och sex miljarder kronor och inträffar under augusti 2000. Efter att tydligt ha redovisat nämnda förhållande kommer uppgifterna nedan att redovisas utan vidare bearbetning och försök till kompensation för SkandiaBankens förändring.

I det följande redovisas utvecklingen av bankernas utlåning och inlåning till och från svenska hushåll under perioden juni 1998 till juli 2001. Redovisningen avser de fyra storbankerna samt ett urval av andra mindre banker. Resultaten för utländska bankfilialer redovisas sammantaget.

*Bankernas utlåning till hushåll***Tabell 14.1 Marknadsandelar (procent) avseende bankernas utlåning till hushåll under perioden 1998 t.o.m. juli 2001.**

	1998	1999	2000	Juli 2001
FöreningsSparbanken	30	28	25	24
Nordea	13	13	12	11
Svenska Handelsbanken	17	17	17	17
SEB	11	11	10	8,5
SkandiaBanken	1,7	1,9	4,3	4,5
Länsförsäkringar Bank	0,7	1,0	1,3	1,5
JP Bank	0,9	1,0	1,4	1,3
IKANO Banken	0,7	0,7	0,7	0,7
Utländska bankfilialer	4,1	6,0	7,0	8,2
Övriga (inkl. Frist. Sparb.)	21,6	20,4	21,3	23,3

Källa: SCB - 2001-10-23

Som framgått ovan har Konkurrensverket funnit att de fristående sparbankerna, som genom ett samarbetsavtal med FöreningsSparbanken uppträder gemensamt på bankmarknaden och således inte konkurrerar med varandra, bör räknas samman med FöreningsSparbankens marknadsandelar för att på ett rättvisande sätt återspegla "sparbankssfärens" marknadsställning. De samarbetande fristående sparbankernas marknadsandel för utlåning till hushållen har de senaste åren varit relativt stabil kring ca 17 procent. Det innebär således att "sparbankssfärens" marknadsandel för hushållslåning har minskat från ca 47 procent 1998 till ca 41 procent i mitten av 2001.

För att underlätta analysen av "retailmarknadens"²⁸⁹ utveckling kompletteras ovanstående tabell över marknadsandelar med uppgifter om bankernas omsättning i tabell 14.2.

²⁸⁹ Med "retail banking" avses marknaden för banktjänster till hushåll samt små och medelstora företag.

Tabell 14.2 Total utlåning i miljarder kronor till hushåll fördelad efter olika banker. Juni 1998 – juli 2001

	9806	9812	9906	9912	0006	0012	0106
Total utlåning	190	195	202	212	230	245	249
FöreningsSparbanken	59,6	59,1	58,2	59,2	60,3	60,6	60,4
Sv. Handelsbanken	31,4	33,3	33,4	35,7	38,6	40,9	42,5
Nordea	26,1	26,2	26,7	27,8	28,3	29,2	28,6
SEB	21,7	21,6	23,1	22,9	23,8	24,7	21,2
SkandiaBanken	3,1	3,3	3,6	3,9	4,4	10,5	11,1
Länsförsäkringar Bank	1,1	1,4	1,7	2,1	2,6	3,1	3,7
JP Bank	1,8	1,9	2,0	2,1	3,3	3,5	3,2
IKANO Banken	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8
Utländska bankfilialer	7,7	8,1	10,7	12,8	15,6	17,2	20,4

Källa: SCB - 2001-10-23

Av tabellen ovan kan konstateras att bankernas totala utlåning till hushållen har ökat med närmare 30 procent mellan mitten av 1998 och mitten av 2001. Svenska Handelsbankens utlåning har i procent ökat lika mycket som den totala utlåningen, vilket inte gäller för övriga storbanker. Fram till december 2000 redovisade samtliga storbanker en ökning av utlåningen. Medan FöreningsSparbankens utlåning fram till årsskiftet 2000 ökat minst i förhållande till en stadigt växande marknad är det SEB som står för den största tillbakagången i utlåningen till hushållen sedan årsskiftet.

Vinnarna på marknaden för utlåning till hushåll är de mindre aktörerna och utländska bankfilialer. SkandiaBanken har enligt statistiken ökat sin utlåning kraftigt. Ca 5 miljarder av denna ökning förklaras dock av att statistiken efter hösten 2000 även inkluderar Skandiabankens bolån. Att nischbankerna, med Skandiabanken och Länsförsäkringar Bank i spetsen, tar marknadsandelar är dock helt klart. Denna ökning har fortsatt under första halvåret 2001. Det kan dock noteras att dessa aktörer fortfarande svarar för en liten andel av marknaden.

Bolånemarknaden

Utvecklingen på bolånemarknaden är mindre dramatisk än för övrig utlåning till hushåll. Marknaden har uppvisat en tillväxt på närmare 25 procent sedan mitten av 1998. Generellt har aktörerna följt marknads utveckling med undantag för SBAB som under perioden har ökat sin utlåning med cirka 50 procent. Även Nordeas bolån har utvecklats snabbare än marknaden och marknadsandelen för Nordea har ökat med ett par procentenheter sedan 1998. De fristående sparbankerna förmedlar bolån från det av FöreningsSparbanken ägda Spintab.

Tabell 14.3 Bolån (hypotek) till hushåll totalt i miljarder kronor samt marknadsandelar (procent) för olika banker. År 1998 t.o.m. juli 2001

	1998	1999	2000	Juli 2001
Marknaden i miljarder kr	537	582	609	648
FöreningsSparbanken	35	34	35	34
Svenska Handelsbanken	32	31	31	31
Nordea	14	15	15	16
SEB	12	12	12	12
SkandiaBanken	1,0	1,1	1*	1*
SBAB	5,2	6,0	5,7	6,4
Övriga**	0,8	0,9	0,3	0

*Källa: SCB - 2001-10-23, * värdena har uppskattats då uppgifter inte särredovisas hos SCB efter hösten 2000, ** Till följd av avrundningar i tabellen blir värdena i kategorin "övriga" inte rättvisande*

Bankernas inlåning från hushåll

Även på inlåningssidan sker relativt stora förändringar över tiden. Bland storbankerna har FöreningsSparbanken och Nordea minskat sina marknadsandelar medan både SEB och Svenska Handelsbanken ökat sina. Bland vinnarna finns nischbankerna och då främst Länsförsäkringar Bank och SkandiaBanken, som ökat sina marknadsandelar med ca 100 respektive 55 procent mellan 1998 och juli 2001. Detta framgår närmare av tabell 14.4.

Tabell 14.4 Marknadsandelar (procent) avseende bankernas inlåning från hushåll under perioden 1998 t.o.m. juli 2001

	1998	1999	2000	Juli 2001
FöreningsSparbanken	29	28	27	26
Nordea	23	22	21	20
Svenska Handelsbanken	15	16	16	16
SEB	13	13	14	14
SkandiaBanken	2,2	2,4	2,7	3,4
Länsförsäkringar Bank	1,2	1,6	2,0	2,5
Utländska bankfilialer	1,6	1,7	1,8	1,9
Övriga (inkl. frist. Sparb.)	15	15,3	15,5	16,2

Källa: SCB - 2001-10-23

För att få en rättvisande bild av "sparbankssfärens" position på inlåningsmarknaden bör, på motsvarande sätt som för utlåningen till hushåll, till FöreningsSparbankens marknadsandelar läggas de samarbetande fristående sparbankernas andelar. Denna andel har under senare år varit stabil kring ca 13 procent mätt för landet som helhet. Många av de fristående sparbankerna har dock mycket höga marknadsandelar på sina hemmamarknader. Detta innebär att för hushållsinlåningen har FöreningsSparbankens och de samarbetande sparbankernas marknadsandel under senare år legat kring 40 procent.

Tabell 14.5 Total inlåning i miljarder kronor till hushåll fördelad efter olika banker. Juni 1998 – juli 2001

	9806	9812	9906	9912	0006	0012	0106
Total inlåning	412	408	433	410	417	398	425
FöreningsSparb.	120,5	118,3	122,0	115,1	113,1	108,9	110,5
Handelsbanken	91,5	91,8	95,0	89,1	88,2	83,7	87,0
Nordea	62,4	62,6	68,6	65,3	67,9	63,9	70,0
SEB	59,3	53,8	59,2	54,5	59,4	55,2	58,9
SkandiaBanken	8,2	9,0	10,4	10,0	10,8	10,7	14,5
Länsförsäkringar	4,4	5,2	6,8	6,5	7,9	7,8	10,5
IKANO Banken	1,4	1,5	1,7	1,6	1,6	1,7	2,0
JP Bank	0,8	0,8	0,9	0,6	1,6	1,4	1,3
Utländska bankfil..	6,6	6,5	7,9	7,2	7,7	7,1	8,1

Källa: SCB - 2001-10-23

Av tabellen framgår att storbankernas inlåning från hushållen, med undantag för Nordea, minskat trots en växande marknad. FöreningsSparbanken har minskat sin inlåning mest i kronor och bankens inlåning har minskat med närmare 10 procent under den studerade perioden. Länsförsäkringar Bank och SkandiaBanken, som är vinnarna i sammanhanget, har ökat sin inlåning från hushållen med 140 respektive 75 procent sedan mitten av 1998. Ökningen sker dock från relativt sett låga nivåer. De utländska bankfilialerna uppvisar inte några större förändringar i marknadsandelar över perioden men som framgår av tabellen har de ändå ökat sin inlåning med cirka 20 procent.

Värdepappersfonder

När det gäller sparandet i värdepappersfonder, utom PPM-fonder och fondförsäkring, kan konstateras att de fyra storbankernas relativa marknadspositioner i stort sett var oförändrade mellan åren 1998 och 1999. Detta framgår av tabell 14.6. Vidare gäller att FöreningsSparbanken och SEB fått sina marknadsandelar reducerade med 6 procentenheter mellan 1998 och 2000, medan Nordeas och Handelsbankens relativa marknadspositioner varit i det närmaste oförändrade. Eftersom gruppen övriga ökat sin marknadsandel betydligt, kan minskningen förmodas ha skett till förmån för ett större antal fondbolag som p.g.a. sin ringa storlek inte särredovisats i tabellen. Värt att notera är också de större aktörernas kontroll över hushållens fondsparande. De samarbetande fristående sparbankerna förmedlar fonder från det av FöreningsSparbanken ägda Robur.

Tabell 14.6 Marknadsandelar (procent) avseende totalt fondsparande (TF) exkl. PPM och fondförsäkring under perioden 1998-2000 respektive hushållens (H) fondsparande 2000

	TF1998	TF1999	TF2000	H2000
FöreningsSparbanken	36	36	30	37
Nordea	21	21	20	23
SEB	23	20	16	19
Svenska Handelsbanken	10	10	9	11
Banco	3	2,5	1,7	2
SkandiaBanken	1	1,8	1,4	2
Länsförsäkringar Bank	2,0	1,6	1,6	2
Övriga	4	7,1	20,3	4

Källa: Svensk Fondstatistik

Sammanfattande slutsats

Även om den oligopolistiska strukturen kvarstår så har de fyra storbankernas marknadsställning försvagats något vad avser sådana tjänster som riktar sig till hushållen samt små och medelstora företag (retail). Förklaringen är främst att nischbankerna har tagit andelar på bl.a. inlåning och övrig utlåning medan SBAB varit framgångsrikt vad avser bostadskrediter. Även Danske Bank har via Östgöta Enskilda Bank och provinsbankskonceptet haft framgångar på marknaden.

Denna utveckling kan väntas fortsätta efter etablerandet av nya nischbanker som ICA Bank och Coop Bank. Även Folksam kommer att erbjuda banktjänster genom ett samarbete med IKANO Banken.

Det bör också nämnas att ett par planerade förvärv på bankområdet inte har genomförts som följd av konkurrensmyndigheternas prövning .

Svenska Girot, ägt av de fyra storbankerna, avsåg att förvärva Postgirot Bank. Affären genomfördes dock inte sedan Konkurrensverket i stämmingsansökan riktat allvarliga invändningar mot förvärvet, som skulle ha lett till ett monopol för betalningsförmedling i Sverige. Postgirot Bank har sedermera förvärvats av Nordea efter god-

kännande av kommissionen. Effekterna på konkurrensen av detta förvärv var dock inte så allvarliga som i fallet Svenska Giro.

Det planerade samgåendet mellan FöreningsSparbanken och SEB genomfördes inte sedan kommissionen i en preliminär bedömning riktat allvarliga invändningar mot koncentrationen som skulle ha medfört höga marknadsandelar, i storleksordningen 50 procent, på ett flertal marknader för tjänster till hushåll och små och medelstora företag.

Det förhållandet att kommissionen såg betydande konkurrensproblem med samgåendet mellan FöreningsSparbanken och SEB kan sägas utgöra en signal med innebörden att koncentrationen på den svenska bankmarknaden redan har gått så långt att samgåenden mellan de fyra stora bankerna kan bli svåra att genomföra av konkurrensskäl. Resultatet kan bli att vi får se flera fusioner/förvärv av gränsöverskridande karaktär, kanske i första hand mellan banker i de nordiska länderna.

Försäkringsmarknaden

Livförsäkring

I de följande tabellerna visas marknadsandelarnas utveckling under senare år för livförsäkring totalt sett, dvs. individuell livförsäkring och gruppörsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring.

I den första tabellen (tabell 14.7) är marknadsandelarna beräknade efter premieinkomsten, dvs. det totala premieinflödet för både nya och gamla försäkringar. Detta mått kan sägas återspegla främst hur framgångsrika bolagen varit i det förflutna.

Tabell 14.7 Marknadsandelar (procent) avseende premieinkomster från livförsäkringar för olika bolag under perioden 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Skandiakoncernen	24,2	22,1	22,8	23,5
Handelsbankskoncernen	7,9	8,1	8,4	17,4
Folksam	8,6	8,1	7,1	14,3
SEB Trygg Liv	19,6	15,4	16,5	13,7
Länsförsäkringar	9,5	9,3	8,5	8,6
Robur försäkring (FSB)	12,4	14,0	13,5	8,4
Nordea Liv	3,4	5,9	5,6	3,5
SPP	12,2	11,3	12,6	
Övriga	2,2	5,8	5,0	10,6
Summa	100	100	100	100

Källa: *www.forsakringsforbundet.com. 2002-04-19.*

Nästa tabell (tabell 14.8) visar marknadsandelar för livförsäkring totalt beräknat efter nyteckning, dvs. försäljningen av nya försäkringar varvid en sammanvägning av årlig premie och engångspremie har gjorts. Ett sådant sätt att mäta kan sägas visa på hur framgångsrika aktörerna är för närvarande och är därmed också mera framåtriktade.

Tabell 14.8 Marknadsandelar (procent) avseende nyteckning av livförsäkringar för olika bolag under perioden 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Skandiakoncernen	26,0	26,8	29,3	30,6
Handelsbankskoncernen	8,8	8,7	8,4	18,3
SEB Trygg Liv	20,7	15,9	14,9	13,0
Länsförsäkringar	9,9	9,3	9,1	7,6
Folksam	5,6	6,9	4,7	6,8
Robur försäkring (FSB)	12,6	12,7	10,2	6,0
Nordea Liv	2,7	4,3	4,0	2,1
SPP	12,6	13,3	15,2	
Övriga	1,1	2,1	4,2	15,6
Summa	100	100	100	100

Källa: *www.forsakringsforbundet.com 2002-04-19*

I de båda tabellerna ovan förklaras Handelsbankskoncernens stora uppgång under 2001 till stor del av förvärvet av SPP Liv. Folksams

betydande ökning samma år förklaras på motsvarande sätt av förvärv av Förenade Livs grupp-försäkringsverksamhet samt av en majoritetsandel av KPA.

Skadeförsäkring

I tabell 14.9 nedan redovisas hur marknadsandelarna har utvecklats under de senaste fyra åren för skadeförsäkringsbolagen mätt efter premieintäkterna i den totala skadeförsäkringsaffären. Den största förändringen i de fyra största bolagens marknadspositioner gäller If Skadeförsäkrings uppgång med tre procentenheter 2001. Den förklaras främst med If:s övertagande av Volvias bestånd av motorfordonsförsäkringar.

Tabell 14.9 Marknadsandelar (procent) avseende premieinkomster från skadeförsäkringar för olika bolag under perioden 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Länsförsäkringsgruppen	27,5	26,5	26,2	28,3
If (Skandia)	19,4	21,0	20,1	23,2
Folksam	18,7	19,3	21,9	20,0
Trygg-Hansa	15,3	15,3	15,4	15,6
Zurich		3,5	3,3	3,6
Volvia	2,9	3,3	3,2	
SOFAB-gruppen	1,0	1,4	1,5	1,6
Assuransföreningen	1,6	1,3	1,4	1,5
Moderna Försäkringar			1,1	0,9
Europeiska	0,9	1,1	1,0	0,6
Övriga	12,7	7,3	4,9	4,7
Summa	100	100	100	100

Källa: www.forsakringsforbundet.com 2002-04-19

I ovanstående tabell ingår olika typer av försäkringar som tecknas av företag. För att särskilt belysa konsumentförsäkringar lämnas i de följande tabellerna (tabellerna 14.10 och 14.11) motsvarande uppgifter om marknadsandelar för hem-och villaförsäkring respektive trafik- och motorfordonsförsäkring. Ifs markanta uppgång med nio procentenheter för trafik och motorfordonsförsäkring år 2001 förklaras väsentligen av övertagandet av Volvias försäkringsbestånd.

Tabell 14.10 Marknadsandelar (procent) avseende premieinkomster från hem- och villaförsäkringar för olika bolag under perioden 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Folksam	27,2	27,4	30,0	30,8
Länsförsäkringsgruppen	30,4	29,1	29,6	30,7
If (Skandia)	14,7	14,8	14,8	14,9
Trygg-Hansa	14,5	14,7	14,9	12,8
Europeiska	4,0	5,4	4,9	3,0
SOFAB-gruppen	1,8	2,3	2,3	2,6
Moderna Försäkringar			1,5	1,7
Zurich		0,0	0,1	0,1
Övriga	7,4	6,3	1,9	3,4
Summa	100	100	100	100

Källa: *www.forsakringsforbundet.com 2002-04-19*

Tabell 14.11 Marknadsandelar (procent) avseende premieinkomster från trafik- och motorfordonsförsäkringar för olika bolag under perioden 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
If (Skandia)	20,5	21,1	21,3	30,3
Länsförsäkringsgruppen	25,2	24,6	25,8	28,0
Trygg-Hansa	20,5	22,3	21,1	20,3
Folksam	20,2	19,8	21,8	19,3
Volvia	8,2	9,1	8,3	
SOFAB-gruppen	0,5	0,8	1,0	1,3
Moderna Försäkringar			0,4	0,5
Zurich		0,0	0,1	0,2
Övriga	4,9	2,3	0,2	0,1
Summa	100	100	100	100

Källa: *www.forsakringsforbundet.com 2002-04-19*

Sammanfattande slutsats

Även på försäkringsområdet, såväl vad gäller liv- som sakförsäkring, består den oligopolistiska strukturen. Sedan den föregående rapporten publicerades i början av 2000 kan bland större företagskoncentrationer nämnas att Handelsbanken har stärkt sin ställning på livförsäkringsmarknaden genom förvärv av SPP Livförsäkring. Trygg-Hansa har övertagit Folksams bestånd av företagsförsäkringar, vilket ökat koncentrationen på denna del av skadeförsäkringsmarknaden. Båda dessa förvärv har prövats av Konkurrensverket. Någon konkurrensrättslig grund för ett ingripande mot förvärven bedömdes inte finnas.

14.3.2 Konkurrensbegränsande regleringar

I den föregående rapporten identifierades *reavinstbeskattningen vid försäljning av andelar i värdepappersfonder* som ett konkurrensproblem eftersom den medför betydande inlåsnings effekter. Fondsparare som vill byta fond, t.ex. för att andra fondbolag erbjuder samma service/avkastning till lägre förvaltningsavgift eller högre avkastning/service till samma avgift, måste betala reavinstskatt vid försäljningen av befintliga fondandelar (förutsatt att andelarna ökat i värde). Det betyder att det belopp som fondspararen kan flytta till det nya fondbolaget blir lägre. Detta faktum torde innebära att många fondsparare drar sig för att flytta sina sparpengar till ett annat, kanske effektivare, fondbolag. Reavinstbeskattning borde därför kunna skjutas upp vid fondbyte och utlösas först då slutlig försäljning av andelarna för konsumtion sker.

Det har inväntats att direktspårade i aktier skulle missgynnas jämfört med fondspårade om förslaget genomförs och att reavinstbeskattningen därför borde slopas för alla typer av värdepappersaffärer, vilket i sin tur skulle få betydande statsfinansiella effekter.

Anledningen till att Konkurrensverket valt att begränsa förslaget till att avse enbart fonder och inte direktägda värdepapper är att direktägandet inte innebär lika stora inlåsnings effekter. Direktägande av aktier och andra värdepapper är inte kopplat till ett särskilt institut på samma sätt som gäller för fonder. Vidare finns inte någon motsvarighet till fondernas förvaltningsavgifter vid direktägande. Det kan också ifrågasättas om fondspårade och direktspårade i värdepapper utgör sparformer på samma sparmarknad. Enligt Konkur-

rensverkets uppfattning är det relativt få av fondspararna för vilka direktsparande i aktier o. dyl. utgör ett reellt alternativ till fondsparande, vilket talar för att det är fråga om olika marknader. Ett sådant synsätt stöds också av hur relevanta produktmarknader har definierats i konkurrensrättsliga sammanhang på det finansiella området såväl inom EU som i Konkurrensverkets egen praxis.

Konkurrensverkets förslag, som upprepades i rörlighetsrapporten, har inte föranlett några åtgärder i form av ändringar i skattelagstiftningen. Verket anser fortfarande att det är angeläget att det utreds hur dessa inlåsnings effekter kan undanröjas eller mildras. Uppskjuten reavinstbeskattning vid fondbyten är fortfarande en angelägen åtgärd för att stimulera konkurrensen på fondmarknaden genom att förutsättningar för ökad rörlighet skapas. Om statsfinansiella eller andra skäl inte anses lägga hinder i vägen vore det i och för sig motiverat att låta den uppskjutna reavinstbeskattningen gälla för hela värdepappersområdet. En alternativ metod vore att införa en generell avkastningsskatt i allt finansiellt sparande.

14.3.3 In- och utträdes hinder

Konkurrensverket framhöll i den tidigare rapporten betydelsen av att nyetablerade banker får *tillträde till betalningssystemen* på rimliga villkor. Det gäller bl.a. bankgirot, dataclearingen, CEK AB och Riksbankens RIX. Nischbanker har vid olika tillfällen gjort gällande att de fått betala ett för högt pris för att få tillgång till systemen. Prissystemen med tillhörande rabattskalor är ofta volyberoende. Detta medför att banker med låg faktureringsvolym får betala högre pris per transaktion i jämförelse med de fyra stora bankerna med betydligt större volymer. Vidare är brytpunkten placerad så att endast storbankerna uppnår denna punkt vilket medför att det i princip inte blir någon prisskillnad per transaktion för dessa trots att volymerna kan skilja sig markant.

Verket pekade dock på att Marknadsdomstolen i ett avgörande (MD 1999:12) som gällde CEK AB:s rabattkonstruktion för betalningsförmedling vid korttransaktioner kommit till slutsatsen att rabattskalan som var uppbyggd på det ovan beskrivna sättet på närmare angivna skäl, i det aktuella fallet, inte kunde anses vara konkurrensbegränsande i KL:s mening.

Konkurrensverket har mot denna bakgrund sedermera meddelat icke ingripandebesked för bl.a. prissättningsprinciperna i bankgirot, dataclearingen och RIX. I fallet bankgirot skedde det först sedan samarbetet genomgått betydande förändringar som vad gäller prissättningsprinciperna liknade dem i CEK AB.

När det gäller uttagsautomater har bankerna gått över till bilaterala överenskommelser om prissättningen för tillgången till varandras automater. Detta var delvis en följd av Konkurrensverkets prövning av samarbetet i Bankomatcentralen som numera endast ansvarar för varumärket Bankomat och vissa säkerhets- och tekniska frågor. Resultatet har blivit en bristande transparens vad avser prissättningen i bankernas samarbete på uttagsautomatområdet.

Det är viktigt från konkurrenssynpunkt att nyetablerade banker får tillträde till betalningssystemen till objektiva och icke diskriminerande villkor. Det vore motiverat att undersöka om prissättningen i de olika systemen och den samlade effekten härav resulterar i en diskriminering av de mindre bankerna som försvårar deras förutsättningar att konkurrera på bl.a. inlåningsmarknaden. Syftet med en sådan utredning skulle närmast vara att se om förutsättningar finns att agera med stöd av konkurrenslagen mot bakgrund av Marknadsdomstolens avgörande i CEK AB-ärendet (se avsnitt 14.3.3). För det fall eventuella kvarstående konkurrensproblem inte helt skulle gå att undanröja genom tillämpning av konkurrenslagen, kan i sista hand någon form av tillträdesreglering till betalningssystemen övervägas.²⁹⁰

14.3.4 Hinder för rörlighet

Konkurrensverket pekade i den föregående rapporten på att *de svenska bank- och försäkringskundernas trögrörlighet när det gäller att byta bank respektive försäkringsbolag* verkar hämmande på konkurrensen vilket i sin tur leder till dyrare tjänster.

Regeringen gav 2001 i uppdrag till Konkurrensverket och Konsumentverket att utreda vilka hinder som finns för svenska konsumenter att byta bank eller försäkringsbolag och att föreslå åtgärder som ökar rörligheten. Konsumentverket fick samtidigt i uppdrag att

²⁹⁰ I motsats till vad som gäller för exempelvis telemarknaden saknas särskilda regler för tillträde till infrastruktur på bankmarknaden.

informera om möjligheten att byta leverantör av finansiella tjänster och att svara för information som underlättar rationella konsumtionsval på det aktuella området.

Uppdraget avrapporterades i rapporten Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna (2001:5) som presenterades i oktober 2001. I rapporten ingår en omfattande kvantitativ intervjustudie med enskilda konsumenter för att inventera företeelser som kan verka hämmande för konsumenternas rörlighet på bankmarknaden. Brist på överblick, komplext utbud, bristfällig prisinformation m.m. möter den konsument som ser sig om efter alternativa leverantörer av finansiella tjänster, vilket resulterar i obenägenhet att byta leverantör. I rapporten presenteras ett flertal förslag för att utveckla och fördjupa informationen till konsumenterna både via Konsumentverket och Konsumenternas Bank- och finansbyrå som föreslås få ökade resurser.

14.3.5 Övriga förslag i rörlighetsrapporten

Bland andra förslag till åtgärder som presenteras i rapporten kan följande nämnas. Eftersom rapporten publicerades för relativt kort tid sedan har inget av förslagen ännu lett till åtgärder.

Långa bindningstider för bundna bostadslån har en inlåsandefeffekt även om kunderna numera har en möjlighet att lösa lånen i förtid mot en räntekostnadskompensation. Ersättningen kan uppgå till betydande belopp. Det kan ändå i vissa situationer vara förmånligt att lösa in lån i förtid och låna på nya villkor hos en konkurrerande bank. Därför bör det utredas att införa en skyldighet för bankerna att informera om kostnaderna för förtida inlösen av lån.

Försäkringsavtal med enskilda konsumenter löper i regel på ett år. Detta är också den längsta tillåtna avtalstiden för skadeförsäkringar enligt konsumentförsäkringslagen. Bestämmelsen hindrar kundens rörlighet och begränsar möjligheten att reagera på konkurrerande erbjudanden under avtalstiden samt minskar bolagens drivkraft att värva nya kunder. I rapporten föreslås därför en översyn av reglerna för lagstadgad löptid för konsumentförsäkringar. Det bör övervägas om den lagstadgade tiden kan kortas, alternativt om det är lämpligt att konsumenten ges en rätt att ensidigt disponera över när försäkringsavtalet skall sägas upp.

En konsument som vid omförhandling av lånevillkoren vill ta in anbud från flera långivare måste normalt göra en formell kreditansökan hos var och en av dem. Dessa ansökningar registreras i *kreditupplysningsregistren* och påverkar konsumentens kreditvärdighet och riskerar att leda till minskad konsumenttrörlighet på detta område. Det bör därför utredas i vilken utsträckning hänsyn skall få tas till uppgifter om tidigare kreditansökningar när konsumentens kreditvärdighet bedöms.

Genom s.k. *korsvis pantsättning och pantsättning i andra hand* har kreditgivare långtgående möjligheter att förhindra att fastighetsägaren använder panten för att lösa lån eller ta upp nya lån med fastigheten som säkerhet hos konkurrerande långivare. Det föreslås därför att det skall utredas om korsvis pantsättning och andrahandspantsättning leder till inlåsnings effekter som ger oacceptabla nackdelar för konsumenterna.

Branschglidningen mellan bank och försäkring har medfört att olika verksamheter inte går att urskilja med samma klarhet som tidigare. I många fall gäller dock olika regelverk för konkurrerande produkter, vilket gör att aktörerna konkurrerar på olika villkor. Det bör därför utredas vilka förutsättningar som finns för *ett samlat regelverk för finansiella tjänster*. Det kan i detta sammanhang noteras att ett litet steg i den föreslagna riktningen kanske kommer att tas eftersom det i departementspromemorian (Ds 2002:5) Reformerade bank- och finansieringsrörelser regler föreslås att banker och kreditmarknadsbolag skall regleras i samma lag.

14.3.6 Övriga konkurrensproblem

Flyttning av livförsäkringssparande

Flyttning av livförsäkringssparande från ett bolag till ett annat har tidigare varit i praktiken omöjligt till följd av lagstiftning. Konkurrensverket har i olika sammanhang argumenterat för att möjlighet att flytta sparandet är en förutsättning för fungerande konkurrens på livförsäkringsområdet. Genom ändringar i försäkringsrörelselagstiftningen för ett par år sedan infördes en möjlighet för livbolagen att med ge flytträtt. Bara ett fåtal bolag har dock hittills infört flytträtt eller planerar att införa sådan.

På senare tid har ett antal problem med flytträtt aktualiserats. Det gäller bl.a. hur man skall hantera garanterade medel respektive icke garanterade medel i samband med flytten till nytt bolag. I det gamla bolaget är en del av det totala kapitalet garanterat till viss ränta medan återbäringen inte är garanterad. I det nya bolaget blir hela det flyttade kapitalet enligt gängse praxis garanterat. Konstruktionen av försäkringsmäklarnas provisioner, där den största delen faller ut under de första åren då en försäkring nytecknats, har vidare sagts ge mäklarna incitament att driva på flyttning av livförsäkringssparande i syfte att öka provisionsintäkterna. En ytterligare fråga gäller hur kostnaderna för flytten skall fördelas rättvist mellan olika kundkategorier.

Det är möjligt att det för att få en väl fungerande ordning för flyttning av livförsäkringssparande fordras en viss samordning mellan livbolagen. Bolagen bör uppmanas att arbeta för att lösa problemen i syfte att möjliggöra flytträtt. Om visst samarbete mellan bolag är en förutsättning, bör de överväga att anmäla samarbetet för bedömning enligt konkurrenslagens bestämmelser. Om bolagen skulle visa sig obenägna att finna en lösning på problemen bör införande av en obligatorisk flytträtt i försäkringsrörelselagen övervägas.

Risk för försäkringsnöd

På senare tid har det kommit reaktioner, bl.a. till Konkurrensverket, som visar att koncentrationen inom vissa segment av skadeförsäkringsmarknaden (främst vissa typer av företagsförsäkring) gått så långt att det är svårt att få offerter, eller åtminstone offerter från konkurrerande bolag. Det gäller bl.a. följande typer av försäkring.

Inom *kommunförsäkring* uppges det vara svårt för kommuner att få offerter från mer än ett bolag, vilket då ofta är det lokala länsförsäkringsbolaget. Om andra bolag offererar sker det ofta till sådana villkor, bl.a. vad avser självriskan, att det är helt orealistiskt att acceptera för kommunen. Vissa av de större kommunerna har bildat egna försäkringsbolag (captives) för att lösa problemen. En annan tänkbar lösning är flera kommuner går samman om att bilda ett försäkringsbolag. Det borde också gå att i ökad omfattning, t.ex. med hjälp av mäklare, finna försäkringsalternativ hos utländska bolag.

Även inom *taxiförsäkring* har kommit reaktioner om att det är svårt att få konkurrerande offerter sedan Trygg-Hansa förvärvade Folksamms bestånd av företagsförsäkringar där taxiförsäkring ingick. Åtminstone i vissa delar av landet sägs Trygg-Hansa numera vara det enda bolaget som är berett att teckna nya försäkringar för taxi. De tidigare aktörerna på detta marknadssegment, If Skadeförsäkring och Länsförsäkringar, uppges inte längre offerera eller offerera till helt orimliga villkor. Även på detta område synes det vara angeläget att finna alternativa lösningar och att stimulera nyetableringar.

14.4 Sammanfattande slutsatser

Finansmarknaderna har under de senaste tio åren genomgått stora förändringar i form av bl.a. avregleringar, vilket skapat förutsättningar för ökad konkurrens. Samtidigt som storbankerna blivit större och färre genom sammanslagningar, tillkommer allt fler banker på den svenska marknaden. Detta sker dels genom att utlandsägda banker börjat operera i Sverige, dels genom tillkomsten av s.k. nischbanker som SkandiaBanken.

Även om de fyra storbankernas marknadsställning försvagats något till följd av att nischbankerna har tagit marknadsandelar på bl.a. inlåning och övrig utlåning medan SBAB varit framgångsrikt vad avser bostadskrediter, så kvarstår den oligopolistiska marknadsstrukturen. Detta är även fallet inom försäkringsområdet.

En faktor som bidrar till minskad rörlighet bland kunderna är reavinstbeskattningen vid försäljningen av andelar i värdepappersfond och Konkurrensverket anser att det är angeläget att det utreds hur dessa inlåningseffekter kan undanröjas. Vad gäller livförsäkrings-sparande är det endast ett fåtal bolag som hittills infört flytträtt, vilket talar för att statsmakterna kan behöva vidta åtgärder som innebär att flytträtten blir obligatorisk.

Även om det finns mycket som talar för att konkurrensen på finans- och försäkringsmarknaderna inte kommer att ändras påtagligt på kort sikt, så finns det på längre sikt utvecklingstendenser som är ägnade att ändra marknadsstrukturen. Exempelvis skall etablerandet av nya nischbanker som ICA Bank och Coop Bank, som i första hand skall erbjuda enkla och prisvärda tjänster åt konsumenter som

förfogar över kundkort, bli intressant att följa. Det ovan nämnda förslaget att slopa bankernas inlåningsmonopol och även öppna för icke finansiella företag att ta emot inlåning på konto kan, om det genomförs, förväntas öka konkurrensen på inlåningsmarknaden ytterligare. Nedan redogörs närmare för andra förhållanden som kan öka intresset och förutsättningarna för företag och konsumenter att vända sig till andra än de etablerade aktörerna.

Utvecklingstendenser

Den övergripande *globaliseringen* inom ekonomin berör inte minst de finansiella marknaderna. Strävandena mot en inre marknad med en gemensam valuta inom EU har varit och kommer att fortsätta att vara en stark drivkraft som förstärker denna trend. Begreppet hemmamarknad kan härigenom få en ny mening. Det bör dock framhållas att hittills har de finansiella tjänster som riktar sig mot hushållen i allt väsentligt tillhandahållits på nationell nivå. Det är framför allt större företag som har haft viljan och förmågan att dra fördelar av gränsöverskridande konkurrens. Utvecklingen torde dock gå mot att även konsumenter får bättre förutsättningar att gå utanför hemlandets gränser vid val av leverantör av finansiella tjänster.

Teknikutvecklingen på IT-området har i viss mån inneburit förändrade förutsättningar för att tillhandahålla finansiella tjänster. Dels har bankernas och försäkringsbolagens IT-användning medfört stora förändringar när det gäller att rationalisera arbetet, dels har datoriseringen av de svenska hemmen och den ökande Internetanvändningen samt digitala telefonitjänster öppnat nya distributionskanaler för banker och försäkringsbolag. Detta har underlättat för nya aktörer att ta sig in på marknaderna vilket varit positivt från konkurrenssynpunkt. Distanshandeln kräver dock att tjänsterna utformas på sätt som inte kräver direktkontakt med personal. Hittills har utbudet av tjänster via Internet eller telefon därför varit begränsat och de banker som etablerats med denna inriktning brukar kallas nischbanker. Trots att sådana aktörer nu funnits ett antal år har de hittills tagit ganska begränsade marknadsandelar. Med ökad Internetmognad hos allmänheten och fortsatt teknikutveckling bör dock nischaktörerna kunna komma att spela en allt större roll.

Under det senaste årtiondet har även *kontorsnätets roll* varit i fokus. Flera av de stora bankerna har rationaliserat kraftigt, bl.a. genom att

lägga ned kontor. Det har delvis följt efter de olika förvärv som genomförts. En av storbankerna, Handelsbanken, har dock hela tiden haft en strategi att satsa på kontorsnätet. Efter Danske Banks förvärv av Östgöta Enskilda Bank har också denna bank en uttalad strategi att växa över landet genom etablering av s.k. regionbanker. Även övriga stora banker synes ha tänkt om och satsar nu i ökad omfattning på kontorsnätet, inte minst för rådgivningstjänster. Kontoren anses ge stora möjligheter till korsförsäljning av olika typer av finansiella tjänster. Kontorens roll kan således på nytt komma att öka efter en tids fokusering på distribution via digitala medier.

Demografiska förändringar spelar vidare stor roll för den finansiella sektorn. Längre livslängd och befolkningsstrukturen med stora pensionsavgångar de närmaste decennierna har lett till och kommer under en tid att fortsätta att leda till ett ökat sparande inte minst för pensionsändamål. Till detta bidrar också att socialförsäkrings-systemen har reformeras från tidigare förmånsbestämda system till att bli avgiftsbestämda system där livsinkomsten i stället för inkomstbortfallet blir avgörande för bl.a. pensionens storlek. I många fall kan resultatet innebära en nivåsänkning av förväntade pensionsutbetalningar för den enskilde, vilket leder till ökat behov av individuellt pensionssparande i olika former och även andra försäkringslösningar som sjukförsäkring.

15 Effektivare kartellbekämpning

15.1 Inledning

Som framgått av redogörelsen i kapitel 2 finns starkt stöd för att konkurrens befrämjar tillväxt och bidrar till att resurserna i en ekonomi utnyttjas så effektivt som möjligt. Det ligger i företagets intresse att på olika sätt tillskansa sig "marknadsmakt" som minskar konkurrensen på marknaden, eftersom detta leder till större vinster.²⁹¹ Horisontella konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag om uppdelning av olika marknader i syfte att uppnå högre priser och därmed större vinster leder som regel till effektivitets- och välfärdsförluster i en ekonomi. De samhällsekonomiska förluster som uppkommer då priskonkurrensen minskar eller helt sätts ur spel kan vara betydande.

Som framgått av genomgången av konkurrensförhållandena i kapitel 5-14 finns många branscher på den svenska marknaden där förutsättningar finns för att begränsa konkurrensen genom samordnade förfaranden eller formella överenskommelser. Exempel på sådana omständigheter är en hög marknadskoncentration, likartade produkter, omfattande branschsamarbete och en svag eller obefintlig importkonkurrens. Förekomsten av vissa branschförhållanden utgör givetvis inget bevis för att samarbeten som leder till kartellliknande utfall faktiskt förekommer, men bör ändå beaktas vid en samlad bedömning av behovet att skapa effektivare verktyg för att avslöja och motverka karteller. På sistone har också särskild uppmärksamhet riktats mot att det finns konkurrenter som misstänks för att ha ingått olika slag av konkurrensbegränsande samarbeten som är oförenliga med konkurrenslagen. Detta har exempelvis aktualiserats inom delar av byggbranschen, en bransch som kännetecknas av betydande inträdeshinder.

²⁹¹ I avsnitt 4.1.2 har redogjorts för olika omständigheter som underlättar konkurrensbegränsande marknadsbeteenden.

15.2 Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket lämnade i sin ”90-talsrapport” ett antal förslag till åtgärder för att effektivisera uppspårandet och beivrandet av karteller. Verket föreslog att vissa överträdelser av konkurrenslagen borde kriminaliseras och att det i lagen skulle införas en uttrycklig bestämmelse om att det vid fastställande av konkurrensskadeavgift skulle beaktas att ett företag lämnat verket information om en överträdelse eller i övrigt medverkat i utredningen. Verket föreslog också att det skulle införas absolut sekretesskydd för uppgifter hos Konkurrensverket som hänförde sig till utredningar om överträdelser av 6 eller 19 § konkurrenslagen, att utbyte av sekretessbelagd information och ömsesidig handräckning mellan Konkurrensverket och utländska konkurrensmyndigheter möjliggjordes och att skärpta regler mot gemensam styrelserepresentation eller gemensamma befattningshavare i ledande ställning i konkurrerande företag övervägdes. Nedan redogörs närmare för grunderna till verkets förslag.

15.2.1 Kriminalisering

I rapporten (s. 289 f.) framhöll verket att det kunde hävdas att åklagare och domstolar före ikraftträdandet av konkurrenslagen inte såg allvarligt på överträdelser av de kriminaliserade förbuden i 1982 års konkurrenslag mot bruttopriser och anbudskarteller. Om sanktionssystemet i praktiken var ineffektivt under denna tidigare ordning, behövde detta inte med nödvändighet tolkas som att straffsanktioner i sig utgör ett ineffektivt medel för att motverka samhällsskadliga förfaranden. Verket ställde också frågan om det nuvarande sanktionssystemet, med vitessanktionerade ålägganden och konkurrensskadeavgift, gav en tillräckligt tydlig signal om synen på allvarliga överträdelser av konkurrenslagen. Den stora mängden anmälningar, klagomål och tips om konkurrensproblem som kom in till Konkurrensverket gav enligt verket en tydlig bild av ett näringsliv som på många områden sätter lojaliteten med konkurrenter före respekten för konkurrensmodellen som sådan. Det uppfattades uppenbarligen på många håll som naturligt att konkurrenter samverkar för att försvara en hög prisnivå genom att dela upp marknaden mellan sig eller genom samfällda 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 menade verket att denna syn på konkurrensen inte i tillräcklig grad hade befästs i de ekonomiska aktörernas medvetande.

Verket framhöll att det inte kunde uteslutas att företag i vissa situationer medvetet vägde risken för upptäckt och storleken på en eventuell ekonomisk sanktion mot den förväntade vinsten. Detta kunde sätta en gräns för de administrativa avgifternas preventiva effekt. Det förhöll sig annorlunda 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 kunde inte på samma sätt vägas upp av en vinst för företaget. Verket menade vidare att straffrättsliga sanktioner borde ha en mycket starkare normbildande effekt genom att förövaren identifieras som brottslig. Följaktligen fanns det tungt vägande skäl att som ett komplement till nuvarande administrativa sanktioner överväga införande av straffsanktioner för allvarliga överträdelser av konkurrenslagens förbudsbestämmelser. Enligt Konkurrensverkets uppfattning hade det straffrättsliga ansvaret samma preventiva ändamål som konkurrensskadeavgiften, varför det kriminaliserade området borde omfatta samma tillämpningsområde som avgiften, dvs. överträdelser av förbuden i 6 och 19 §§ samt åsidosättande av villkor som har meddelats med stöd av 10 § andra stycket konkurrenslagen.

15.2.2 Nedsättning av konkurrensskadeavgift

Verket konstaterade i rapporten att förbjudna kartellsamarbeten är svåra att avslöja och hemliga till sin natur samt att deltagarnas avsikt är att samarbetet och resultatet av det inte skall synliggöras. Verket konstaterade vidare att ansträngningar görs för att inte avslöja var och när kartellen sammanträder och att det sällan förs protokoll vid möten med kartellmedlemmar. Konkurrensmyndighetens möjligheter att avslöja ett pågående samarbete kunde därför underlättas avsevärt om myndigheten hade möjlighet att beakta det faktum att en kartellmedlem avslöjar kartellen. Internationella erfarenheter, däribland tillämpningen av EG-kommissionens meddelande från 1996 om befrielse från eller nedsättning av böter i kartellärenden, gav enligt verket vid handen att en ordning för nedsättning av böter vid samarbete med konkurrensmyndigheten var ett betydelsefullt verktyg när det gäller att bekämpa karteller. Verket föreslog därför att 28 § konkurrenslagen skulle förtydligas.

15.2.3 Stärkt sekretesskydd

Konkurrensverket pekade i rapporten dels på behovet av utökat sekretesskydd för den som lämnar upplysningar om förbjudna konkurrensbegränsningar, dels på behovet av ett generellt stärkt sekretesskydd för uppgifter som inhämtats vid undersökningar enligt 47 eller 48 § konkurrenslagen. Verket tog också upp den senare frågan i en skrivelse den 3 juni 2000 till regeringen. Verket framhöll i rapporten (s. 297 f.) att 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 uppsätligt kartellsamarbete där företagen kan ha starka skäl att försöka dölja samarbetet. En konkurrensmyndighets möjlighet att upptäcka och utreda denna typ av överträdelser var många gånger beroende av att en person med kännedom om kartellsamarbetet kunde förmås att anmäla eller i vart fall lämna tillräckliga uppgifter för att myndigheten skulle kunna inleda en undersökning av det misstänkta förfarandet. Sådana uppgifter eller bevisning kunde många gånger lämnas av personer med anknytning till det misstänkta företaget eller av någon som i övrigt hade kännedom om aktuella marknadsförhållanden. Verket framhöll 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 var att det kunde antas att företaget gjort sig skyldigt till överträdelse av någon av förbudsbestämmelserna. En sådan misstanke förutsatte att myndigheten har tillgång till uppgifter eller bevisning av viss styrka och som ger stöd för antagande om att en överträdelse har ägt rum. Verket konstaterade därför att effektiviteten av bl.a. konkurrensmyndighetens kartellbekämpande verksamhet var starkt beroende av att angivna uppgifter och bevisning lämnades till myndigheten. Verkets erfarenhet var emellertid att personer med kunskap eller kännedom om ett misstänkt olagligt kartellsamarbete mellan företag tvekade eller inte alls trädde fram för att lämna uppgifter eftersom sekretesskyddet vad avser både uppgiftslämnarens person och själva uppgiften upplevdes som alltför bristfälligt. Verket hade också i tidigare lagstiftningssammanhang framhållit att det kunde ifrågasättas om då gällande sekretessbestämmelser gav ett tillräckligt sekretesskydd för aktuella uppgiftslämnare. Med fog kunde det hävdas att det rådande förhållan-

det menligt påverkade den kartellbekämpande verksamheten till nackdel för samhällsekonomin och konsumenterna.

Konkurrensverket lämnade även ett förslag till ändring av 8 kap. 4 § sekretesslagen, med innebörden att absolut sekretess skulle gälla för uppgifter som hänför sig till Konkurrensverkets verksamhet för att utreda överträdelser av 6 eller 19 § konkurrenslagen. Verket framhöll i motiveringen till förslaget (s. 300) att även en sekretessbestämmelse med ett s.k. omvänt skaderekvisit skulle innebära en viss grad av skönsmässig bedömning från tillämparens sida i det enskilda fallet, vilket verket ansåg otillräckligt, eftersom redan möjligheten till att sekretesskyddet kunde komma att prövas medförde en stark obenägenhet att lämna aktuella uppgifter.

15.2.4 Samarbete med utländska konkurrensmyndigheter

Konkurrensverket pekade i rapporten (s. 302 ff.) på att företagens verksamhet i allt högre grad hade kommit att sträcka sig utanför de nationella gränserna, vilket ställde 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 kunde finnas i ett annat land, t.ex. där moderbolaget är placerat. Informationsutväxlingen mellan konkurrensmyndigheter i olika länder skulle därför med säkerhet i framtiden komma att utgöra ett allt viktigare inslag för att framgångsrikt kunna utreda misstänkta karteller. Företagsspecifik information och arbetsmaterial som tagits fram inom respektive myndighet skulle komma att behöva utväxlas för att ingripanden mot allvarigare konkurrensbegränsningar skulle kunna göras. Denna typ av information omfattades enligt verket vanligen av sekretess.

Verket hänvisade också till att på multilateral nivå hade frågan om internationellt samarbete mellan myndigheter bl.a. behandlats av OECD som tagit fram rekommendationer till medlemsländerna om fördjupat samarbete bl.a. genom informationsutbyte för att mer effektivt kunna ingripa mot skadliga karteller. Verket hänvisade också till att regler för samarbete mellan konkurrensmyndigheter av arbetsgruppen för handel och konkurrens inom WTO hade identifierats som en nödvändig komponent i ett framtida multilateralt regelverk. Bilateralt fanns även avtal t.ex. mellan USA och Kanada och mellan USA och Europeiska unionen.

Verket konstaterade också att det inom unionen fanns regler för utväxling av information mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. Det fanns dock inga bestämmelser som medgav informationsutbyte mellan de nationella myndigheterna inom unionen vid deras tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget. Verket hänvisade också till att EG-kommissionens förslag till modernisering av förfarandereglerna innebar bl.a. att de nationella myndigheterna skall ges en större roll vid tillämpningen av artiklarna 81 och 82 för att effektivisera tillämpningen av förbudsbestämmelserna. Man konstaterade också att Sverige i sitt yttrande över den s.k. vitboken föreslagit att detta samarbete möjliggörs bl.a. genom införande av sekretessregler i den nya radsförordning som skall ersätta radsförordningen 17/62.

Verket konstaterade vidare att det förelåg ett behov av information mellan myndigheterna vid tillämpningen av nationell lagstiftning, särskilt i fråga om samarbete mellan konkurrensmyndigheterna i Norden. Verket hänvisade till att många företag arbetade med Norden som sin hemmamarknad och att verket i ett antal fall hade funnit att samma företag varit involverade i konkurrensbegränsande förfaranden i ett eller flera nordiska länder. Verket hänvisade också till en rapport från en nordisk arbetsgrupp med representanter från de nordiska konkurrensmyndigheterna.

Konkurrensverket ansåg att det dels borde ges möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter i konkurrensfrågor till annat lands konkurrensmyndighet, dels kunna skydda uppgifter som mottagits från sådan myndighet i ett annat land. Sådan uppgifter kunde antingen vara inhämtade för egen räkning eller på begäran av konkurrensmyndigheten i ett annat land.

15.3 Vad hände med verkets förslag?

15.3.1 Regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald

Regeringen tog i sin konkurrenspolitiska proposition (1999/2000:140) upp ett antal av de frågor Konkurrensverket diskuterade i sin rapport. I propositionen (s. 152 f.) konstaterade regeringen att konkurrensreglerna kräver en effektiv övervakning. Regeringen menade också att möjligheterna att skärpa konkurrens-

lagen i syfte att skapa effektiva verktyg för att spåra upp och ingripa mot karteller och andra allvarliga konkurrensbegränsningar, samt ytterligare markera ett avståndstagande från förfaranden som sätter konkurrensen ur spel borde utredas i särskild ordning.

Samma dag som propositionen beslutades tillsattes en utredning med uppgift att bl.a. pröva behovet av och förutsättningarna för regler om nedsättning av konkurrensskadeavgift för företag som avslöjar konkurrensbegränsningar och stärkt sekretesskydd för verkets utredningar och om uppgiftslämnare. Utredningen fick också i uppdrag att på motsvarande sätt pröva bl.a. frågan om begränsning av eller hinder för gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag och om befintliga regler om uppgiftsskyldighet och sekretess tillgodosåg behovet av ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan Konkurrensverket och konkurrensmyndigheter i andra länder för en effektiv konkurrensövervakning. Utredningen antog sedermera namnet Kartellbekämpningsutredningen.

15.3.2 Kartellbekämpningsutredningens förslag

Utredningen tog i betänkandet Kartellbekämpning (SOU 2001:74) upp ett antal frågor, bl.a. om nedsättning av konkurrensskadeavgift, kriminalisering och sekretess.

Nedsättning av konkurrensskadeavgift

Utredningen föreslog regler om dels eftergift, dels nedsättning av konkurrensskadeavgift. Enligt utredningens uppfattning kunde ett program för nedsättning eller eftergift av konkurrensskadeavgift vara till nytta i kampen mot olagliga karteller. Utvecklingen inom EU och dess medlemsstater talade också för att Sverige borde införa regler om detta. Som förebild hade utredningen haft i första hand programmen i USA och Kanada. Utredningen noterade att EU-kommissionen nyligen har lagt fram ett förslag till reviderade EG-regler som nära anslöt till de nordamerikanska programmen. Konkurrensskadeavgift skulle enligt utredningens förslag få efterges beträffande ett företag som hade överträtt ett förbud enligt 6 § konkurrenslagen, om företaget anmälde överträdelsen till Konkurrensverket innan något annat företag som har deltagit i överträdelsen hade gjort det och innan verket har fått tillräckligt underlag för att ingripa mot överträdelsen. Företaget skulle också

lämna Konkurrensverket all information om överträdelsen som företaget har tillgång till. Förutsättningar för eftergift skulle vidare vara att företaget samarbetar fullt ut med Konkurrensverket under utredningen av överträdelsen och snarast efter sin anmälan upphör att medverka i överträdelsen. Konkurrensskadeavgift skulle dock inte få efterges, om företaget hade spelat den ledande rollen i överträdelsen och en eftergift därför är uppenbart oskälig.

Vid sidan av de föreslagna reglerna om eftergift föreslog utredningen en lagändring som innebar att konkurrensskadeavgiften skulle få sättas ned, om ett företag i väsentlig mån hade underlättat utredningen inte bara – som enligt gällande rätt – av den egna överträdelsen utan även av andras medverkan i överträdelsen. Den regeln skall kunna tillämpas på kartellmedlemmar som inte hade varit först med att avslöja kartellen och som därför inte kunde få konkurrensskadeavgiften eftergiven. Syftet var att alla kartellmedlemmar ändå skall ha ett incitament att medverka i Konkurrensverkets utredning.

Kriminalisering

Överträdelser av förbuden i konkurrenslagen kunde enligt utredningens uppfattning medföra allvarliga skador för konkurrenter, konsumenter och samhällsekonomin. Det torde i och för sig inte vara omöjligt att identifiera överträdelser av så allvarlig art att de skulle kunna tillmätas ett så högt straffvärde att det kunde motivera relativt långa fängelsestraff. Utredningen konstaterade emellertid att det fanns ett flertal argument som talade mot att överträdelser av konkurrenslagen kriminaliserades.

Den nuvarande sanktionen – konkurrensskadeavgift – har använts endast i ett begränsat antal fall. Utredningen menade därför att erfarenheterna därmed inte gav underlag för slutsatsen att sanktionen är ineffektiv eller otillräcklig. Utredningen framhöll vidare att det framstod som tvivelaktigt att straff skulle vara ett effektivt medel för att motverka överträdelserna, inte minst med tanke på de resurser som skulle behövas för utredning och lagföring. Det erbjöd enligt utredningen också stora svårigheter att utforma en straffbestämmelse på ett sätt som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen fann därför att kriminalisering inte framstod

som en framkomlig väg för att skärpa sanktionerna mot konkurrensskadliga beteenden.

Det kunde även hävdas att det skulle stå i mindre god överensstämmelse med principen om att samma gärning inte får bestraffas två gånger att införa straffansvar för överträdelser av konkurrensrättsliga förbud som redan är sanktionerade med konkurrensskadeavgift. Det kunde enligt utredningen vidare befaras att EU-samarbetet skulle kompliceras för Sveriges del, om vi skulle införa straffsanktioner i den svenska konkurrensrätten. I många fall skulle det rent av kunna bli omöjligt att döma ut fängelsestraff för allvarliga överträdelser. Det borde slutligen, enligt utredningens uppfattning, inte komma i fråga att införa en straffsanktion vid sidan av ett sådant program för nedsättning och eftergift av konkurrensskadeavgift som utredningen föreslagit.

Sekretessfrågor m.m.

Utredningen föreslog i ett särskilt PM i juni 20001 (jfr. SOU 2001:74, bilaga 2) att en särskild regel om sekretess till skydd för verkets utredningar skulle införas.

Utredningen menade i betänkandet att behovet av sekretesskydd för anmälare och uppgiftslämnare framstod som särskilt tydligt i två situationer. I den ena situationen var anmälaren eller uppgiftslämnaren företrädare för en konkurrent eller något företag, t.ex. en kund, som har affärskontakter med det eller de företag som uppgiften rör. Då kunde det finnas en risk för att det företag som uppgiftslämnaren representerar drabbades av ekonomiska repressalier, om uppgiften röjdes. Uppgiftslämnaren kunde också skadas personligen i ekonomiskt eller annat hänseende. Den andra situationen gällde en anställd som lämnade uppgifter om det egna företaget. I ett sådant fall menade utredningen att uppgiftslämnaren kunde drabbas av såväl ekonomisk skada som obehag av annat slag. Uppgifter som anmälare eller andra lämnade i samband med Konkurrensverkets undersökningar kunde i viss utsträckning omfattas av existerande sekretessbestämmelser och torde enligt utredningen i vissa fall kunna omfattas av bestämmelsen om utredningssekretess i det förslag som utredningen tidigare hade överlämnat till regeringen. Utredningen konstaterade emellertid att sekretesslagen inte innehöll någon bestämmelse som var tillämplig i konkurrensärenden och

som tog sikte särskilt på att skydda en uppgiftslämnarens identitet eller uppgifter från denne. Sekretesskydd av motsvarande slag fanns på andra områden där tvångsingripanden kom i fråga och en anmälare riskerade att utsättas för repressalier till följd av sin anmälan. Det fanns också bestämmelser om skydd för enskilda i samband med förundersökningar. Utredningen fann sammanfattningsvis att behovet av sekretesskydd för uppgiftslämnare var stort, samtidigt som ett företags intresse av insyn i ärendet tillgodosågs genom existerande regler om partsinsyn. Utredningens föreslog därför en bestämmelse om sekretess hos Konkurrensverket i ärenden som rörde utredning av överträdelser av 6 och 19 §§ konkurrenslagen eller av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget för en anmälan eller en annan utsaga från en enskild, om det kunde antas att den enskilde led skada eller men om uppgiften röjdes.

Utredningen konstaterade att informationsutbyte mellan nationella konkurrensmyndigheter befrämjade en effektiv konkurrensövervakning. Med hänsyn till pågående förhandlingar inom EU ansåg sig utredningen inte kunna lämna något förslag angående utbyte av information inom ramen för EU-samarbetet. En förutsättning för ett effektivt informationsutbyte med ett annat land utanför EU-samarbetet torde enligt utredningen vara att det fanns ett avtal om utbyte med landet i fråga. Sådana avtal krävde ingen ändring av gällande allmänna sekretessbestämmelser.

Utredningen föreslog att Konkurrensverket skulle ges möjlighet att bistå andra länders konkurrensmyndigheter med att inhämta information och genomföra undersökningar. Möjligheten skulle emellertid begränsas till länder med vilka Sverige har träffat bindande överenskommelser i frågan. Utredningen menade också att det, för att verket skulle få tillstånd att genomföra undersökningar hos företag, s.k. gryningsräder, vidare skulle krävas att den andra statens konkurrensregler hade överträtts på ett sätt som motsvarade en överträdelse av förbuden i 6 eller 19 § konkurrenslagen eller av förbuden i artikel 81 eller 82 i EG-fördraget.

15.3.3 Regeringens proposition om utredningssekretess

Regeringen föreslog i propositionen Förstärkt sekretess i konkurrensärenden (prop. 2001/02:69) att en bestämmelse om sekretess till skydd för Konkurrensverkets utredningar skulle införas. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 april 2002. Den bygger på Kartellbe-

kämpningsutredningens förslag (jfr avsnitt 15.3.2) och innebär att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till utredning hos Konkurrensverket av överträdelser av 6 eller 19 § konkurrenslagen eller av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Sekretessen gäller i förhållande till den som är föremål för utredningen men är tillämplig även i förhållande till tredje man.

15.3.4 Regeringens proposition om nedsättning av konkurrensskadeavgift m.m.

Regeringen tar i propositionen *Ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning, m.m.* (prop. 2001/02:167) upp bl.a. de frågor Kartellbekämpningsutredningen behandlade i sitt betänkande *Kartellbekämpning* (jfr avsnitt 15.3.2).

Eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift

I proposition föreslår regeringen bl.a. att regler om eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift införs i konkurrenslagen. Förslagen i propositionen bygger på och stämmer i stora delar överens med utredningens förslag.

Kriminalisering

Regeringen konstaterar i propositionen (s. 59 f.) att Kartellbekämpningsutredningen avstod från att föreslå en kriminalisering och att det därmed saknas underlag för lagstiftning i den frågan. Regeringen konstaterar samtidigt att man föreslagit effektivitetshöjande åtgärder beträffande det nuvarande sanktionssystemet i form av ett program för nedsättning och eftergift av konkurrensskadeavgift. Regeringen framhåller det som angeläget att effekterna av ett sådant program prövas över tiden samtidigt som den konstaterar att ett sådant program i princip inte låter sig förenas med en kriminalisering utan att det samtidigt införs ett s.k. kronvitnesssystem. Statsmakterna har tidigare av principiella skäl avvisat ett sådant. Regeringen fann mot den bakgrunden inte grund för att nu gå vidare i fråga om kriminalisering. Regeringen skriver samtidigt att erfarenheterna framdeles måste följas och utvärderas noga och konstaterar att, om anledning skulle uppstå i framtiden, frågan om kriminalisering kan prövas i särskild ordning. Riksdagen har den 11 juni

i år beslutat i enlighet med regeringens proposition men samtidigt givit regeringen uppdraget att på nytt utreda om det finns förutsättningar för en kriminalisering (se även avsnitt 15.5.2).

Sekretess

Regeringen föreslår att det införs en bestämmelse i sekretesslagen om sekretess hos Konkurrensverket för en anmälan eller utsaga från enskild. Sekretess skall gälla i ärenden som rör utredning av överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning eller av artiklarna 81 eller 82 i EG-fördraget. Förslaget bygger på Kartellbekämpningsutredningens förslag men innebär att sekretess skall gälla om det kan antas att den enskilde lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Utredningens förslag gick längre i den delen och innebar att sekretess skulle gälla om det kunde antas att den enskilde led skada eller men om uppgiften röjdes.

Internationellt samarbete

Regeringen föreslår i propositionen att det i konkurrenslagen införs möjligheter för Konkurrensverket att bistå andra konkurrensmyndigheter med att inhämta information och genomföra undersökningar. Regeringen föreslår vidare att det i sekretesslagen införs en särskild bestämmelse om sekretess vid begäran från en utländsk konkurrensmyndighet om rättslig hjälp, varvid sekretess skall gälla om det kan antas att den rättsliga hjälpen begärts under förutsättning att uppgiften inte röjs.

15.4 Skadestånd som sanktion mot karteller

På uppdrag av Konkurrensverket har jur.kand. Martin Levinsohn och professor Hans Henrik Lidgard vid Lunds universitet studerat skadeståndets utformning och funktion i svensk konkurrensrätt med utgångspunkt från hur det kan bidra till en effektivare kartellbekämpning.²⁹²

²⁹² Levinsohn och Lidgard, Skadestånd som sanktion mot karteller, 2002.

Rapporten behandlar konkurrensskador och sanktionssystemet. Med fokus på skadeståndets funktion och kretsen av skadeståndsberättigade redogörs för amerikansk, svensk och EG:s konkurrensrätt. Vidare diskuteras och analyseras europeiska principer för skadeståndets utformning. Rapporten avslutas med en genomgång av skadeståndets för- och nackdelar som ett verktyg i kartellbekämpningen. Avsnittet innehåller i det följande ett utdrag av valda delar av rapporten.

15.4.1 Konkurrensskador och sanktionssystemet

Sanktionssystemet

I rapporten konstateras inledningsvis att konkurrensrättens sanktionssystem kan utformas efter endera av två modeller. Antingen förlitar lagstiftaren sig på efterhandskontroll (*ex post enforcement*) eller också utnyttjas ett system med förhandskontroll (*ex ante enforcement*). Kombinationer är givetvis också möjliga. Det europeiska sanktionssystemet har hitintills byggts på en kombination av förhandskontroll (artikel 81 EG, 6 § konkurrenslagen) och efterhandskontroll (artiklarna 81 och 82 EG, 6 och 19 §§ konkurrenslagen), medan det amerikanska sanktionssystemet uteslutande använder efterhandskontroll.

En annan distinktion fokuserar på aktören eller aktörerna som administrerar kontrollen. Antingen övervakas konkurrensreglerna av myndigheter (*public enforcement*) eller också förlitar sig lagstiftaren på privata aktörer (*private enforcement*). Myndighetsövervakning utgör ett centralt inslag i det europeiska sanktionssystemet, medan privat – eller civilrättslig – övervakning hitintills har spelat en underordnad roll. Såväl EG:s konkurrensregler (artikel 81.2) som den svenska konkurrenslagen (7 och 33 §§ konkurrenslagen) innehåller dock uttryckliga stadganden om konkurrensreglernas civilrättsliga återverkningar. I det amerikanska sanktionssystemet har privat övervakning däremot utgjort ett sedan länge dominerande inslag; sedan början av 1970-talet har civilrättsliga mål utgjort mellan 90 och 95 procent av alla ingripanden.

Skadeståndets funktioner

I rapporten konstateras att skadeståndssanktionen utgör ett inslag av privat efterhandskontroll. Skadeståndet kan i konkurrensrättsliga sammanhang fylla tre huvudfunktioner:

- Det skapar incitament för enskilda att ingripa mot konkurrensbegränsningar.
- Det bidrar till att avskräcka företag från att överträda förbuden.
- Det kompenserar enskilda skadelidande för de skador som specifika överträdelser ger upphov till.

Den generella utgångspunkten för rättsekonomiska teorier om prevention är att sanktionen, eller skadeståndet, minst måste uppgå till den vinst som företaget förväntar sig uppnå genom att överträda förbudet. Företag som överträder förbuden inom konkurrensrätten förväntar sig normalt att göra s.k. monopolvinster; vinster som överstiger vad som skulle ha varit möjligt att uppnå på en konkurrensutsatt marknad. Utgångspunkten är därför att sanktionen minst måste motsvara monopolvinsten för att ha någon avskräckande inverkan på företagens handlingsmönster. Alla överträdelser upptäcks dock inte. Om ett riskneutralt företag uppskattar upptäcktsrisken till mindre än ett, kommer en sanktion som motsvarar monopolvinsten inte att avhålla företaget från att genomföra handlingen ifråga. Teoretiskt sett bör sanktionen, eller skadeståndet, därför justeras för upptäcktsrisken, på så vis att monopolvinsten multipliceras med den inverterade upptäcktsrisken.

Författarna understryker att skadeståndets incitamentskapande och preventiva funktioner samverkar – skadeståndet ger privata aktörer incitament att agera och risken för skadeståndsskyldighet verkar avskräckande på företag. Två kommentarer bör dock göras i detta sammanhang. För det första kan det observeras att preventions-effekten är beroende av att företaget inte kan påräkna någon monopolvinst; sanktionen måste motsvara hela monopolvinsten. Detta förefaller vara ett argument för att offentliga sanktioner är mer lämpade som preventionsinstrument; till skillnad från skadestånd kan offentliga sanktioner beräknas utifrån hela monopolvinsten. För det andra kan det konstateras att det inte är nödvändigt att faktiska skadelidande erhåller ersättning för faktiska skador för att skadeståndets preventionsverkan ska realiseras. Det är istället skadevällaren och dennes vinst som står i centrum. Från denna ut-

gångspunkt kan det därför, i vissa fall, vara motiverat att fördela rätten till skadestånd efter andra kriterier än liden skada, för att på så sätt förstärka incitamenten till ingripande och i förlängningen därmed även den preventiva effekten.

Konkurrensskador

I rapporten redogörs närmare för de skador som typiskt sett kan orsakas genom konkurrensbegränsningar. I ekonomisk teori brukar en konkurrensbegränsnings skadeverkningar beskrivas med utgångspunkt från hur den påverkar marknaden i förhållande till s.k. perfekt konkurrens. En kartell begränsar utbudet för att kunna höja priset. Utbudsbegränsningen resulterar i allokeringssineffektivitet – dödviktsförlusten – motsvarande värdet på de resurser som inte produceras. Dödviktsförlusten betecknas emellanåt som en skada för samhället eller konsumentkollektivet. Prishöjningen medför en förmögenhetsöverföring från konsumenterna till kartellen. Från konsumenternas perspektiv innebär förmögenhetsöverföringen en förlust av konsumentöverskott, medan den från kartellens sida betraktas som en monopolvinst. Förlusten i konsumentöverskott och monopolvinsten är följaktligen lika stora. Utöver dödviktsförlusten och förmögenhetsöverföringen, torde karteller även resultera i dynamiska effektivitetsförluster till följd av att innovationstrycket minskar i relation till frånvaron av konkurrens. Slutligen medför s.k. *rent seeking* – resurser använda för att uppnå eller upprätthålla kartellen – dels att kartellföretagen använder monopolvinsten sub-optimalt, dels att konkurrenter kan orsakas skador.

Ur ett juridiskt perspektiv måste konkreta skador och skadelidande identifieras. Detta kan illustreras med ett exempel i form av de skador som SAS/Maersk-kartellen, teoretiskt sett, skulle kunna ha medfört. Dödviktsförlusten representerar den del av det förlorade konsumentöverskottet som inte överförs till kartellen; i exemplet utgörs följaktligen de skadelidande av de resenärer som p.g.a. av överpriser på flygresor tvingades ta tåget. I praktiken är dessa skadelidande omöjliga att identifiera; det går normalt inte att styrka att man skulle ha tagit flyget om priset varit ett annat.

Förmögenhetsöverföringen motsvarar däremot en skada hos de flygresenärer som faktiskt har betalat överpriser för sina flygresor. Två problem gör sig gällande i förhållande till dessa skadelidande.

För det första utgörs de skadelidande av såväl privata flygresenärer som företag. De senare kan förväntas kompensera sig för överpriserna genom att höja priserna på sina egna produkter. Detta är i och för sig inget specifikt för konkurrensskador; alla merkostnader övervältras i slutändan på konsumenterna. Beträffande företag som köper in flygresor för vidareförsäljning – förmedlingsföretag – torde kopplingen mellan överpriset och det pris förmedlingsföretagets kunder får betala vara ganska direkt. Det kan därför diskuteras huruvida det är förmedlingsföretaget eller dess kunder som lider skadan. För det andra hävdar somliga, särskilt företrädare för den s.k. Chicago-skolan, att skador som har sin grund i förmögenhetsöverföringen i själva verket inte är skador. Samhället bör förhålla sig neutralt till dessa ”skador” eftersom de motsvaras av en vinst för kartellföretagen. Istället bör samhället enbart fokusera på att motverka uppkomsten av dödviktsförluster. En invändning mot detta resonemang är att samhället varken kan eller bör förhålla sig neutralt i frågan. En annan invändning är att även förmögenhetsöverföringen motsvarar en effektivitetsförlust, i det att monopolvinsten (eller utsikten om densamma) ofta leder till *rent seeking*.

Förutom kunder och potentiella kunder är det tänkbart att även en kartells konkurrenter kan drabbas av skador. Dessa skador är i så fall av en annan typ än de som drabbar kunder; konkurrenters skador varierar varken med dödviktsförlusten eller förmögenhetsöverföringen. Med andra ord är det inte själva kartellen som medför att konkurrenter skadas, utan åtgärder som kartellföretagen vidtar för att eliminera eller tvinga med utomstående konkurrenter. Sådana åtgärder kan exempelvis bestå i bojkottaktioner mot gemensamma kunder eller leverantörer, underprissättning och exklusivavtal. Även otillbörlig påverkan av myndigheters tillståndsgivning eller branschorganisationers beslut om omotiverade standardiseringsnormer kan främja en kartells fortlevnad på utomstående konkurrenters bekostnad. Ett problem med konkurrenter som skadelidande är att de även kan skadas till följd av tillåtna konkurrensmetoder. Ökad konkurrens är i normalfallet mer skadligt för en konkurrent än vad minskad konkurrens är. Svårigheter uppstår när skador till följd av konkurrensbegränsningar ska skiljas från skador orsakade av högre effektivitet.

15.4.2 Skadeståndsregeln i konkurrenslagen

KL och civilrättsliga rättsföljder

Konkurrenslagen är till övervägande del en offentligrättslig lagstiftning och Konkurrensverket har huvudansvaret för lagens efterlevnad. Två lagrum kopplar dock uttryckligen civilrättsliga rättsföljder till de centrala förbudsreglerna. I 7 § föreskrivs att avtal som är förbjudna enligt 6 § är ogiltiga, medan 33 § stadgar om skadeståndsansvar vid överträdelser av 6 och 19 §. Hitintills har 33 § KL veterligen aldrig legat till grund för ett avgörande i svensk domstol. Ett fåtal mål har dock anhängiggjorts.

Skadeståndets funktion i svensk konkurrensrätt

Av rapporten framgår att skadeståndet har både en reparativ och en preventiv funktion. Det uttalas vidare i förarbetena att det konkurrensrättsliga sanktionssystemet bör utformas så att det blir relativt självgående och inte görs helt beroende av Konkurrensverkets initiativ. Skadeståndet ska alltså kompensera skadelidande och skapa incitament till civilrättslig övervakning av konkurrensreglerna. Författarnas slutsats är att skadeståndet har utformats som ett reparationsinstrument och att den preventiva verkan främst har betraktats som en önskvärd följd av att skadelidande gör gällande sin rätt till reparation.

15.4.3 Skadeståndets roll i sanktionssystemet

I rapporten analyseras förutsättningarna för olika kategorier av skadelidande att begära ersättning från kartellföretag. Två kategorier av skadelidande träder i förgrunden - kunder och konkurrenter. Inom vardera kategorin kan underkategorier med särskilda juridiska eller praktiska förutsättningar urskiljas.

Författarnas analys utmynnar i att det finns rättsliga förutsättningar för flertalet av de aktörer som drabbas av kartellers verksamhet att begära skadestånd. En skadelidande som vill framställa anspråk mot ett kartellföretag står dock inför en besvärlig uppgift, framför allt beträffande införskaffandet av bevis. Till skillnad från konkurrensmyndigheterna, har privata aktörer inte möjlighet att inhämta bevismaterial via s.k. gryningsräder. Därmed blir det avsevärt

svårare att styrka kartellsamverkan. I amerikansk konkurrensrätt förhåller det sig annorlunda.

En utveckling i riktning mot amerikansk konkurrensrätt – där enskilda själva sanerar marknaden från konkurrensbegränsningar – skulle förutsätta en radikal förändring av svenska regler om införskaffandet av bevis. Sådana förändringar är inte att påräkna. Det kan därtill diskuteras huruvida sådana förändringar är önskvärda, eftersom de skulle ge upphov till flera principiella problem. Med de begränsade möjligheterna att införskaffa bevismaterial är det sannolikt att enskilda främst kommer att framställa ersättningsanspråk mot karteller, som redan har varit föremål för Konkurrensverkets eller kommissionens intresse. Privata aktörer kommer att följa i myndigheternas fotspår. Enskilda skadeståndsprocesser, som ofta kan vara långvariga och kostsamma, torde förutsätta att den skadelidande har tillgång till det offentliga bevismaterialet och helst till domstolsavgörande eller kommissionsbeslut. Även inom ramen för s.k. följdprocesser kommer käranden att mötas av bevissvårigheter. Skadan och orsakssammanhanget måste styrkas i skadeståndsprocessen. Till skillnad från styrkandet av själva kartellsamverkan, rör det sig här om bevisproblem som gör sig gällande inom de flesta skadeståndsprocesser.

Författarnas huvudsakliga slutsats är att skadeståndsprocesser med anledning av överträdelse av svensk och europeisk konkurrensrätt kommer att vara s.k. följdprocesser. Den enda grupp skadelidande som har relativt goda förutsättningar för att ingripa på egen hand är företag som själva har varit delaktiga i konkurrensbegränsningen och därför har tillgång till bevismaterial.

Skadestånd som komplement till offentliga sanktioner

Slutsatsen att skadeståndsprocesser främst kommer att utgöras av följdprocesser har en del konsekvenser för skadeståndets funktion inom konkurrensrättens sanktionssystem. Om skadestånd döms ut inom ramen för en följdprocess, innebär detta att ett kartellföretag som redan har påförts en offentlig sanktion drabbas av en ytterligare sanktion. Det kan hävdas att detta inte torde ha någon egentlig avskräckande verkan, eftersom redan konkurrensskadeavgiften normalt uppgår till belopp som överstiger kartellföretagets monopolvinst. Ett motargument är emellertid att de offentlighetsrättsliga

sanktionerna hitintills inte synes ha verkat avhållande på företags benägenhet att bilda karteller. Skadeståndet kan därvid komplettera de offentliga sanktionerna. Utdömandet av skadestånd medför att kartellföretaget drabbas av en – ofta betydande – kostnad, vilket i sig har en preventiv effekt. Av ännu större vikt är sannolikt att skadeståndsprocessen bidrar till att skapa publicitet kring kartellen och företagets medverkan i densamma. Kartellföretagen drabbas därvid av badwill, vilken förstärks av att skadeståndsprocessen tydliggör kartellens skadeverkningar och offer. Samtidigt torde ökad publicitet medföra ökad kunskap om konkurrensreglerna och ökad medvetenhet om riskerna hos företagen i stort. Sammantaget innebär detta att skadeståndet och skadeståndsprocessen kan bidra med en preventionsverkan som kompletterar och förstärker de offentliga sanktionerna.

Författarna understryker att skadeståndet inte kan förväntas bredda konkurrensövervakningen (dvs. öka upptäcktsrisken), utan framför allt förstärka påföljden för de kartellföretag som redan idag upptäcks och lagförs. Detta behöver inte ses som ett problem. Ett sanktionssystem som tilldelar skadeståndet en mer självständig roll skulle inte enbart kräva förändringar av möjligheterna att införskaffa bevismaterial. Även skadeståndets kapacitet att fungera som en sanktion hade krävt förändringar – för att uppnå en med de offentliga sanktionerna jämförbar preventionsverkan är någon form av straffskadestånd nödvändigt. Straffskadestånd – liksom långtgående möjligheter till att framtvinga bevis – väcker principiella och kontroversiella frågor. Mot bakgrund av svensk rätt i allmänhet och det svenska konkurrensrättsliga sanktionssystemet i synnerhet, är det rimligt att Konkurrensverket har ansvaret för bekämpningen av karteller. Enskilda skadeståndsprocesser kan, med utgångspunkt i reparationskrav, komplettera och förstärka effekten av Konkurrensverkets ingripanden.

Skadeståndet – mer rättsmedel än sanktion

I rapporten framhålls avslutningsvis att ett ökat antal skadeståndsprocesser knappast utgör lösningen på problemet med kartellbildningar. En utveckling i riktning mot den amerikanska konkurrensrätten – där privata aktörer själva sanerar marknaden från konkurrensbegränsningar – skulle kräva långtgående förändringar av svensk rätt. Sådana förändringar är inte aktuella och kanske inte

heller önskvärda. Skadeståndet är i svensk rätt utformat som ett rättsmedel för enskilda snarare än som en sanktion i allmänhetens tjänst. Detta är enligt författarnas uppfattning en rimlig ordning. Allmänhetens intresse av en effektiv konkurrens tas bäst hand om av offentliga organ som kan anpassa sanktionerna efter de övergripande målen med konkurrenslagstiftningen. En effektivare kartellbekämpning uppnås genom att konkurrensmyndigheterna tilldelas adekvata resurser, som fokuseras på de allvarliga konkurrensbegränsningarna samtidigt som de får tillgång till effektivare sanktioner.

En radikal förändring av skadeståndets roll inom sanktionssystemet i Sverige och Europa leder inte ensamt till en sanering av konkurrensöverträdelserna. Skadeståndet kan dock komplettera de offentliga sanktionerna genom att påföra kartellföretagen ytterligare kostnader, skapa badwill för kartellföretagen och tydliggöra kartellers skadeverkningar och offer. Framför allt kan dock skadeståndet kompensera de enskilda som till följd av kartellbildningar drabbas av betydande ekonomiska förluster.

Följande fem åtgärder skulle underlätta för skadelidande att driva processer.²⁹³

- För det första vore det önskvärt om domstolsavgöranden i mål om konkurrensskadeavgift hade tillerkänts rättskraft i efterföljande skadeståndsprocess.
- För det andra kan preskriptionsfristen på fem år ställa till problem för en skadelidande som måste invänta tingsrättens (och eventuellt Marknadsdomstolens) avgörande i saken. En rimlig lösning vore att koppla preskriptionen till Konkurrensverkets process, så att skadeståndstalan kan väckas inom ett år från att ett lagakraftvunnet avgörande i målet om konkurrensskadeavgift.
- För det tredje är det av vikt att det tydligt framgår vem som har rätt till skadestånd enligt konkurrenslagen. Den bästa lösningen vore att lokutionen "annat företag eller avtalspart" i 33 § konkurrenslagen togs bort. Absoluta hinder för vissa kategorier av skadelidande att framställa ersättningsanspråk är svåra att moti-

²⁹³ Se vidare Levinsohn och Lidgard (2002).

vera. Framför allt framstår förarbetenas uttalanden om konkurrenslagens skyddsintresse och konsumenters rätt till skadestånd som svårförenliga med dagens syn på konkurrensrättens ändamål.

- För det fjärde hade det varit önskvärt att det ställs utom tvivel att grupptalan kan föras i fråga om anspråk enligt 33 § konkurrenslagen. För närvarande finns det inget som motsäger detta, men det är anmärkningsvärt att konkurrensrättsliga skadeståndsanspråk överhuvudtaget inte nämns i propositionen om grupprättegångar (se avsnitt 15.5.3).
- För det femte, slutligen, hade det, på det EG-rättsliga området, framför allt varit önskvärt att de grundläggande ansvarsförutsättningarna gällande skadeståndsansvar vid överträdelse av EG:s konkurrensregler införlivas i den förordning som ska ersätta förordning 17/62.

15.5 Sammanfattande slutsatser

Arbetet med att upptäcka och motverka uppkomsten av konkurrensbegränsande samarbeten som karteller har fått en allt större uppmärksamhet, såväl i Sverige som utanför Sverige, i synnerhet inom EU. Karteller innebär att företagen skor sig på konsumenternas bekostnad. Produktionen och konsumtionen blir mindre än vad som vore önskvärt samtidigt som konsumenterna får betala högre priser än vad som annars vore fallet, dvs. det sker en förmögenhetsöverföring från konsumenter till producenter. De samhällsekonomiska förlusterna är emellertid inte begränsade till sådana statiska effekter. Genom att sätta marknadsmekanismerna ur spel undviker företagen det konkurrenstryck som annars skulle bidra till förnyelse och produktutveckling samt till effektivare produktions- och distributionsprocesser till följd av att mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag, dvs. det uppstår dynamiska effektivitetsförluster. Sammantaget innebär detta att tillväxten och välståndet i riket mätt som BNP per capita blir mindre.

15.5.1 Kartellutredningar resurskrävande

Karteller kan ta sig olika uttryck. I avsnitt 4.1.2 har redogjorts för olika faktorer som underlättar horisontellt konkurrensbegränsande samarbete. Det förtjänar att framhållas att det är mycket tids- och resurskrävande att utreda ärenden där företag misstänks ha bildat karteller. Olika slag av tips från kunder och även konkurrenter kan vara av stor betydelse för att initiera en utredning. Den lagändring som träder i kraft den 1 augusti 2002 bedöms också effektivisera kartellbekämpningen genom att företag som medverkar i en kartell får ekonomiska incitament att träda fram och berätta om överträdelser av konkurrenslagen.

Centralt i utredningsarbetet är att kunna säkra bevis. Undersökningar (gryningsrader) hos dem som misstänks delta i samarbete som strider mot konkurrenslagen är normalt nödvändiga vilket kräver stora personella resurser och noggranna förberedelser för att bli framgångsrika. Verkets erfarenheter hittills visar att det ofta handlar om att göra undersökningar mot ett antal företag samtidigt och säkra olika slag av information, exempelvis sådan som finns lagrad i datorer. Vid den gryningsråd som Konkurrensverket genomförde hos de fem stora bolagen i den misstänkta bensinkartellen deltog närmare 60 personer från verket.

För att ingripa mot kartellsamverkan, som är en form av ekonomisk brottslighet, krävs ett omfattande och ofta komplicerat utredningsarbete. Det bevismaterial som tillvaratas är ofta mycket omfattande. Tidpunkter för sammanträffanden, telefonsamtal och prishöjningar skall analyseras i olika delar och förhör skall hållas med de inblandade vilket är tidskrävande. Ekonomiska analyser av olika slag är som regel även av stor betydelse för de argument som förs fram.

Vid utredningar om ekonomisk brottslighet är det inte ovanligt att en stor del av kontakterna mellan de inblandade har ägt rum per telefon. Bland annat Ekobrottsmyndigheten och Riksskatteverket kan därför med stöd av telelagen (1993:597) få tillgång till listor där det framgår till vilka telefonnummer en teleabbonent ringt. Konkurrensverket saknar denna möjlighet. Enligt verkets uppfattning borde en sådan finnas i telelagen, eftersom uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ärenden som gäller misstänkt kartellsamarbete.

Konkurrensverket har inlett en dialog med Ekobrottsmyndigheten som också arbetar med utredningar som rör lagöverträdelse i ekonomisk verksamhet. Det finns flera områden där de båda myndigheterna kan förväntas ha utbyte av att utveckla samarbetet. Det gäller bl.a. erfarenheter och kunskaper när det gäller utredningsmetodik och åtgärder för utveckling av personalens kompetens.

Ett särskilt problem under utredningsarbetet gäller balansgången mellan offentlighet och sekretess. Berörda företag begär som regel att få handlingar utlämnade. Att sekretessgranska ett material som omfattar tusentals sidor är resurskrävande och granskningen måste göras med stor prioritet och ofta av dem som är insatta i ärendet. Att utlämna material av olika slag till olika företag kan dessutom riskera att påverka vad som kommer fram vid de förhör som hålls med de inblandade, i synnerhet sanningshalten. Den förstärkning av utredningssekretessen som trädde i kraft den 1 april i år har varit angelägen och kan väntas effektivisera arbetet med att utreda kartellbrott.

De processer som förs i domstolar är också tids- och resurskrävande, vilket kan exemplifieras med den misstänkta kartellen i petroleumbranschen. Konkurrensverket ansökte om stämning beträffande de fem bensinbolagen i juni 2000. Verket har sedan dess haft olika förberedelser inför Stockholms tingsrätt och huvudförhandlingen beräknas inledas under hösten 2002. Tingsrättens dom kan därefter överklagas till Marknadsdomstolen, dvs. det kan ta lång tid från gryningsråd till lagakraftvunnen dom.

15.5.2 Är höga böter tillräckligt avskräckande mot karteller?

Under 2001 fattade Europeiska kommissionen sexton beslut som förenades med böter eller konkurrensskadeavgifter. Tio av dessa beslut, dvs. merparten, gällde kartellärenden. De konkurrensskadeavgifter som de inblandade dömdes att betala har varit betydande. Den s.k. vitaminkartellen innehar rekordet med drygt 850 miljoner euro i böter. Trots relativt höga böter upptäcks nya kartellbildningar. Vad gäller Sverige kan nämnas att Konkurrensverket utreder kartellsamarbete inom flera branscher av svenskt näringsliv.

De senaste årens mycket framgångsrika avslöjanden av karteller i USA anses allmänt vara en följd av att amerikanerna utvecklat sina

verktyg i form av förbudsbestämmelser, straffrättsliga påföljder för fysiska personer samt s.k. amnestiprogram. Den nya brittiska konkurrenspolitiken har tydligt påverkats av erfarenheterna från USA och förberedelser pågår för att införa kriminalisering av kartellbrott.²⁹⁴ Det kan inte uteslutas att även Sverige framöver kan behöva ytterligare vapen i arsenalen för att bekämpa karteller.

Näringsutskottet tillstyrkte vid sammanträde den 28 maj 2002 det program för eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift som regeringen framlagt i proposition 2001/02:167 om ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning, m.m. Enligt utskottet är karteller till stor skada för samhällsekonomin och för konsumenterna. Karteller som rör prisbildning, anbudsgivning eller marknadsuppdelning är särskilt allvarliga. Därför är en mer effektiv kartellbekämpning mycket angelägen.

Vad gäller frågan om kriminalisering av kartellsamarbete ansåg utskottet att kriminalisering kan vara ett verksamt instrument i bekämpningen av kartellsamarbete. Att enbart förlita sig till en administrativ sanktionsavgift kan leda till att företagen kan kalkylera med risk för upptäckt och eventuell konkurrensskadeavgift och ställa det mot den vinst som kartellsamarbetet väntas ge. Olagligt kartellsamarbete borde enligt utskottets mening jämföras med annan ekonomisk brottslighet. Utskottets förslag är att riksdagen genom ett tillkännagivande skall anmoda regeringen att utreda frågan om kriminalisering av kartellsamarbete. Utredningen bör också noga följa utvecklingen av det nu beslutade programmet för eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift och ta med erfarenheterna av detta i utredningsarbetet. Efter genomförd utredning skall regeringen återkomma till riksdagen i frågan.

Näringsutskottet tillstyrkte de övriga lagförslag som framlagts i propositionen och som, förutom eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift, rör ökat sekretesskydd för Konkurrensverkets utredande verksamhet, ökade möjligheter till internationellt samarbete för Konkurrensverket och ökade möjligheter för enskilda att få ersättning för rättegångskostnader i ärenden där Konkurrensverket är part. Utskottet föreslog att lagändringarna skall träda i kraft den 1 augusti 2002. Riksdagen har den 11 juni i år beslutat i enlighet med utskottets förslag.

²⁹⁴ Se Department of Trade and Industry, A World Class Competition Regime, 2001.

Riksdagens beslut innebär att konkurrenslagen kommer att ändras den 1 augusti. Bland annat kan företag som erkänner kartellbrott helt slippa konkurrensskadeavgift. Med anledning av detta har Konkurrensverket utfärdat ett allmänt råd (KKVFS 2002:1) som preciserar reglerna för befrielse från konkurrensskadeavgift. Befrielse får ges om följande fyra krav är uppfyllda:

- Det företag som anmäler sin kartellmedverkan ska vara först med sin anmälan, och anmälan ska göras innan Konkurrensverket fått kännedom om kartellsamarbetet på annat sätt.
- Konkurrensverket ska få tillgång till all information som företaget har om kartellen.
- Företaget ska samarbeta fullt ut med Konkurrensverket under utredningen.
- Företaget ska snarast efter sin anmälan upphöra med sin medverkan i kartellsamarbetet.

Konkurrensskadeavgift får dock inte efterges om företaget haft den ledande rollen inom det olagliga kartellsamarbetet. Huruvida ett företag har haft den ledande rollen i lagöverträdelsen måste avgöras i varje enskilt fall.

15.5.3 Andra verktyg mot kartellbekämpning

Levinsohn och Lidgard har i sin uppsats (se avsnitt 15.4) analyserat problem och möjligheter med ett ökat användande av skadestånd i kartellbekämpningen. Författarna argumenterar för att anledningarna till att skadeståndet hittills inte använts i någon nämnvärd utsträckning troligen står att finnas i det osäkra rättsläget, okunskap om möjligheterna och svårigheterna att inskaffa bevismaterial. En ytterligare förklaring till avsaknaden av skadeståndsprocesser är att en del tvister har resulterat i förlikningar och skiljedomar. Emellertid finns indikationer på att den skadeståndsrettsliga aktiviteten kan komma att öka. Regeringen har föreslagit att grupprättegångar ska införas i svensk rätt.²⁹⁵ Enligt regeringens proposition ska såväl fysiska som juridiska personer kunna föra s.k. grupptalan, vilket sannolikt är en förutsättning för att konsumenter och mindre företagskunder ska våga riskera kostsamma och långvariga processer.

²⁹⁵ Prop 2001/02:107

För konsumenters vidkommande kan konstateras att propositionen om grupprättegångar även innehåller två alternativ till enskild grupptalan. För det första föreslås bl.a. ideella föreningar få rätt att driva s.k. organisationstalan för konsumenters räkning. För det andra lanserar propositionen offentlig grupptalan. Offentliga myndigheter – som utses av regeringen – ska kunna föra enskildas talan om det finns ett samhälleligt intresse av prejudikatbildande natur. För svenskt vidkommande skulle det, enligt Levinsohn och Lidgard, vara önskvärt att exempelvis Konsumentombudsmannen förde en offentlig grupptalan i ett ärende av principiellt intresse och på så vis skapade ett vägledande prejudikat som kan ligga till grund för rent privata processer.

Skadeståndet och ett ökat antal skadeståndsprocesser kan komplettera de offentliga sanktionerna genom att påföra kartellföretagen ytterligare kostnader och skapa badwill för kartellföretagen. Inte minst kan skadeståndet kompensera enskilda som till följd av olagliga kartellbildningar drabbas av stora ekonomiska förluster.

16 Sammanfattande bedömning

16.1 Tidigare analyser av konkurrensen i Sverige

Analyser av konkurrensen inom olika sektorer i Sverige har gjorts i flera utredningar. År 1991 redovisade Konkurrenskommittén sitt slutbetänkande *Konkurrens för ökad välfärd* (SOU 1991:59). Den bild som tecknades av konkurrensen i början av 1990-talet var 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. Problemområden som kommittén lyfte fram var samarbete mellan företag, dominerande ställning för vissa företag och offentliga regleringar.

För Konkurrenskommittén var en skärpt konkurrenslagstiftning en av de viktigaste åtgärderna för att åstadkomma ett ökat konkurrensstryck i den svenska ekonomin. Den lag som kom att införas, 1993 års konkurrenslag, innebar skärpta regler jämfört med den äldre konkurrenslagen 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.

Ekonomikommisionen, även kallad Lindbeck-kommisionen, gjorde 1993 bedömningen 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.²⁹⁶ Grundorsaken var, enligt kommissionen, den bristande konkurrensen i svenskt näringsliv. En indikator på den bristande konkurrensen var att priserna för 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 framhöll samtidigt att det fanns ljuspunkter och huvudbudskapet på

²⁹⁶ Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16).

lång sikt var att fullfölja avregleringar av marknader och att återställa konkurrens och valfrihet. 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 integrationen skulle komma att leda till en ökad konkurrens, men det mesta kunde och måste åstadkommas av Sverige på egen hand genom avreglering och skärpt konkurrenspolitik. Den nya konkurrenslagen var enligt kommissionens uppfattning ett potentiellt verkningsfullt instrument mot konkurrensbegränsningar.

En omfattande utredning som Konkurrensverket redovisade i januari 2000 tog sin utgångspunkt i situationen år 1990 och beskrev hur konkurrensen på den svenska marknaden utvecklats under det följande decenniet.²⁹⁷ I rapporten uppmärksammades såväl specifika som generella konkurrensproblem och förslag till åtgärder lämnades för att lösa dessa problem. I bilaga 1 redovisas dessa förslag. Av redogörelsen framgår att huvuddelen av förslagen har genomförts, utreds ytterligare eller bereds i regeringskansliet. Vad gäller generella problem koncentrerade sig verket på åtgärder som var ägnade att få till stånd en effektivare kartellbekämpning. Av redogörelsen i föreliggande rapport framgår att regering och riksdag fattat beslut som innebär att flera av verkets förslag för att bekämpa karteller kommer att träda i kraft den 1 augusti i år.

16.2 Konkurrensen i Sverige 2002

16.2.1 Bättre konkurrens på tio år

Konkurrensen på den svenska marknaden har förbättrats sedan början av 90-talet. 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. EU-medlemskapet har lett till positiva effekter för konkurrensen och företagens "hemmamarknader" har blivit större. Fortfarande finns dock handelshinder av olika slag som avskärmar den svenska marknaden från konkurrens från andra EU-länder. Nationella preferenser i fråga om smak och produkters utformning hindrar

²⁹⁷ Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag (2000:1)

också rörligheten mellan medlemsländerna, inte bara för Sveriges del. Öppnandet av marknader för konkurrens har i Sverige i flera fall gått snabbare och längre än i andra länder inom EU. Det har i sin tur medfört positiva effekter för konsumenterna såsom ett mer varierat utbud och lägre priser. Exempelvis har regelreformen av telemarknaden resulterat i att antalet aktörer ökat betydligt samtidigt som nya tjänster utvecklats och priserna sänkts kraftigt för vissa teletjänster. Andra positiva effekter för företag och konsument är en högre servicevilja och en större tillgänglighet. En marknad där avregleringen lett till en ökad tillgänglighet är taxi-marknaden, där minskade väntetider för kunderna innebär betydande samhällsekonomiska vinster. Ett kvarstående problem på många regelreformerade marknader är dock att den tidigare monopolisten har en dominerande ställning på marknaden och därmed särskilda möjligheter att påverka om nya konkurrenter får fotfäste. Kontroll av infrastruktur och möjligheten att begränsa konsumenters rörlighet – genom trohetskapande affärsmetoder – kan skapa problem.

Skärpningen av konkurrenslagen 1993 genom införandet av tydliga förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning har också bidragit till att förbättra konkurrensförhållandena. Företagen tvingades gå igenom sina avtal och bedömningen är att ett mycket stort antal konkurrensbegränsningar försvann när seriösa företag därigenom anpassade sig till konkurrenslagens krav. Konkurrensverket bidrog till att skapa praxis genom att fatta motiverade beslut i alla ärenden som rörde ansökningar och anmälningar från företagen om s.k. icke-ingripande-besked respektive undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Totalt under en tioårsperiod har Konkurrensverket prövat drygt 1 500 sådana ärenden. Vidare gav lagen Konkurrensverket ett instrument för att ta egna initiativ för att undanröja skadliga konkurrensbegränsningar. Under senare år har också flera viktiga kartellutredningar initierats.

16.2.2 Mer positiv syn på konkurrens

Från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om att ge köparen valmöjligheter. Konkurrens och konkurrensfrågor har under senare år fått en allt större betydelse och uppmärksamhet i och utanför Sverige, inte minst inom EU. En bidragande orsak är en

ökad medvetenhet om att konkurrens befrämjar tillväxt och leder till ett högre välstånd.

I rapporten har framhållits betydelsen av att de positiva effekterna av en konkurrensfrämjande politik inte kan uppskattas genom att enbart studera statistiska effekter på kort sikt. Konkurrens har bestående och långsiktiga effekter i ekonomin som ett resultat av att företagens incitament att investera i t.ex. anläggningar och utveckla nya produkter påverkas samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag. National-ekonomisk forskning visar att långsiktiga konkurrensvinster, såsom produktivitetstillväxt genom innovationer och dynamisk selektion, i de flesta fall är större än de kortsiktiga vinsterna, såsom ökad teknisk effektivitet och att priset pressas ned mot kostnaden till följd av att det enskilda företags möjligheter att påverka utfallet på marknaden minskar.

Synen på konkurrens har blivit mer positiv i Sverige under senare år och medvetenheten om att en effektiv konkurrens på den svenska marknaden leder till olika slag av fördelar har ökat. Det framgår av SIFO-undersökningar som verket låtit utföra årligen sedan 1992. Det handlar då inte bara om att konkurrens ger konsumentnytta i form av en press nedåt på priserna eller annat som konsumenterna efterfrågar utan att konkurrens är bra för näringslivsklimatet, för företagens konkurrenskraft, för löntagarna och för samhällsekonomin. Det konkurrensinriktade synsättet kan sägas ha stärkts. Viktiga frågor om etik och moral inom näringslivet har dock rests i ljuset av ett antal allvarliga karteller som avslöjats under senare år.

16.2.3 Brister i konkurrensen kvarstår

Även om konkurrensen på den svenska marknaden blivit bättre under den senaste tioårsperioden finns signaler om att det fortfarande finns ett antal allvarliga konkurrensproblem. En indikation på detta är den höga prisnivån som råder i Sverige.

I denna rapport har konstaterats att Sverige har en prisnivå för de varor och tjänster som ingår i BNP som överstiger den genomsnittliga prisnivån såväl inom OECD som inom EU. Den svenska prisnivån för enbart privat konsumtion var, enligt uppgifter från EU:s statistikbyrå Eurostat, betydligt högre år 2000 än den genomsnittliga prisnivån för privat konsumtion inom EU. Prisskillnaden varie-

rar för olika produkter. Enligt uppgifter för 1999 från Eurostat var köpta transporttjänster, boendetjänster, byggnads- och anläggningsverksamhet samt livsmedel och alkoholfria drycker särskilt dyra i Sverige jämfört med vad som genomsnittligt sett gällde för de 15 EU-länderna. El, gas och andra bränslen var däremot billigare.

Skillnader i prisnivåer mellan olika länder beror på bl.a. BNP per capita, skatternas andel av BNP, kostnaden för arbetskraft, växelkursförändringar och befolkningstäthet. De analyser som Konkurrensverket gjort ger vid handen att närmare hälften av de prisskillnader som uppmätts relativt OECD under 1990-talet beror på bristande konkurrens inom olika branscher i Sverige.

16.2.4 Stark företagskoncentration och inträdeshinder skapar konkurrensproblem

Av redogörelsen i avsnitt 4.4 och områdesbeskrivningarna i kapitel 5-14 framgår att många branscher inom svenskt näringsliv kännetecknas av stark företagskoncentration och fåtalskonkurrens. Inom flera branscher svarar de fyra största företagen eller kedjorna för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen. En hög koncentration samvarierar ofta, men inte alltid, med höga priser och vinster, vilket är en indikation på bristande konkurrens, i varje fall på lång sikt. Detta behöver dock inte gälla på kort sikt. Exempelvis kan det förhålla sig så att vissa företag gjort bättre marknadsbedömningar än andra av vad konsumenterna efterfrågar inbegripet nödvändiga investeringar. Dessa företag kommer att kunna uppvisa vinster, vilket kan avspeglas i priser som överstiger produktionskostnaden. Företag som gjort felaktiga bedömningar av bl.a. efterfrågan kommer att uppvisa mindre vinster eller t.o.m. redovisa förluster.

På marknader som kännetecknas av konkurrens kommer priserna att pressas ned mot produktionskostnaden, bl.a. som ett resultat av att företagen lär av varandra. Detta leder i sin tur till att eventuella s.k. övervinster elimineras. Vid varje given tidpunkt kommer dock marknaden att bestå av företag som befinner sig i olika stadier av denna process, och vissa företag kommer att vara mer effektiva och uppvisa större lönsamhet än andra.

Inom branscher som kännetecknas av relativt stor osäkerhet om framtiden, höga kostnader för forskning och låga rörliga produk-

tionskostnader kan det finnas ett betydande konkurrenstryck i dynamisk mening även om det marknadsledande företaget periodvis har en mycket stor marknadsandel.²⁹⁸ Hög inhemsk koncentration är ett mindre problem om det förekommer en fungerande importkonkurrens eller om det finns goda förutsättningar för nya företag att etablera sig på marknaden.²⁹⁹

För flera av de branscher som analyserats i denna rapport gäller emellertid att de har en liten eller obefintlig importkonkurrens samtidigt som inträdeshindren är betydande. I dessa fall innebär en hög företagskoncentration vanligtvis att konkurrensen är svag på marknaden.

Inom branscher där det krävs ett högt tekniskt kunnande för att vara verksam, är det ofta förenat med betydande ”inlärningstider” för nya företag innan de kan konkurrera, vilket medför att etablerade företag har en mer gynnsam position på marknaden. Även inom andra branscher som inte kräver ett högt tekniskt kunnande, kan det ta tid att etablera de leverans- och distributionskontakter som krävs för att kunna konkurrera. Detta är exempelvis fallet i dagligvaruhandeln.

På vissa marknader kan det krävas betydande kapitalinvesteringar i form av t.ex. maskiner för att kunna vara verksam och konkurrera. Det gäller exempelvis inom byggindustrin samt pappers- och massaindustrin. Om utrustningen snabbt minskar i värde och så småningom kanske helt saknar värde på en ”andrahandsmarknad”, minskar detta möjligheterna till inträde.

Också marknadsföringskostnaderna för att ta sig in på en marknad kan vara betydande om varumärken har stor betydelse för konsumenternas val mellan olika produkter. Marknadsföringskostnader kan delvis betraktas som icke återinvesterbare kostnader (*eng.* sunk cost). Med det menas att de inte ger något ekonomiskt utbyte när produktionen upphör. Förekomsten av betydande icke återinvesterbare kostnader fungerar som en effektiv inträdesbarriär på marknaden. Detta kan exempelvis gälla inom marknaden för

²⁹⁸ Se t.ex. Ganslandt och Nyberg, 2002, Konkurrens och välbefinnande. Vad säger nationalekonomisk forskning?

²⁹⁹ I den nämnda rapporten av Ganslandt och Nyberg framförs att en politik för konkurrens bl.a. bör ta fasta på att underlätta nyetablering, vilket ses som den viktigaste konkurrensfrämjande åtgärden.

kemisk-tekniska dagligvaror (schampo, tvättmedel, kosmetika) där varumärket kan antas spela en stor roll vid konsumenternas produktval.

Inträdeskostnader finns i princip inom alla branscher, även om de kan vara mer eller mindre betydande. När inträdeskostnaderna är stora eller när de etablerade företagen begränsat möjligheterna till inträde, t.ex. genom kontroll av olika distributions- och försäljningskanaler, har de etablerade företagen stora möjligheter att begränsa konkurrensen även på lång sikt. Detta är exempelvis fallet för dagligvaruhandeln där koncentrationen till tre mer eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nya företag på marknaden. Integrationen mellan parti- och detaljhandel innebär att en internationell dagligvarukedja som överväger en etablering i Sverige kan få problem med sin varuförsörjning, om inte ett avtal med någon av de existerande partihandlarna kan nås.

Även utträdeskostnader påverkar incitamenten för nya företag att träda in på marknaden. Kostnader för att lämna marknaden kan utgöras av vederlag till personalen eller kostnader för att korrigera eller undvika miljöpåverkan. Exempel på branscher med betydande utträdeskostnader är el- och värmeförsörjning, insatsvaror inom bygg- och anläggningsverksamhet samt petroleumindustri. För företag verksamma inom dessa branscher finns betydande kostnader för att "städa upp efter sig", t.ex. för kärnkraftverk och oljeraffinerier. Betydande kostnader för att lämna marknaden verkar klart hämmande på nyetableringar.

Starkt koncentrerade marknader är sålunda ett fortsatt stort konkurrensproblem i Sverige. Problemet har inte minskat under senare år. Den höga koncentrationsgraden skapar inträdeshinder för nya företag och medför risker för att företagen kommer för nära varandra vilket kan fresta till samarbete på ett sätt som strider mot konkurrenslagen. Inträdeshinder kan förstärkas av specifika förutsättningar i olika branscher, flaskhalsar som tillgången till infrastruktur ger, handelshinder och inhemska regleringar.

16.3 Åtgärder för ökad konkurrens

Vårda och skapa marknader

Konkurrensverkets uppgift är att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. För att en marknad skall fungera väl och skapa välfärd för konsumenterna måste det finnas spelregler som anger var gränsen för det tillåtna går för företagen. Som regel är det också nödvändigt med särskild tillsyn av olika marknader. Men det behövs också någon som granskar att regler och strukturer som i och för sig kan ha mycket vällovliga syften inte utformas så att konkurrens hindras eller omöjliggörs.

Den höga prisnivån i Sverige har fått stor uppmärksamhet under senare tid. Även om prisnivåjämförelser inte direkt förklarar vilka konkurrensproblem som finns på olika marknader ger de viktiga indikationer på hur olika marknader fungerar. Konkurrensverkets bedömning är därför att det är angeläget att sådana undersökningar genomförs återkommande. Konkurrensverket har fått regeringens uppdrag att senast den 15 december i år redovisa en ny prisnivåjämförelse med andra EU-länder.

Vårda marknader

När det gäller att vårda marknader handlar det för Konkurrensverkets del främst om att tillämpa konkurrenslagen. I det arbetet kommer inom en överskådlig framtid verkets initiativ för att spåra, bevisa och undanröja karteller att ha högsta prioritet. Förutsättningarna att bedriva detta arbete effektivt har avsevärt förbättrats genom möjligheterna till eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift, bättre sekretesskydd för dem som lämnar information till Konkurrensverket om lagöverträdelser och ökade möjligheter till informationsutbyte och samverkan med utländska konkurrensmyndigheter (se vidare avsnitt 16.3.2).

Marknader som öppnats för konkurrens domineras ofta av en aktör som tidigare varit monopolist. Konkurrensen är ofta skör på dessa regelreformerade marknader. Det är inte ovanligt att nya företag klagar hos verket på att det dominerade företaget missbrukar sin dominerade ställning. De problem som nyetablerade företag möter på dessa marknader handlar ofta om att få tillträde till infrastrukturer.

ren på rimliga villkor samt trohetsskapande erbjudanden från det dominerande företaget till konsumenterna. Konkurrensverket räknar med att behöva ge post-, tele-, el- och transportmarknaderna stor uppmärksamhet även i fortsättningen. Det har visat sig mycket viktigt med noggranna förberedelser, en väl genomtänkt särreglering och en effektiv tillsyn för att få till stånd en väl fungerande konkurrens på regelreformerade marknader. I takt med att dessa marknader mognar är det dock viktigt att också anpassa reglering och tillsyn på ett sådant sätt att dynamiken på marknaderna kan tas tillvara.

Det har blivit allt vanligare att statliga myndigheter, kommuner och landsting bedriver närings- eller uppdragsverksamhet i konkurrens med privata företag. Ett vanligt klagomål till Konkurrensverket går ut på att den offentliga aktören, t.ex. via produktpriset, subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med budget- eller skattemedel. Detta kan leda till att konkurrensen snedvrids och till ett ineffektivt resursutnyttjande.

För närvarande gäller att Konkurrensverket inte kan hjälpa dessa privata företag i tillräcklig grad eftersom det slag av problem som aktualiseras för det mesta inte kan lösas med stöd av konkurrenslagen. Under åren 1998-2001 har Konkurrensverket överlämnat sammanlagt omkring 65 klagomålsärenden till Konkurrensrådet³⁰⁰ som rör problem vid konkurrens mellan privata och offentliga aktörer. Antalet klagomål till Konkurrensverket under nämnda år var närmast hälften så stort jämfört med de närmaste 4-5 åren före årsskiftet 1997/98, dvs. när Konkurrensrådet började sin verksamhet. Därefter har företagen i stor utsträckning vänt sig direkt till rådet i stället för Konkurrensverket. Det relativt stora antalet klagomål visar att konkurrensproblemen vid möten mellan offentliga aktörer och privata företag, främst små företag, inte är oväsentliga.

Antalet klagomål säger dock inte något om den verkliga omfattningen av problemet. Konkurrensverkets erfarenheter är att företag inte gärna anmäler en myndighet för att få sin sak prövad. Ett skäl

³⁰⁰ Konkurrensrådet inrättades av regeringen i slutet av 1997 för att behandla frågor om konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor. Ett skäl till inrättandet av rådet var att erfarenheterna visat att konkurrenslagen inte är ett effektivt verktyg för att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår då offentliga och privata aktörer möts på konkurrensmarknader. Rådet är sammansatt av representanter från båda sektorerna. I rådets uppgifter ligger bl.a. att belysa enskilda fall och försöka undanröja konkurrenskonflikter mellan parterna. Rådets ställningstagande utmynnar i en rekommendation till berörda parter.

kan vara att myndigheten är tillsynsmyndighet på det berörda området samt beställare av varor och tjänster. Företagen klagar inte gärna på den myndighet som hindrar deras näringsutövning om myndigheten i annat sammanhang kan fatta beslut som gynnar företaget.

Ett lagförslag med syftet att lösa problemen redovisas i departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor (Ds 2001:17). Förslaget bereds i regeringskansliet. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det mycket angeläget att få spelregler för offentliga aktörer på konkurrensmarknader, inte minst för småföretagens del.

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till ca 400 miljarder kronor per år. Det är mycket angeläget från konkurrenssynpunkt att det finns effektiva regler, sanktioner och tillsyn på detta område. Konkurrensverket har uttalat sitt stöd för en skärpning av lagen om offentlig upphandling genom att bl.a. ge tillsynsmyndigheten rätt att föra talan vid överträdelser och införandet av sanktioner i form av en marknadsskadeavgift. Konkurrensverket ser upphandlingsreglerna som viktiga komplement till konkurrenslagstiftningen och bedömer att en samordning av tillsynen genom att ge verket uppdraget att tillämpa lagen skulle effektivisera arbetet.

Skapa konkurrens

Under de senaste tio åren har ett antal åtgärder vidtagits för att öppna marknader för konkurrens. Som framgått av denna rapport har Sverige i jämförelse med många andra länder inom EU gått bredare och snabbare fram när det gäller regelreformer. Också inom den offentliga sektorn har konkurrenslösningar tillämpats.

Flera internationella bedömare av svensk ekonomi har uppmanat Sverige att gå vidare med regelreformen. Regering och riksdag har vidare uttalat att den konkurrensutsatta delen av ekonomin skall öka. Detta är en viktig och grannliga uppgift för Konkurrensverket inför framtiden. Verket har i rapporten *Skapa och Vårda konkurrens* (2002:2) redovisat erfarenheter av konkurrenslösningar, pekat på behovet av planläggning och framförhållning samt framhållit de risker som finns vid konkurrensutsättning. Verket redovisar ett antal förslag om hur arbetet kan drivas vidare, bl.a. önskar verket ett

uppdrag av regeringen att tillsammans med Statskontoret ta fram en plan för konkurrensutsättning av den statliga verksamheten.

Konkurrensen i Sverige har blivit bättre genom inträdet i EU men det finns fortfarande åtgärder som kan vidtas för att få den inre marknaden att fungera bättre. Det är mycket angeläget att handels hinder undanröjs. Det kan handla om byggstandardisering som inte fungerar eller olika krav på märkning som fördyrar att få in import till Sverige.

Ett fortsatt integreringsarbete behövs för att utjämna prisskillnaderna inom EU. Ett steg i den riktningen är införandet av den gemensamma europeiska valutan, euro, vilket underlättar prisjämförelser, minskar segmenteringen mellan marknader vilket i sin tur kan förväntas leda till en ökad konkurrens. Den ökade användningen av informationsteknik (IT) och Internet hos företag och hushåll kan också väntas leda till ökad konkurrens. Även inhemska regleringar och flaskhalsar i infrastrukturen kan hindra nyetableringar. Det är därför mycket angeläget att sådana inträdeshinder avlägsnas (se vidare avsnitt 16.3.4).

Utveckla kunskapsbasen

Konkurrensmekanismerna är många gånger komplicerade och både teoretisk och empirisk forskning har under årens lopp gett ökad kunskap om hur konkurrenspolitiken bör utformas. Det är mycket angeläget att denna kunskapsbas förstärks. Ett uppdrag för Konkurrensverket är att bidra till att forskningen på konkurrensområdet utvecklas både kvalitativt och kvantitativt. Arbetet bedrivs med stöd av Rådet för konkurrensfrågor som är knutet till verket. Sedan verket bildades har 51 miljoner kronor fördelats från verkets forskningsanslag till projekt inom juridik, nationalekonomi och företagsekonomi. De belopp som har ansökts om uppgår till 217 miljoner kronor och har sålunda vida överstigit de tillgängliga medlen.

De flesta projekten handlar om marknadens funktionssätt. Forskningsresultaten är värdefulla för Konkurrensverket och bidrar till en ökad förståelse för de komplexa konkurrensområdet. Under senare år har uppdragsforskning som direkt tar sikte på aktuella konkurrensproblem vuxit. Konkurrensverket anser det mycket

angeläget att det fortsatt finns möjligheter för verket att stödja forskning på konkurrensområdet.

Stärka konsumenternas ställning

En viktig målgrupp för Konkurrensverket är konsumenterna. Både Konkurrensverket och Konsumentverket arbetar för att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Konsumenterna måste ha alternativ att välja mellan, det måste finnas konkurrens. Det är nödvändigt att konsumenterna känner till alternativen, men också att de känner sig motiverade att välja bland dem. Välinformerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknaden funktionssätt.

Ett ofta underskattat problem som uppkommer då marknader öppnas för konkurrens är att konsumenterna inte har tillräcklig information om leverantörer eller konkurrenter till den f.d. monopolisten samt priser. Det kan dessutom vara tidsödande och kostsamt att samla in den information som behövs. Rörligheten och priskonkurrensen kan även begränsas om det är förenat med betydande omställningskostnader att byta leverantör.

De förväntningar som byggs upp inför en regelreformerings kan vara orealistiska. Om detta är fallet kan en reformering framstå som misslyckad trots att det nya regelverket bidragit till en bättre fungerande marknad och till effektivare företag. Förväntningsbilden kan påverkas med väl genomtänkt information om vad en reformering innebär och vilka möjligheter den ger konsumenterna och företagen om de ändrar sitt agerande.

Konkurrensverket arbetar med att sprida information om de beslut som fattats och om konkurrensreglernas innehåll. Även om det återstår arbete för att få ett genuint konkurrensinriktat synsätt såväl inom privat som offentlig sektor förefaller det som om allt fler aktörer i samhället ser positivt på konkurrens. En bidragande orsak är en ökad medvetenhet om att konkurrens befrämjar tillväxt och leder till ett högre välbefinnande. Det är ett viktigt uppdrag för Konkurrensverket att konkret beskriva vilken konsumentnytta en effektiv konkurrens på den svenska marknaden kan ge. Konkurrensverket avser att ta initiativ för att försöka utveckla metoder för sådana analyser.

Effektivare tillämpning av konkurrensreglerna inom EU

Inom EU pågår ett genomgripande reformarbete på konkurrensområdet. En ny rådsförordning för tillämpning av artiklarna 81 och 82 ska ersätta den nuvarande från 1962. Syftet med reformen är att effektivisera tillämpningen av konkurrensreglerna inom EU genom decentralisering och ökat samarbete mellan konkurrensmyndigheterna. Förändringsarbetet innebär en övergång från ett legalistiskt synsätt till ett mer ekonomiskt med ökad tonvikt på initiativ och en aktiv tillämpning av konkurrensreglerna för att åtgärda allvarliga konkurrensbegränsningar.

Företagen ska inte längre kunna ansöka om att få sina samarbetsavtal och förfaranden "godkända" eller få samarbetsavtalen undantagna från förbuden. Företagen måste själva ta ställning till om deras avtal och förfaranden strider mot förbuden i konkurrensreglerna. Därmed frigörs resurser hos myndigheterna. En ökad effektivitet i tillämpningen ska också uppnås genom ett nära samarbete mellan konkurrensmyndigheterna inom EU i alla konkurrensärenden som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Ärenden ska fördelas mellan myndigheterna så att den myndighet som är bäst lämpad tar hand om ett ärende. Information, även konfidentiell sådan, ska kunna utbytas mellan de nationella konkurrensmyndigheterna när de tillämpar artikel 81 och 82 och myndigheterna ska kunna bistå varandra med utredningsinsatser.

På några års sikt framstår en anpassning av vårt svenska regelverk till förändringarna inom EU som naturlig. Det innebär att Konkurrensverket i framtiden inte skulle pröva ansökningar om icke-ingripandebesked eller anmälningar för undantag. En sådan förändring skulle frigöra mer resurser för prioriterade uppgifter.

Även den pågående översynen av EU:s koncentrationsförordning (se avsnitt 4.1.5) kommer att bli viktig och aktualiserar frågan om nya metoder för att bedöma konkurrensbegränsningar. Som en följd av översynen kan fler företagsförvärv som berör svenska företag och den svenska marknaden och som anmälts till kommissionen komma att hänskjutas till Konkurrensverket.

Strukturförändringar är nödvändiga och syftar oftast till effektiviseringar. Utgångspunkten i de regler som finns inom EU och i Sverige när det gäller prövning av företagskoncentrationer är att det

bara är i undantagsfall och då de skadar konsumentintresset som de skall kunna förbjudas. I praktiken är det också endast en försvinnande liten del av företagssammanslagningarna och fusionerna som inte godkänns. Sedan 1993 har Konkurrensverket prövat drygt 1 800 ärenden om företagssammanslagningar och fusioner. Endast 58 av dessa har blivit föremål för fördjupad undersökning. Verket har yrkat på förbud i enbart fyra fall. Statistiken när det gäller kommissionens beslut enligt koncentrationsförordningen visar samma mönster.

Ett antal uppmärksammande svenska fall har dock lett till en diskussion om huruvida stora företag i små länder missgynnas av koncentrationsreglerna inom EU. I samband med den pågående översynen av koncentrationsförordningen har frågan aktualiserats om det s.k. dominantestet bör ersättas med ett annat test som används i USA och vissa länder i Europa som istället fokuserar på om konkurrensen begränsas på ett avsevärt sätt, det s.k. SLC-testet.³⁰¹ Också frågan om hur hänsyn skall tas till effektivitetsförbättringar diskuteras för närvarande. Konkurrensverket välkomnar det arbete som kommissionen initierat.

Verket har vidare som ett led i sitt tioårsjubileum inbjudit ett antal namnkunniga internationella forskare att lämna bidrag till en festskrift om för och nackdelar med regler för företagskoncentrationer. Skriften kommer att presenteras vid ett seminarium i Stockholm i september 2002 som cheferna för de europeiska konkurrensmyndigheterna bjudits in till.

Det är angeläget att såväl företag och konsumenterna känner förtroende för det regelverk som tillämpas. Den pågående översynen av koncentrationsförordningen och kommissionens öppna hållning i metodfrågor är därför mycket värdefull.

16.3.2 Effektivare kartellbekämpning

Arbetet med att upptäcka och motverka uppkomsten av konkurrensbegränsande samarbeten som karteller har fått en allt större uppmärksamhet, såväl i Sverige som utanför Sverige, i synnerhet inom EU. Karteller är en form av ekonomisk brottslighet som innebär att företagen skor sig på konsumenternas bekostnad. Pro-

³⁰¹ SLC är förkortning för Substantial lessening of competition.

duktionen och konsumtionen blir mindre än vad som vore önskvärt samtidigt som konsumenterna får betala högre priser än vad som annars vore fallet, dvs. det sker en förmögenhetsöverföring från konsumenter till producenter. De samhällsekonomiska förlusterna är emellertid inte begränsade till sådana statiska effekter. Genom att sätta marknadsmekanismerna ur spel undviker företagen det konkurrenstryck som annars skulle bidra till förnyelse och produktutveckling samt till effektivare produktions- och distributionsprocesser till följd av att mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag, dvs. det uppstår dynamiska effektivitetsförluster.

Karteller måste bekämpas med kraft. Arbetet med att upptäcka och bekämpa kartellbrott har högsta prioritet hos Konkurrensverket.

Karteller kan ta sig olika uttryck. I denna rapport (avsnitt 4.1.2) har redogjorts för olika faktorer som underlättar horisontellt konkurrensbegränsande samarbete. I detta sammanhang finns anledning att omtala att petroleumbranschen och delar av byggsektorn, som beskrivits i denna rapport, uppvisar ett antal karaktärsdrag som ökar förutsättningarna för konkurrensbegränsande marknadsbeteenden. Båda branscherna består av ett fåtal stora företag som svarar för en övervägande andel av produktionen. De produkter som bjuds ut är likartade och inträdeshindren är betydande. Dessutom är innovationsgraden inom de båda branscherna relativt låg. Dessa faktorer talar sammantaget för att förutsättningarna för att på olika sätt begränsa konkurrensen är gynnsamma, t.ex. genom olaglig kartellverksamhet.

En hög marknadskoncentration underlättar horisontellt konkurrensbegränsande samarbete. Ju större marknadsandel ett företag har desto mindre intresse har företaget att avvika från en prisöverenskommelse, eftersom företaget i större grad kommer att "skada sig själv" genom prissänkningen. Omvänt gäller att "skadan" för företaget är mindre ju mindre marknadsandelen är. En förutsättning för att en kartell ska kunna fungera är att företag kan bevaka (och på olika sätt bestraffa) varandra för att säkerställa att överenskommelsen följs. Eftersom det är lättare att upptäcka prissänkningar på en marknad som består av ett litet antal företag, finns det mycket som talar för att ett konkurrensbegränsande samarbete kan vara i kraft under en lång tid på en sådan marknad. Om inträdeshindren på marknaden är betydande underlättas samverkan. Det finns starka

misstankar om att allvarliga överträdelser av konkurrenslagen har ägt rum inom bl.a. delar av petroleum- respektive byggbranschen.

Möjligheterna för ett enskilt företag att öka försäljningen på ett sätt som inte omfattas av överenskommelsen komplicerar förutsättningarna för horisontellt samarbete. Ett företag kan söka öka försäljningen genom att intensifiera marknadsföringen av sina produkter. Om en marknadsföringskampanj skulle leda till en varaktig ökning av marknadsandelen för ett eller flera företag, skulle detta dock kunna innebära att andra företag började använda priset som konkurrensmedel. I sådana fall kan det vara nödvändigt att låta överenskommelsen även omfatta marknadsföring.

Karteller är hemliga till sin natur och det är svårt att avgöra hur vanligt förekommande de är. Utredningar i USA indikerar att bara var sjätte kartell upptäcks. I en SIFO-undersökning som Konkurrensverket lät göra under hösten 2001 uppgav 80 procent av småföretagen och 50 procent av de stora företagen att karteller förekommer i stor eller ganska stor utsträckning i svenskt näringsliv. Motsvarande tal för kommuner och landsting som ofta är köpare var 70 procent.

En del av problemet med kartellbildningar finns troligen i förhållningssättet till konkurrens och respekten för rättssamhället. För att konkurrensreglernas syften ska kunna förverkligas, krävs att förbudet respekteras inom näringslivet. De lagändringar som riksdagen nyligen beslutat om och som träder i kraft den 1 augusti i år syftar till att det skall bli lättare att spåra karteller och är ett viktigt komplement till konkurrensskadeavgiften.

Bland annat kan företag som erkänner kartellbrott helt slippa konkurrensskadeavgift. Med anledning av detta har Konkurrensverket utfärdat ett allmänt råd (KKVFS 2002:1) som preciserar reglerna för befrielse från konkurrensskadeavgift. Befrielse får ges om följande fyra krav är uppfyllda:

- Det företag som anmäler sin kartellmedverkan ska vara först med sin anmälan, och anmälan ska göras innan Konkurrensverket fått kännedom om kartellsamarbetet på annat sätt.
- Konkurrensverket ska få tillgång till all information som företaget har om kartellen.

- Företaget ska samarbeta fullt ut med Konkurrensverket under utredningen.
- Företaget ska snarast efter sin anmälan upphöra med sin medverkan i kartellsamarbetet.

Konkurrensskadeavgift får dock inte efterges om företaget haft den ledande rollen inom det olagliga kartellsamarbetet. Huruvida ett företag har haft den ledande rollen i lagöverträdelsen måste avgöras i varje enskilt fall.

Konkurrensverket har drivit på för att få vassare vapen i kampen mot de olagliga kartellerna. De förändringar i konkurrenslagen som riksdagen beslutat om är mycket betydelsefulla och kommer att göra det lättare att avslöja och stoppa kartellbrott. Det är viktigt att samtliga lagändringar får tid att verka och att de utvärderas noga. Om åtgärderna skulle visa sig otillräckliga är det värdefullt att riksdagen beställt en utredning hos regeringen om kriminalisering. Det kan inte uteslutas att även Sverige framöver kan behöva ytterligare vapen i arsenalen för att bekämpa karteller.

Konkurrensverket vill rikta uppmärksamheten på en annan åtgärd som på kort sikt ytterligare skulle bidra till att effektivt bekämpa karteller. Vid utredningar om ekonomisk brottslighet är det inte ovanligt att en stor del av kontakterna mellan de inblandade har ägt rum per telefon. Bland annat Ekobrottsmyndigheten och Riksskatteverket kan därför med stöd av telelagen (1993:597) få tillgång till listor där det framgår till vilka telefonnummer en teleabbonent ringt. Konkurrensverket saknar denna möjlighet. Enligt verkets uppfattning borde en sådan finnas i telelagen, eftersom uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ärenden som gäller misstänkt kartellsamarbete.

I denna rapport har även redogjorts för andra instrument som kan bidra till en effektivare kartellbekämpning. Ett sådant instrument är skadeståndet som i konkurrensrättsliga sammanhang kan fylla olika funktioner (se vidare avsnitt 15.4). Skadeståndet och ett ökat antal skadeståndsprocesser kan komplettera de offentliga sanktionerna genom att påföra kartellföretagen ytterligare kostnader och skapa badwill för företagen. Men skadeståndet kan framför allt kompensera enskilda som till följd av olagliga kartellbildningar drabbas av betydande ekonomiska förluster. Exempelvis har

Storbritanniens regering framhållit att en viktig princip i konkurrenspolitiken är att de parter som drabbas av karteller skall kunna få gottgörelse.³⁰²

16.3.3 Regelreformer

I Sverige har flera sektorer öppnats för konkurrens under den senaste tioårsperioden. Andra avregleringar har sitt ursprung längre tillbaka i tiden, men har fortfarande stor betydelse för tillväxt och dynamik. Det gäller t.ex. slopandet av affärstidsregleringen och avvecklingen av kapitalmarknads- och valutaregleringarna. Betydelsefulla reformer på den svenska marknaden under 1990-talet är avregleringen av taximarknaden den 1 juli 1990, inrikesflyget den 1 juli 1992, ytterligare avregleringar inom transportområdet bl.a. när det gäller järnvägstrafik och långväga busstrafik, postmarknaden den 1 januari 1993 samt telemarknaden den 1 juli 1993. Den 1 januari 1996 trädde nya regler för elmarknaden i kraft, varigenom produktionen av och handeln med el blev konkurrensutsatta verksamheter. De olika regelverken har efter reformerna i varierande grad varit föremål för översyn och revideringar.

En betydelsefull uppgift består i att vårda marknader som öppnats för konkurrens. Som framgått av redogörelsen i denna rapport har Sverige – i jämförelse med många andra länder inom EU – kommit långt när det gäller regelreformer av marknader. Betydelsen av noggrann planering och väl genomtänkt information om vad en reformering innebär och vilka möjligheter den ger konsumenterna och företagen om de ändrar sitt agerande har framhållits. För att regelverket skall kunna förändras i önskvärd riktning krävs uppföljningar av olika slag inklusive utvärderingar. Detta kan vara en komplicerad uppgift. En indikator på om regelreformen kan betraktas som lyckad eller ej är prisutvecklingen. Detta kräver att uppgifter samlas in med viss regelbundenhet. Konkurrensverket föreslår därför att SCB får i uppdrag att svara för att bl.a. prisuppgifter insamlas från företag som verkar på regelreformerade marknader.³⁰³

Som framgått av redogörelsen för konkurrenslagen är lagen asymmetrisk i den meningen att den ställer hårdare krav på dominerande företag. Utöver generell konkurrenslagstiftning kan speciallagstift-

³⁰² Se Department of Trade and Industry, A World Class Competition Regime, 2001.

³⁰³ Detta har också framförts av Mats Bergman (2002).

ning användas för att motverka bl.a. missbruk av marknadsstyrka och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar 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.

Även om särlagstiftning kan användas för att främja konkurrens och effektivitet på nyligen regelreformerade marknader där det råder stora inträdesbarriärer³⁰⁴, finns det emellertid också ett antal skäl som talar emot särlagstiftning i allmänhet och mot prisreglerande särlagstiftning i synnerhet. Särlagstiftning medför transaktionskostnader i form av att lagstiftningen måste implementeras, marknaden måste övervakas och överträdelser måste beivras. Särlagstiftning 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 särlagstiftningen inte blir lönsamma. Företagen kan också avsätta resurser för att kringgå en särlagstiftning. En prisreglering med ett "felaktigt" bestämt pris kan leda till att knappa resurser används på ett ineffektivt sätt.

En dåligt utformad särlagstiftning 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.

De regelreformerade marknader som behandlats i denna rapport kännetecknas av att särreglering infördes i samband med att marknaden öppnades för konkurrens, om än i olika omfattning. Samtidigt kan konstateras att regelverket ändrats över tiden. För vissa

³⁰⁴ 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.

branscher har regleringen skärpts medan den varit i det närmaste oförändrad för andra. En viktig iakttagelse är att reglerna för tillträde till infrastruktur varierar kraftigt. Exempelvis kan konstateras att telemarknaden kännetecknas av en relativt omfattande reglering medan regleringen av exempelvis post- respektive elmarknaden är relativt begränsad. En annan viktig iakttagelse är att regelverket även varierar i fråga om åtgärder som syftar till att underlätta kunders möjligheter att ingå avtal med alternativa leverantörer. Även i detta fall är det telemarknaden som är mest framträdande och åtgärder har exempelvis införts för att göra det lättare för kunderna att byta abonnemang. Sålunda har införandet av nummerportabilitet³⁰⁵ minskat omställningskostnaderna för kunderna och lett till en ökad rörlighet på marknaden. Även information om vilka alternativ som finns på marknaden och vilka tjänster som erbjuds kan vara av stor betydelse för konkurrensen. Välinformerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt.

I syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för konkurrens på regelreformerade marknader vill Konkurrensverket framhålla betydelsen av att jämförelser görs av de regleringar som gäller för olika branscher, s.k. mellansektorsjämförelser. Exempel på frågeställningar som är värdefulla att närmare analysera är om det finns tillräckligt starka skäl för att ha en strängare tillträdesreglering i en bransch än en annan bransch som kännetecknas av liknande förutsättningar och om särskilda åtgärder bör vidtas för att öka rörligheten bland kunderna. Konkurrensverket föreslår att regeringen ger verket i uppdrag att göra sådana studier.

16.3.4 Inträdesbarriärer

På många marknader som öppnats för konkurrens har tillträde till infrastruktur och villkoren för detta visat sig vara av avgörande betydelse för att konkurrensen skall fungera väl. Problem har ofta uppstått då den tidigare monopolisten både kontrollerar infrastrukturen och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden i konkurrens med nya företag. Detta har exempelvis varit fallet på telemarknaden.³⁰⁶ Ett vertikalt integrerat och tillika dominerande företag

³⁰⁵ Nummerportabilitet innebär att en kund kan behålla sitt telefonnummer vid byte av operatör. Sådana regler har införts både för fastnätmarknaden och mobiltelemarknaden.

³⁰⁶ Telias nätbolag Skanova har nyligen också anklagats för att ta ut oskäligen priser. Ärendet är för närvarande föremål för utredning hos Konkurrensverket.

kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden. För att lösa detta problem har ofta en särreglering införts som omfattar tillträde och prissättning.

Tillträdesreglering har i varierande utsträckning införts för de regelreformerade sektorer som studerats i denna rapport. För telemarknaden gäller särskilda regler för tillträde till infrastruktur och reglerna har, till följd av EU-direktiv, successivt skärpts. För elmarknaden är regleringen betydligt mindre kraftfull och där kan tillsynsmyndigheten (Nätmyndigheten) i efterhand pröva om nät-tariffen är skälig eller ej med hänsyn till kostnaderna. Ett problem som aktualiserats på elmarknaden är att företagen kan föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten (produktion av el och handel med el) till monopolverksamheten (nätverksamheten) för att motivera högre priser. Detta brukar betecknas som korssubventionering.

Ett sätt att komma till rätta med tillträdesproblem och korssubventionering är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut viss infrastruktur (flaskhalsen) ur den tidigare monopolistens verksamhet. Detta minskar påtagligt dennes marknadsmakt och därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden.

Vertikal separation är i princip endast möjlig att genomföra i Sverige så länge som ett företag är i statlig ägo. I Sverige har exempelvis – vad gäller järnvägssektorn – banhållarfunktionen skiljts från SJ genom bildandet av Banverket och – vad gäller energisektorn – stamnätet har skiljts från Vattenfall genom bildandet av Svenska kraftnät. För det fall flaskhalsverksamheten skulle privatiseras krävs att en effektiv tillträdesreglering införts. Ett annat alternativ är att låta flaskhalsen ägas av staten samtidigt som produktionen bedrivs av ett offentligt ägt företag eller ett affärsverk.³⁰⁷ De offentligt ägda bolagen eller affärsverken kan vara vertikalt integrerade eller enbart bedriva verksamhet i flaskhalsledet. Dessa bolag eller affärsverk antas då ha ett annat mål än att maximera vinsten och styrningen sker mer genom hierarkiska beslut än genom regelverk. Staten kan med andra ord använda ägarrollen för att få till stånd en effektivitetsbefrämjande konkurrens.

³⁰⁷ Detta utvecklas närmare i Lärobok för regelmissar, rapport till ESO av Mats Bergman, ECON, Ds 2002:21. Se även avsnitt 4.2.1.

I det följande ges exempel på några flaskhalsproblem vad gäller tillträde till infrastruktur.

Även om konkurrensen ökat inom olika delar av telemarknaden sedan regelreformeringsen 1993 finns det ingen fastnätsoperatör som har ett accessnät av den omfattning som Telia har. Konkurrenter till Telia är beroende av Telia för att kunna erbjuda s.k. bredbands-tjänster baserade på ADSL-anslutningar, en marknad där Telia enligt egen uppgift hade närmare 80 procent av antalet anslutningar den sista december 2001. Konkurrensverket, PTS och Konsumentverket har i rapporten Alltid på! Bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv (2002:3) konstaterat att det finns infrastrukturella etableringshinder på denna marknad och konkurrenter till Telia riskerar att missgynnas på olika sätt. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det önskvärt att åtgärder vidtas för att främja konkurrensen på bredbandsmarknaden. Telias kontroll av det fasta kopparbaserade accessnätet ger alltså Telia en betydande konkurrensfördel, i synnerhet vad gäller ADSL-anslutningar på den växande bredbandsmarknaden. Samtidigt kan konstateras att Telias kabel-TV-bolag comhem torde ha begränsat intresse av att utveckla sitt nät för tjänster som kräver hög överföringskapacitet så länge som Telia marknadsför ADSL-anslutningar mot företag och hushåll.

Ett sätt att lösa problemet med tillträde till nödvändig infrastruktur, är att bilda s.k. infrastrukturklubbar. En sådan lösning innebär att företag som konkurrerar gemensamt äger infrastruktur som har flaskhalskaraktär. Denna ordning tillämpas på bankmarknaden vad gäller betalningssystem. Nischbanker har vid olika tillfällen gjort gällande att de fått betala ett för högt pris för att få tillgång till systemen och att prissystemen med tillhörande rabattskalor ofta är volymberoende. Dessutom är den s.k. brytpunkten placerad så att det endast är storbankerna som uppnår denna punkt.

Det är viktigt från konkurrenssynpunkt att nyetablerade banker får tillträde till betalningssystemen till objektiva och icke diskriminerande villkor. Det gäller bl.a. uttagsautomater, girosystem, dataclearing, RIX och CEK AB. Enligt verkets uppfattning vore det motiverat att undersöka om prissättningen i de olika systemen och den samlade effekten härav resulterar i en diskriminering av de mindre bankerna som försvårar deras möjligheter att konkurrera på bl.a. inlåningsmarknaden. Syftet med en sådan utredning skulle närmast vara att se om förutsättningar finns att agera med stöd av

konkurrenslagen mot bakgrund av Marknadsdomstolens avgörande i CEK AB-ärendet (se avsnitt 14.3.3). För det fall eventuella kvarstående konkurrensproblem inte helt skulle gå att undanröja genom tillämpning av konkurrenslagen, kan i sista hand någon form av tillträdesreglering till betalningssystemen övervägas.³⁰⁸

På marknaden för inrikesflyg har SAS en dominerande ställning och tillsammans med Skyways, som man har ett omfattande samarbete med, uppgår marknadsandelen till närmare 90 procent. SAS har betydande konkurrensfördelar i form av ett inarbetat bonus-system och innehav av ett stort antal attraktiva slottider, dvs. start- och landningstider, på Arlanda. Den nuvarande ordningen innebär att det dominerande bolaget gynnas. Om ett flygbolag använt sin slottid till minst 80 procent under året får bolaget behålla samma tid nästkommande år. Ett bolag med många slottider kan utnyttja dessa strategiskt i syfte att försvåra inträdet för nya företag.

Åtgärder bör först och främst inriktas på att förbättra konkurrenternas möjligheter att långsiktigt etablera sig på marknaden genom att sänka inträdesbarriärerna. I kapitel 11 ges flera förslag som syftar till att öka konkurrensen på marknaden för inrikesflyg.

Vid sidan av tillträde till infrastrukturen uppkommer inträdeshinder för företag till följd av handelshinder och inhemska regleringar. Standardiseringen av byggvaror, märkning av varor, retursystem m.m. kan ge sådana barriärer. När det gäller nationella regler har plan- och bygglagstiftningens inverkan på etablering av dagligvarubutiker uppmärksammats. I rapporten Kan kommunerna pressa matpriserna? (2001:4) konstateras att kommunerna genom sin tillämpning av plan- och bygglagen ofta har ett avgörande inflytande på möjligheterna att etablera nya livsmedelsbutiker. Konkurrensverket föreslog i rapporten att konkurrensintresset borde anges i lagen för att ge det en högre prioritet. I verkets rapport Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billigare i Västsverige? (2002:1) framhålls vikten av att beslutsfattare och kommunala planerare beaktar konkurrensintresset i all planering som berör handeln. Regeringen har beslutat att en parlamentarisk utredning skall se över plan- och bygglagstiftningen. Kommittén bör enligt regeringen bl.a. analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska

³⁰⁸ I motsats till vad som gäller för exempelvis telemarknaden saknas särskilda regler för tillträde till infrastruktur på bankmarknaden.

planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn. Utredningens uppdrag skall slutredovisas senast den 31 december 2004.

Förstärkta resurser

Konkurrensverkets uppgift att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna innebär att verket arbetar med konkurrensfrågor inom hela den svenska ekonomin. Det är ett mycket omfattande uppdrag som också har blivit mer krävande under senare år.

Även om konkurrensen på svenska marknader förbättrats under den gångna tioårsperioden visar den genomgång som gjorts i denna rapport av förhållandena inom olika branscher att allvarliga konkurrensproblem kvarstår och att det ligger i konsumenternas intresse att kraftfulla insatser görs för att angripa problemen. Detta är en utmaning för Konkurrensverket.

Ingripanden med stöd av konkurrenslagen är komplexa, kräver uthållighet och binder resurser under en lång tid. Det gäller särskilt initiativ som tas för att undanröja karteller, vilket tydligt bekräftas av erfarenheter från pågående kartellutredningar inom petroleumbranschen och byggområdet. Även ingripanden mot missbruk av dominerande ställning är viktiga för att tillförsäkra en fungerande konkurrens på starkt koncentrerade marknader. Det finns också stora förväntningar på verket, särskilt från små och medelstora företags sida när det gäller uppdraget att medverka till att den konkurrensutsatta delen av ekonomin ökar och att det finns spelregler för offentliga aktörer som verkar på konkurrensmarknader. Moderniseringen av konkurrensreglerna inom EU kommer vidare att ställa större krav på verket genom att ärenden kommer att decentraliseras till de nationella konkurrensmyndigheterna och att dessa skall lösa sina uppgifter i samverkan i ett nätverk. Det innebär sammantaget att såväl krav på resurser som kompetens kommer att öka. Denna utveckling kan noteras också internationellt. Bland annat har det ökade behovet av kvalificerad ekonomisk expertis framhållits.

Konkurrensverkets trovärdighet ligger i att verket kan lösa sina uppgifter kompetent, rättsäkert och effektivt. Verket måste prioritera och göra rätt saker, på rätt sätt, i rätt tid och med god resurs-

hushållning. Ett omfattande internt förändringsarbete pågår för närvarande för att möta de framtida kraven på organisationen.

Sedan verket bildades för tio år sedan har antalet anställda minskat främst till en följd av de besparingar som gjordes generellt i statsförvaltningen under första delen av 90-talet. Även om nedskärningstrenden brutits under senare år måste Konkurrensverket idag på grund av resursbrist avstå från insatser som bedöms kunna ge avsevärd nytta för konsumenterna. Detta är bakgrunden till att verket i årets budgetunderlag till regeringen yrkat på förstärkningar av anslaget. Om verket tilldelades ytterligare 20 miljoner kronor skulle kapaciteten för kartellutredningar fördubblas, insatserna öka för att analysera och undanröja konkurrenshinder på olika marknader, mer omfattande utredningsinsatser kunna göras för att få underlag för välavvägda beslut om ökad konkurrensutsättning av ekonomin, det aktiva deltagandet i det konkurrensfrämjande arbetet inom EU intensifieras och kunskapsspridningen utvecklas för att stödja konsumenterna i deras roll på marknaden och för att ge vägledning om spelreglerna till marknadens aktörer.

Referenser

Nedan redovisas de referenser som nämns i rapporten, dock ej propositioner, uppgifter som hämtats ur statistikdatabaser, årsredovisningar, från webbsidor, i Konkurrensverkets ärenden m.m.

ACNielsen, (2001), *Marknadsrapporten 2002 – Dagligvaror i Sverige*

Alexandersson m.fl., (1998), *Avreglering på svenska – exemplet järnvägen*, KFB-Meddelande 1998:18

Alexandersson m.fl., (2000), *Spåren efter avregleringen*, KFB-rapport 2000:25

Andersson, D., (2000), *Läkemedel i Europa - om distribution, prisbildning och förmåner*. I SOU 2000:6 Den nya läkemedelsförmånen Bilagedel

Anell, A. och Hjelmgren, J., (2001), *Effekter av avreglering i apoteksväsendet – erfarenheter från Island, Norge och Danmark*, IHE arbetsrapport 2001:3

Anell, A., Jönsson, B. och Persson, U., (1998), *Läkemedelskostnaderna*, IHE och Handelshögskolan i Stockholm

Anell, A. och Svarvar, P., (1995), *Ekonomiska styrformer i hälso- och sjukvården: utvecklingslinjer och lärdomar för framtiden*. I Den planerade marknaden, Socialstyrelsen

Armstrong, M., Cowan, S. och Vickers, J., (1994), *Regular Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press

Banverket, (2002), *Sveriges järnvägssektor 2001*

Bengtsson, M. och Marell, A., (2001), *Utvärdering av Optirocs förvärv av Stråbruken*, Rapport på uppdrag av Konkurrensverket, publicerad i Konkurrensverkets A4-serie

Bergman, L., (2000), *Mot en europeisk elmarknad?*, SNS Förlag

Bergman, M., (2001), *En utmanares uppgång och fall – åtta år med en avreglerad inrikes flygmarknad*, Ekonomisk Debatt nr 1

Bergman, M., (2002), *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, rapport till ESO, ECON

Bergman, S-E. och Dahlbäck, U., (2000), *Sjukvård – en svårstyrd verksamhet*, Landstingsförbundet

Bergman och Dahlbäck, (2001), *Ersättningsmodeller – en kartläggning inom hälso- och sjukvården*, Landstingsförbundet

Bergström, F., (2002), *Konkurrens och dynamik i detaljhandeln*, Forskningsrapport S66, Handels Utredningsinstitut

Bergström, F. och Erixon, F. (red.), (2002), *Sila kamelerna och svälj myggen!*, Timbro förlag

Bohlin, N., Lenerius, B. och Philipson, D., (2002), *Växa snabbare. Hur kan Sverige öka sitt välstånd*, Ekerlids Förlag

Boverket, (1999), *Byggproduktdirektivet i praktiken*

Braunerhjelm, P, (red.), (2002), *Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa*, Ekonomirådets rapport 2002, SNS förlag

Carlsson, K., Söderlind, E. och Ulriksson, M., (1999), *Konkurrenslagen. En kommentar*, Norstedts Juridik AB

Department of Trade and Industry, (2001), *A World Class Competition Regime*

DotEcon Ltd, (2001), *Auctioning Airport Slots*, A Report for HM Treasury and the Department of the Environment, Transport and the Regions

Ds 1998:72, *Små företag och konkurrenslagen*

Ds 2001:17, *Konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor*

Ds 2002:5, *Promemoria om reformerade bank och finansieringsrörelse regler*

Ds 2002:9, *Staten fick Svarte Petter*, Rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Economides, N., (1997), *The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist*, Center for Economic Policy Research, CEPR Publication No. 486

Eliasson, G., (2002), *Den nya och omedelbara ekonomin – ett Internet-perspektiv*, Vinova VR 2001:11 och Teldok Rapport 143a

Energimyndigheten, (2001), *Elmarknaden 2001*

Energimyndigheten, (2001), *Utvecklingen på naturgasmarknaden*

Europeiska kommissionen, (1999), *Economic Reform: Report on the Functioning of Community*

Europeiska kommissionen, (2001), *Public Finances in EMU – 2001*, European Economy No 3

Europeiska kommissionen, (2001), *European Economy Supplement A No 7*, Price Levels and Price Dispersion in the EU

Europeiska kommissionen, (2001), *Vägval inför framtiden*, KOM (2001) 370 slutlig

Europeiska kommissionen, (2002), *Broad Guidelines and Recommendations*

Europeiska kommissionen, (2002), *European competitiveness report 2002*, SEC (2002) 528

Europeiska kommissionen, (2002), *Internal Market Scoreboard 10*

Fridolfsson, S-O., (2002), *En ekonomisk analys av olika målsättningar för kontroll av företagskoncentrationer*, Rapport på uppdrag av Konkurrensverket, publicerad i Konkurrensverkets A4-serie

Ganslandt, M. och Maskus, K., (2001) *Parallel Imports of Pharmaceutical Products in the European Union*, The Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 546

Ganslandt, M. och Nyberg, S., (2002), *Konkurrens och välstånd – vad säger nationalekonomisk forskning?*, Industriens Utredningsinstitut och Stockholms Universitet Nationalekonomiska institutionen

Gyldmark, M., (2000), *The Economics of Parallel Trade Revisited: Possible implications for the Social Welfare in Europe*

Handelns Utredningsinstitut, (1999), *Internethandel ur ett detaljhandelsperspektiv*

Handelns Utredningsinstitut, (2001), *Skinnar SAS sina Inrikeskunder?*

Horn, H. och Stennek, J. (2002), *EU Merger Control and Small Member State Interests*, Rapport på uppdrag av Konkurrensverket. Publiceras i september 2002

Höglund, A., (2000), *IT växer (även) i skogen*, KFB-rapport 2000:37 och Teldok rapport 136

Institutet för tillväxtpolitiska studier, (2002), *Strukturstudie av näringslivet i Sverige 1999*, S2002:002

Jakobsson, U, (ordf.), (1999), *Vägen till välstånd*, Konjunkturrådets rapport 1999, SNS Förlag

Jonsson, E., (1998), *Hur kan styrningen av sjukvården förbättras?*, SPRI

Jönsson, A., (2001), *Utvärdering av upphandling av tågtrafik på Västkustbanan*, Uppsats i Nationalekonomi, 20 poäng, Göteborgs Universitet, Nationalekonomiska Institutionen i samarbete med Konkurrensverket

Jönsson, B., (2002), *Marknader, ägandeformer och styrning inom vården*, I SOU 2002:31, Vinst för vården, Idébetänkande från utredningen Vårdens ägarformer - vinst och demokrati

- Konkurrensverket, (1996), *Konkurrensen på flygmarknaden*, Konkurrensverkets rapportserie 1996:2
- Konkurrensverket, (1999), *Parallellimport till Sverige – effekter av Silhouettedomen*, Konkurrensverkets rapportserie 1999:1
- Konkurrensverket, (1999), *Konkurrens vid försäljning av läkemedel*, Konkurrensverkets rapportserie 1999:4
- Konkurrensverket, (2000), *Konkurrensen i Sverige under 90-talet-problem och förslag*, Konkurrensverkets rapportserie 2000:1
- Konkurrensverket, (2000), *Varför är de svenska priserna så höga?*, Konkurrensverkets rapportserie 2000:2
- Konkurrensverket, Kommerskollegium och Nutek, (2000), *Sverige - en del av EU:s inre marknad. Varför kvarstår prisskillnader?*, Konkurrensverkets rapportserie 2000:3
- Konkurrensverket, Konsumentverket och Post- och telestyrelsen, (2001), *Mobiltelemarknaden i Sverige ur ett konsument- och konkurrensperspektiv*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:3
- Konkurrensverket, (2001), *Kan kommunerna pressa matpriserna?*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:4
- Konkurrensverket, (2001), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:5
- Konkurrensverket, (2001), *Start- och landningstider inom flyget*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:7
- Konkurrensverket, (2002), *Vårda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:2
- Landstingsförbundet, (2001), *Offentligt finansierad privat öppen vård 2000*
- Lagerlöf och Leman, (2001), *Analys rullande materiel*, Utredning gjord på uppdrag av Rikstrafiken

Levinsohn, M. och Lidgard, H., (2002), *Skadestånd som sanktion mot karteller*, Rapport på uppdrag av Konkurrensverket, publicerad i Konkurrensverkets A4-serie

Luftfartsverket, (2001), *Inrikesflygets marknadsförutsättningar - åtgärder för att förbättra konkurrensen*

Luftfartsverket (2002), *Flygets utveckling 2001 – en sektorredovisning*

Lund, J och Rämne, U., (2002), *Läkemedelsdistributionen i Sverige - några scenarier om framtiden för ökad kundnytta*, Svensk Handel och Sveriges Livsmedelshandlareförbund

Lundgren, S., (1993), *En principiell analys av prissättning och regleringsfrågor*, Bilaga 1 till Riksrevisionsverkets rapport Samtrafik – Konkurrensförutsättningar på en omreglerad telemarknad, F 1993:22

Lundström, S., (2001), *Bostäder finansierade med riskkapital. Idéskrift om kapitalförsörjningen till bostadsbyggandet*, Rapport nr 1 i KTH:s bostadsprojekt

Marquardt, R., (2000), *Finansmarknad i förändring*, Rapport på uppdrag av Svenska Bankföreningen

Nilsson, J. L. G., Nilsson, A. och Lundh, K., (1998), *Användningen av generiska läkemedel i Sverige*, Apotekarsocieteten/NEPI

Nordicom, (2002), *Mediesverige 2001/2002*

Nämnden för offentlig upphandling, (1998), *Effekter av lagen om offentlig upphandling*

NUTEK, (1997), *Inrikesflyget efter avregleringen. En analys av regionala effekter*, R 1997:24

OECD, (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*

OECD, (2001), *OECD Economic Surveys 2000-2001 – Sweden*

OECD, (2001), *Structural Separation in Regulated Industries*

OECD, (2002), *Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence*, Working Paper No 317

OECD, (2002), *National Accounts of OECD Countries – Main Aggregates Volume 1*

OECD, (2002), *Purchasing Power Parities 1999 Benchmark Results*, OECD Statistics Directorate

OECD, (2002), *Economic Survey of Sweden 2002*

Office of Fair Trading, (2001), *Proposed criminalisation of cartels in the UK*, OFT 365

Persson, U., Anell, A. och Persson, M., (2001), *Parallellhandel med läkemedel i Sverige*, IHE

Post- och telestyrelsen, (2002), *Alltid på! - Bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv*

Post- och telestyrelsen, (2002), *Konkurrensen i accessnätet*

Post- och telestyrelsen, (2002), *Svensk telemarknad 2001*

Radio- och TV-verket, (2001), *Medieutveckling 2001*,

Rehnberg och Garpenby, (1995), *Privata aktörer i svensk sjukvård*, SNS

Rehnberg och Tambour, (1994), *Beställarstyrd sjukvård*, Svenska Kommunförbundet

Riksförsäkringsverket, (1999), *Prissättning av läkemedel - svenska läkemedelspriser i ett internationellt perspektiv*, RFV redovisar 1999:10

Riksförsäkringsverket, (2000), *Parallellimporterade läkemedel – inte till vilket pris som helst*, RFV redovisar 2000:6

Riksförsäkringsverket, (2002), *Internationell prisjämförelse av storsäljande läkemedel i Sverige 2001*, RFV analyserar 2002:7

Skogsindustrierna - Föreningen Sveriges Skogsindustrier, (2001), *Skogsindustrin 2000 En faktasamling*, Elanders Gummessons

Skogsvårdsstyrelsen, (2002), *Skogsstatistisk Årsbok 2001*

Socialstyrelsen, (1999, 2000, 2002), *Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 1998, 2000 och 2002*

SOU 1991:59, *Konkurrens för ökad välfärd*, Huvudbetänkande från Konkurrenskommittén

SOU 1991:82, *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*, Betänkande av Produktivitetsdelegationen

SOU: 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Betänkande av Lindbeck-kommissionen

SOU 1996:91, *Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster*, Betänkande av Utredningen om ersättningen till privata vårdgivare

SOU 1997:165, *Läkemedel i priskonkurrens*, Betänkande från Kommittén för prisreglering av läkemedel

SOU 1998:28, *Läkemedel i vård och handel – Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning*, Betänkande av Läkemedelsdistributionsutredningen

SOU 1999:149, *Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster*, Betänkande från utredningen om sjukvårdsupphandling

SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, Huvudbetänkande från Långtidsutredningen

SOU 2000:38, *Välfärd, vård och omsorg*, Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut

SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*, Betänkande från Byggekostnadsdelegationen

SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*, Slutbetänkande från Upphandlingskommittén

SOU 2001:74, *Kartellbekämpning*, Betänkande av Kartellbekämpningsutredningen

SOU 2001:77, *Handel med elcertifikat - ett nytt sätt att främja el från förnybara energikällor*, Slutbetänkande från Elcertifikatsutredningen

SOU 2001:90, *Digital TV – modernisering av marknätet*, Slutbetänkande av Digital-TV-kommittén

SOU 2002:7, *Konkurrens på elmarknaden*, Slutbetänkande av Elkonkurrensutredningen

SOU 2002:21, *Att äga sin lägenhet*, Betänkande av 2000 års ägarlägenhetsutredning

SOU 2002:31, *Vinst för vården*, Idébetänkande från utredningen Vårdens ägarformer - vinst och demokrati

SOU 2002:48, *Rätt på spåret*, Delbetänkande av Järnvägsutredningen

Statens Pris- och konkurrensverk, (1992), *Horisontell prissamverkan och marknadsdelning*, SPK:s rapportserie 1992:3

Svenska Naturskyddsföreningen, (1999), *Hushållskemikalier i förändring. En statistisk jämförelse mellan åren 1988 och 1996*

Svensk Handel, (2001), *Så kan handeln förbättra apoteksservicen*

Söderström, L. och Lundbäck, M., (2000), *Vinsten som drivkraft*, Industriförbundet

Söderström, L., (2002), *Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*, Ds 2002:7

Törnqvist, H., (1999), *Nya ekonomiska styrformer – bakgrund, utformning och effekter*. I SOU 1999:66, bilaga 1 De nya

styrsystemen inom hälso- och sjukvården – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?

Wajsman, J., (2002) *Marknadsanalys av Godstransporterna och Persontrafiken för år 2001*, Banverket

Wigren, R., (1999), *Byggmaterialpriserna*, Uppsala Universitet

Bilaga 1 Uppföljning av förslag i 90-talsrapporten

I uppställningen nedan redovisas förslag som lämnades i Konkurrensverkets rapport, Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag (90-talsrapporten).³⁰⁹ I den vänstra kolumnen redovisas förslagen, generella respektive områdesspecifika, medan förslagets uppföljning redovisas i den högra kolumnen.

Tabell B:1 Uppföljning av 90-talsrapportens förslag

Förslag	Uppföljning
Generella förslag	
<i>Konkurrenslagen</i>	
Kriminalisera allvarliga överträdelser av konkurrenslagen.	Har utretts av Kartellbekämpningsutredningen (SOU 2001:74) som argumenterade mot en kriminalisering. Riksdagen har gett regeringen till känna att frågan behöver utredas på nytt (2001/02:NU16).
Inför ett program för eftergift och nedsättning av konkurrenskadeavgift (<i>eng. leniency</i>).	Har utretts av Kartellbekämpningsutredningen. Riksdagen har på förslag från regeringen (prop. 2001/02:167) beslutat att införa regler om eftergift och nedsättning. De nya reglerna träder i kraft den 1 augusti 2002.

³⁰⁹ Konkurrensverket, 2000:1

Tabell B:1 fortsättning

<p>Inför absolut sekretesskydd för uppgifter hos Konkurrensverket som hänför sig till verksamhet som gäller utredning på eget initiativ i kartellärenden. Dvs. initiativärenden av överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning.</p>	<p>En bestämmelse om sekretess till skydd för verkets utredningar i sådana ärenden trädde i kraft den 1 april 2002 (se prop. 2001/02:167).</p> <p>Den 1 augusti 2002 införs en bestämmelse i sekretesslagen om sekretess hos Konkurrensverket för en anmälan eller annan utsaga från en enskild (se prop. 2001/02:167).</p>
<p>Gör utbyte av sekretessbelagd information och ömsesidig handräckning mellan Konkurrensverket och utländska konkurrensmyndigheter möjlig.</p>	<p>Den 1 augusti 2002 träder en ändring av såväl konkurrenslagen som sekretesslagen i kraft varigenom verket ges möjlighet att bistå andra konkurrensmyndigheter med att inhämta information och genomföra undersökningar (se prop. 2001/02:167).</p>
<p>Inför en bestämmelse i konkurrenslagen om att en koncentration skall anmälas till Konkurrensverket senast en vecka efter att avtal ingåtts eller bud lagts.</p>	<p>Ingen åtgärd.</p>
<p>Inför tillfälligt förbud mot att fullfölja en företagskoncentration innan anmälan sker och under prövningstiden.</p>	<p>Ingen åtgärd.</p>

Tabell B:1 fortsättning

Gör det möjligt att förlänga den inledande undersökningsfasen vid företagskoncentrationer med 10 dagar om parterna samtycker.	Har inte införts. Dock har tiden för den inledande undersökningsfasen ändå i praktiken förlängts något då den nu är 25 arbetsdagar mot tidigare 30 veckodagar. Dessutom blev förhandsanmälan (<i>eng.</i> prenotification) möjligt i april 2000 (se prop. 1998/99:144).
Ändra instansordningen för mål om konkurrensskadeavgift och om prövning av företagskoncentrationer så att Konkurrentverket kan väcka talan i Marknadsdomstolen (MD) som första instans och så att MD:s domar i sådana mål överklagas hos Högsta domstolen med krav på prövningstillstånd.	Ingen åtgärd.
Komplettera konkurrenslagen med bestämmelser som i vissa fall när konkurrensen helt satts ur spel gör det möjligt att bryta upp skadliga företagskoncentrationer.	Har utretts av Kartellbekämpningsutredningen (SOU 2001:94). Utredningen föreslog att det inte bör införas lagbestämmelser som gör det möjligt att bryta upp befintliga företag.
Ändra MD:s sammansättning efter förebild från Svea hovrätts sammansättning i mål enligt patentlagen, dvs. låt den bestå av ordinarie domare och ekonomiskt/konkurrensrättsligt sakkunniga ledamöter.	Ingen åtgärd.

Tabell B:1 fortsättning

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.	Har utretts av Kartellbekämpningsutredningen (SOU 2001:94). Utredningen fastställde att gemensam styrelserepresentation i konkurrerande företag inte förekom i någon större utsträckning ³¹⁰ och att inte tillräckliga skäl förelåg för att införa generella regler som begränsar eller förhindrar detta.
<i>Regelreformerade marknader</i>	
Skilj som regel ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet på marknader som öppnats för konkurrens.	Ingen åtgärd.
Förbjud avtal som oskäligt binder konsumenterna samtidigt som krav på viss teknisk utrustning m.m. undviks.	Till följd av ett avgörande i Marknadsdomstolen (2000:24) har vissa mobilteleabonnemang som kräver förskottsinsättning av samtalavgifter (s.k. pottabonnemang) försvunnit från marknaden.
Förbättra konsumentinformationen om priser och tjänsteinnehåll på regelreformerade marknader.	Har delvis skett, bl.a. vad gäller tele och energi.

³¹⁰ Ett undantag är elbranschen där gemensam styrelserepresentation var relativt vanligt förekommande. Elnätsutredningen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 2000:90) att majoriteten av styrelseledamöterna i ett nätföretag inte också skulle få inneha styrelsepositioner i elhandels- eller elproduktionsföretag. Det skulle enligt förslaget inte heller vara tillåtet att ha en gemensam verkställande direktör. Regeringen förslag var i linje med utredningens (prop. 2001/02:56). Riksdagens näringsutskott har dock tills vidare avvisat detta förslag med hänvisning till att en mer noggrann utredning behöver göras (2001/02:NU9).

Tabell B:1 fortsättning

<i>Offentlig upphandling</i>	
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.	Frågan är under beredning inom regeringskansliet.
Integrera tillsynen av den offentliga upphandlingen med övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.	Regeringen har bedömt att Nämnden för offentlig upphandling (NOU) även i fortsättningen skall ansvara för den statliga tillsynen av offentlig upphandling (prop. 2001/02:142). Finansutskottet förordar dock att det görs en förnyad prövning av NOU:s ställning (2001/02:FiU12). Frågan är under beredning inom regeringskansliet.
Ersätt successivt nuvarande form av inköpssamordning eller ramavtal och ej preciserade inköpsvolymerna med frivilligt samarbete myndigheter emellan om inköp utifrån förutbestämda volymer.	Konkurrensverket har i rapporten Vårda och skapa konkurrens- Vad krävs för ökad konsumentnytta? (2002:2) samt i ett yttrande till regeringen (dnr 288/2002) åter väckt frågan och föreslagit en utvärdering av hela den statliga inköpssamordningen med ramavtal.
Klargör att kommunernas och landstingens inköp från egna företag omfattas av upphandlingsreglerna.	Konkurrensverket klargör frågan i ovan nämnd rapport. Där konstateras att direktupphandling mellan kommuner eller landsting och kommunala företag innebär stora samhälls-ekonomiska kostnader.

Tabell B:1 fortsättning

Komplettera upphandlingsreglerna för att komma till rätta med avbrutna anbudstävlingar.	Två domar i Högsta domstolen (T 370-99 resp. T 1683-99) samt ett fall i Regeringsrätten (3888-1997) har klargjort rättsläget beträffande avbruten upphandling, när det gäller internköp inom en kommun eller ett landsting.
<i>Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer</i>	
Överväg att införa särskilda bestämmelser i lag som gör det möjligt att ingripa mot andra slag av konkurrensnedvridande förfaranden än de som omfattas av konkurrenslagen.	Konkurrensrådet lämnade i sitt betänkande (SOU 2000:117) förslag med denna innebörd. Ett lagförslag har därefter utarbetats (Ds 2001:17), vilket bereds inom regeringskansliet.
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.	Frågan tas delvis upp i lagförslaget enligt ovan.
Avskilj organisatoriskt och redovisningsmässigt myndighetsuppgifter från konkurrensutsett verksamhet.	Har successivt uppmärksammats i samband med utredningar om enskilda myndigheters organisation som genomförts av Statskontoret, Riksdagens revisorer m.fl.

Tabell B:1 fortsättning

<i>Offentlig stödgivning</i>	
Inför bestämmelser i berörda regelverk om att myndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning.	Har införts i begränsad omfattning.
Ge företag bättre möjlighet att få prövat i domstol om ett kommunalt stöd är olagligt.	Förslaget har åter väckts av Konkurrensverket i rapporten <i>Vårda och skapa konkurrens - Vad krävs för ökad konsumentnytta?</i> (2002:2).
<i>Skatteregler</i>	
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.	Genomfört av Konkurrensverket efter regeringsuppdrag, genom rapporten <i>Fiskala avgifter från konkurrenssynpunkt</i> (2001:2).
Ändra arvs- och gåvoskatten så att ägaröverlåtelser i småföretag inte motverkas.	Har utretts av 3:12-utredningen (SOU 2002:52). I juni 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté som bl.a. har till uppgift att göra en fördjupad översyn av arvs- och gåvoskattefrågor samt att anpassa 3:12-utredningens förslag till de förändringar som kan komma att föreslås i samband med översynen (dir. 2002:87).

Tabell B:1 fortsättning

Ge Regeringskansliets Simplex-grupp ökade möjligheter att motverka regelkrångel på alla nivåer.	Regeringen har gett Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) uppdraget att i samarbete med näringslivet, Näringsdepartementet och berörda myndigheter, utveckla en metod för att mäta regelverkens administrativa börda för företagen.
<i>EMU</i>	
Låt Sverige så snart detta är praktiskt genomförbart bli medlem i den Europeiska monetära unionen, EMU.	Kommittén om stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svenskt medlemskap i valutaunionen har i sitt delbetänkande (SOU 2001:62) och i slutbetänkandet (SOU 2002:16) lämnat förslag om utformningen av den framtida svenska finanspolitiken vid ett svenskt deltagande i EMU.
<i>Prisnivån i Sverige</i>	
Ge Konkurrensverket i uppdrag att med utgångspunkt i SCB:s presenterade rapport från december 1999, om konsumentprisnivåer i Sverige, analysera orsakerna till att svenska konsumenter på många områden får betala mer än andra EU-länders konsumenter.	Konkurrensverket har efter ett regeringsuppdrag och på eget initiativ publicerat fyra (2000:2, 2000:3, 2001:4, 2002:1) rapporter och en metod-promemoria om prisskillnader och dess orsaker inom landet såväl som mellan Sverige och andra länder. Regeringen har gett verket i uppdrag att ytterligare fördjupa analysen inom området för prisskillnader mellan Sverige och omvärlden (se avsnitt 3.4.1 ovan).

Tabell B:1 fortsättning

<i>Förstärkt konsumentperspektiv</i>	
Ge Konkurrensverket i uppdrag att utforma och genomföra ett program för att stärka det konkurrensinriktade synsättet i samhället.	Konkurrensverket fick under 2001 i uppdrag av regeringen att öka konsumenternas medvetenhet och inflytande på olika marknader samt att informera om fördelarna med en väl fungerande konkurrens. I början av 2002 lanserade Konkurrensverket tillsammans med Konsumentverket den webbaserade tjänsten Våga handla! Denna tjänst riktas främst till elever och lärare i högstadiet, gymnasieskolan, Komvux och studieförbund, men också till andra intresserade.
Öka samarbetet och samordningen mellan konkurrens och konsumentområdena.	Statsministern har i regeringsförklaringen hösten 2001 framfört att regeringen överväger en sammanslagning av Konkurrensverket och Konsumentverket. Frågan bereds inom regeringskansliet. Företrädare för Konkurrensverket och Konsumentverket har regelbundna möten. De båda myndigheterna har genomfört flera gemensamma projekt.

Tabell B:1 fortsättning

Områdesspecifika förslag	
<i>Skog</i>	
Ta bort skogsområdet från legalundantaget i 18 a-c §§ konkurrenslagen	Regeringen har uttryckt att skäl alljämt föreligger för att legalundantaget även i fortsättningen bör omfatta skogsprodukter (se prop. 2000/01:140). Riksdagen har beslutat i enlighet med detta.
<i>Energi</i>	
Skärp reglerna för nätverksamhet för el genom att föreskriva att den skall bedrivas helt åtskild, organisatoriskt och funktionellt, från annan verksamhet.	Har utretts av Kommittén för översyn av bestämmelserna om nätverksamhet i ellagen (SOU 2000:90). Vissa, men otillräckliga, förslag lämnades av utredningen. Regeringens förslag i linje med utredningens avvisades av Näringsutskottet (2001/02:NU9). Regeringen har aviserat en ny utredning (se prop. 2001/02:56).
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.	Har utretts av Kommittén för översyn av bestämmelserna om nätverksamhet i ellagen (SOU 2000:90). Förslagen bereds inom regeringskansliet.

Tabell B:1 fortsättning

Utred möjligheterna att införa regler om straffavgift vid subventionering av elhandelsverksamhet med överskott från monopolverksamheter inom energiområdet.	Uppföljning som ovan.
Inför någon form av prisreglering av distribution av fjärrvärme.	En utredning har aviserats (se prop. 2001/02:56).
Inför regler om en öppen redovisning av principerna för pris-sättningen inom nät- och fjärrvärmeverksamhet.	En utredning har aviserats, (se prop. 2001/02:56) rörande fjärrvärmeverksamhet (ej elnät), vilken möjligen kommer att beröra frågan längre fram.
<i>Bygg och bo</i> ³¹¹	
Öka dynamiken på bostadsmarknaden genom att låta läget på lägenheten få större genomslagskraft vid hyressättningen, så att hyressättningen bättre avspeglar de boendes preferenser.	Ännu ingen åtgärd. Kan komma att tas upp inom ramen för Bygghögskommisionens arbete (se fotnot 3).
Utforma subventions- och bidragssystem på ett sådant sätt att reellt motstånd mot kostnads-höjningar skapas i alla led.	Uppföljning som ovan.

³¹¹ Regeringen har tillsatt en kommission, Bygghögskommisionen (dir. 2002:24), som har uppdraget att granska byggsektorn. Kommissionen skall föreslå åtgärder för att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteenden såsom användning av svart arbetskraft och kartellbildning i bygg- och anläggningssektorn. Kommissionen skall också föreslå åtgärder för att sänka byggkostnaderna och höja kvalitén i byggandet. Dessutom skall kommissionen föreslå hur arbetet mellan berörda verk och myndigheter kan samordnas. Resultaten av arbetet skall redovisas senast den 15 oktober 2002.

Tabell B:1 fortsättning

Organisera arbetet med standarder, tekniska normer och miljökrav på byggområdet så att de etablerade företagen inte kan begränsa konkurrensen.	Uppföljning som ovan.
Organisera arbetet med byggproduktdirektivet så att de intressen som kan vilja motverka en harmonisering inte ges möjligheter att göra detta.	Uppföljning som ovan.
Inför regler som säkerställer att konsumenternas intresse av en effektiv konkurrens beaktas vid tillämpningen av PBL.	Regeringen har den 27 juni 2002 beslutat att tillsätta en utredning som skall göra en översyn av PBL. I översynen ingår att redovisa hur konkurrensaspekterna skall vägas in vid tillämpningen av lagen.
<i>Dagligvaror och livsmedelsindustri</i>	
Förläng inte gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln.	Gruppundantaget upphörde att gälla årsskiftet 2001/2002.
Ändra plan- och bygglagen så att etablering av livsmedelsbutiker underlättas.	Vid utredningen om översyn av PBL kommer bl.a. konkurrensaspekter att behandlas (se ovan).
Se till att Sverige verkar för att EU:s ministerråd godkänner en salmonellakontrollmetod som innebär en så kort liggandetid för kött som möjligt.	Livsmedelsverket arbetar för att väsentligt snabbare salmonellakontrollmetoder införs (24-timmars metoder). Danmark driver frågan i ministerrådet med stöd av Sverige.

Tabell B:1 fortsättning

Uppdra åt Livsmedelsverket och Konsumentverket att aktivt verka för att informationen om kött (importerat och svenskt) är saklig och informativ.	Ingen åtgärd.
<i>Hälso- och sjukvård</i>	
Avskaffa referensprissystemet för läkemedel.	Referensprissystemet avskaffas den 1 oktober 2002.
Ge apoteken rätt att byta ett förskrivet läkemedel mot en billigare generisk variant, såvida inte läkaren uttryckligen angett att så inte får ske.	Regler om substitution av läkemedel införs den 1 oktober 2002. Ett läkemedel som skall lämnas ut på recept skall bytas ut mot det billigaste utbytbara läkemedel som finns tillgängligt på apoteket.
Låt andra än Apoteket AB få sälja delar av det receptfria sortimentet.	Konkurrensverket har åter väckt frågan i rapporten Vårda och skapa konkurrens (2002:2). Regeringens bedömning är dock att apoteksmonopolet skall vara kvar av folkhälsoskäl, (se svar på riksdagsfråga 2001/02:1064 om konkurrensutsättning).
Inför ett franchisesystem för fristående apotek.	Uppföljning som ovan.

Tabell B:1 fortsättning

Ta initiativ inom EU till åtgärder som underlättar parallellimport av läkemedel.	Regeringen bevakar rättstillämpningen inom EG i mål som rör parallellimport. Ett exempel är det s.k. Losec-målet där Sverige har yttrat sig skriftligen och hävdar att försäljningen av Losec i kapselform skall tillåtas under vissa förutsättningar.
Utred behovet av styrmedel för att uppnå valfrihet inom barn- och ungdomstandvården. ³¹²	Utredning ej genomförd men 20 av 21 landsting har ändå infört en valfrihetsmodell.
Undanröj kommunkontosystemets konkurrenssnedvridande effekter. ³¹³	Regeringen avser att återkomma med ett uppdrag att analysera kommunkontosystemets effekter när det gäller konkurrensneutraliteten (se prop. 2001/02:112). Inom tandvården har problemet enligt regeringen på flera håll lösts genom att landstingen frivilligt avstår från att låta ersättning från kommunkontosystemet komma tandvården till godo.
<i>Flyg</i>	
Utred möjligheterna att tillämpa reglerna för slotsfördelning på Arlanda mer flexibelt för ökad konkurrens.	Har utretts av Konkurrensverket i rapporten Start- och landningstider inom flyget (2001:7). ³¹⁴

³¹² Observera att tandvård inte behandlas i föreliggande rapport.

³¹³ Kommunkontosystemet tas inte upp i föreliggande rapport.

³¹⁴ Förutom för Arlanda togs behovet av en mer flexibel slotsfördelning på Bromma upp i rapporten.

Tabell B:1 fortsättning

<p>Arbeta aktivt för ändring av reglerna för slotsfördelning så att de blir mer dynamiska och ger ökat utrymme för konkurrens.</p>	<p>Ändrade regler för slotsfördelning tas bl.a. upp i en gemensam rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna, Competitive Airlines (dnr 788/2001).</p> <p>En internationell arbetsgrupp (ECA) som inkluderar konkurrensmyndigheterna i EES-länderna samt EU-kommissionen och ESA arbetar vidare med frågan.</p>
<p>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.</p>	<p>En tredje landningsbana har invigts på Arlanda, vilket ökar flygplatskapaciteten.</p> <p>Högsta tillåtna bullernivå liksom högsta flygplansvikt för trafik till Bromma har omarbetats vilket leder till en ökad trafikkapacitet till denna flygplats.</p> <p>Avtalet mellan staten och Stockholmstad avseende trafiken till Bromma har förlängts till år 2011.</p>
<p>Avyttra SAS ägarandel i Skyways.</p>	<p>Ingen åtgärd.</p>
<p>Ta initiativ till att det internationella regelverket på flygområdet i grunden moderniseras på en global nivå för att uppnå förenkling, liberalisering och harmonisering.</p>	<p>Konkurrensverket deltar i samarbetsgrupper med andra myndigheter på såväl nordisk som europeisk nivå.</p>

Tabell B:1 fortsättning

<p>Ta initiativ till att användningen av lojalitetsprogram i flygbranschen avskaffas eller begränsas såväl nationellt som internationellt.</p>	<p>Efter ett överklagat initiativ- ärende från Konkursverket 1999 har Marknadsdomstolen enligt ett avgörande (2001:4) fastslagit att SAS Eurobonus- program endast får tillämpas i begränsad utsträckning på flyg- linjer som utsätts för konkur- rens.</p> <p>Luftfartsverket har i rapporten, Inrikesflygets marknadsförut- sättningar (2001:6) föreslagit att bonusprogram inte skall vara giltiga på någon konkurrensut- satt flyglinje oavsett flygbolag. I den samnordiska rapporten som nämns ovan (dnr 788/2001) samt inom ECA framhålls bonusprogrammets konkurrensbegränsande effek- ter. ECA avser dessutom att behandla frågan ur ett europe- iskt perspektiv.</p> <p>Regeringen har gett Konkur- rensverket uppdraget att utreda konsekvenserna av en eventuell begränsning i flygbolagens tillämpning av lojalitetsska- pande bonusprogram (dnr 579/2002).</p>
--	--

Tabell B:1 fortsättning

<i>Järnväg</i>	
Fullfölj den strukturella separationen inom järnvägssektorn genom att avveckla SJ:s kvarvarande kontroll över delar av infrastrukturen.	Delvis genomfört och ytterligare utredning pågår (dir. 2001:48).
Avveckla företrädesrätten till tidigare utnyttjade tåglägen för godstransporter.	Utredning pågår (dir. 2001:48). I ett delbetänkande (SOU 2002:48) har förslag med denna innebörd lämnats.
Avveckla SJ:s företräde till lönsam interregional persontrafik.	Utredning pågår (dir. 2001:48).
Undersök möjligheterna att införa konkurrens på spåren, dvs. att låta flera operatörer konkurrera om resenärerna på samma järnvägslinje.	Utredning pågår (dir. 2001:48).
Se till att konkurrensutsatt verksamhet inom sektoransvariga myndigheter på transportområdet i förekommande fall hålls organisatoriskt åtskild från myndighetsuppgifter.	Utredningar pågår (dir. 2001:48 och dir. 2001:68) som delvis berör problematiken.
<i>Elektronisk kommunikation och media</i>	
Avskilj Telias fasta infrastruktur från den verksamhet som tillhandahåller teletjänster till slutkunder.	Ingen åtgärd.

Tabell B:1 fortsättning

<p>Låt en oberoende part kontinuerligt sammanställa uppgifter om olika villkor för tele- och Internetabonnemang för att underlätta konsumenternas informationsinhämtning.</p>	<p>Post- och telestyrelsen (PTS) och företaget Consumer Intelligence samarbetar om en kontinuerligt uppdaterad sammanställning avseende priser på olika tele- och Internet- abonnemang. Sammanställningen finns allmänt tillgänglig på PTS:s hemsida på Internet.</p>
<p>Se till att internationella standarder utvecklas som gör det möjligt att använda en och samma digitala tv-box för olika distributionsformer.</p>	<p>De nordiska aktörerna på digital-tv-marknaden har enats om att stödja och rekommendera tekniska kravspecifikationer som skall gälla alla digitala avkodare, oavsett distributionsform. Överenskommelsen förenklar tillverkning av avkodare som kan hantera flera sändningsätt.</p>
<p>Komplettera tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen så att det klart framgår att konkurrenslagen är tillämplig på medieområdet.</p>	<p>Har utretts av Mediekoncentrationskommittén (SOU 1999:30). Proposition har inte överlämnats till riksdagen.</p>
<p>Slopa reklamskatten.</p>	<p>Skatteutskottet har i februari 2002 föreslagit att riksdagen bör lämna ett tillkännagivande till regeringen om att reklamskatten bör avvecklas och att frågan bör prioriteras vid kommande budgetberedning (2001/02:SkU20).</p>

Tabell B:1 fortsättning

Inför enhetliga regler för mer- värdesskatt på medieområdet.	Den 1 januari 2002 sänktes momsen på böcker och tid- skrifter m.m. till samma nivå som för dagspressen.
<i>Finans och försäkring</i>	
Gör det möjligt att vid sparande i värdepappersfonder skjuta upp reavinstbeskattningen.	Frågan berörs delvis i Värde- pappersfondsutredningens del- betänkande (SOU 2002:56). Dock lämnas inget konkret förslag med denna innebörd.
Inför vissa minimikrav för mindre aktörers tillgång till eta- blerade betalningssystem.	Marknadsdomstolen fastställde i ett avgörande (1999:12) att CEK AB:s rabattskalor för ban- kerna inte kunde anses vara konkurrensbegränsande i kon- kurrenslagens mening. Avgö- randet har blivit vägledande i senare beslut hos Konkurrens- verket beträffande bankernas samarbeten om betalningssy- stem.
Underlätta privatpersoners byte av finansiellt institut.	Konkurrensverket har tillsam- mans med Konsumentverket i rapporten Konsumentrörlig- heten på den finansiella mark- naderna (2001:5) lämnat ett antal förslag för att öka rörlig- heten på dessa marknader.
Inför ett samlat regelverk för finansiella tjänster.	I en departementspromemoria (Ds 2002:5) lämnades ett för- slag om att bank- och kredit- marknadsföretag i vart fall skall regleras i samma lag. Förslaget bereds inom regeringskansliet.

Konkurrensverkets rapportserie 1996-2002

ALLTID PÅ – bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv **2002:3**

Konsumenternas valmöjligheter är begränsade på bredbandsmarknaden och konkurrensen är svag. Det är en marknad med inlåsnings effekter för konsumenterna. Det konstaterar Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen och Konsumentverket i denna gemensamma lägesrapport över utvecklingen på bredbandsmarknaden. För att stärka konsumenternas ställning på bredbandsmarknaden föreslås satsningar på bättre information om hur marknaden fungerar, vad olika avtal innebär och säkerheten på Internet. De tre myndigheterna kommer att fortsätta följa utvecklingen på bredbandsmarknaden och granska operatörernas avtalsvillkor samt konkurrensförhållandena på ADSL-marknaden.

Vårda och skapa konkurrens **2002:2**

Konkurrensverket har analyserat möjligheterna att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. I rapporten redovisas erfarenheter av att monopol öppnas för konkurrens. Dessutom analyseras vad som krävs för att konkurrenslösningar i den offentliga sektorn skall motsvara samhällets och konsumenternas förväntningar. Verket har särskilt studerat äldreomsorgen. Det är inte möjligt att skapa fungerande konkurrens om det inte finns regelverk, t.ex. konkurrens- och upphandlingsregler, för att vårda konkurrensen och hindra att denna sätts ur spel. Att vårda en marknad innebär även att regler inte onödigtvis hindrar etablering av företag och tillväxt. I rapporten behandlas såväl konkurrensvårdande som konkurrenshämmande regler och behovet av regeländringar.

Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige? 2002:1

Förutom att Sverige har en högre prisnivå än EU skiljer sig priserna inom landet. I rapporten redovisas dessa regionala prisskillnader på marknaderna för dagligvaror, byggvaror och drivmedel. Kopplingen mellan pris och konkurrensförhållanden analyseras för varje bransch.

Start- och landningstider inom flyget 2001:7

Start- och landningstider, s.k. slots, vid flygplatserna är ett viktigt konkurrensmedel för flygbolagen. Nuvarande brist på attraktiva slots för flygföretag (och resenärer) begränsar konkurrensen inom flyget. I rapporten redogörs för vilka regler som gäller vid fördelning av slots och hur fördelningen av dessa sker i Sverige. I rapporten ges förslag till ändringar på området för att stimulera en ökad konkurrens.

Prisstyrning genom rekommenderade cirkapriser 2001:6

Rekommenderade konsumentpriser från leverantör till återförsäljare är en form av konkurrensbegränsning. I rapporten beskrivs både den ekonomiska teorin om denna form av prisstyrning och rättsutvecklingen med flera praktiska exempel i Sverige, de nordiska länderna och i EU i övrigt.

Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna 2001:5

Konkurrensverket och Konsumentverket har på uppdrag av regeringen utrett hinder för konsumenternas rörlighet på de finansiella marknaderna. I rapporten redovisas bl.a. konsumenternas attityder och erfarenheter när det gäller att byta bank och försäkringsbolag. Rapporten presenterar också ett antal förslag som kan underlätta konsumenternas rörlighet på dessa marknader.

Kan kommunerna pressa matpriserna? 2001:4

Kommunerna har genom sin tillämpning av plan- och bygglagen ofta ett avgörande inflytande på möjligheterna att etablera nya livsmedelsbutiker. En alltför restriktiv tillämpning kan motverka konkurrens med ett smalare utbud och högre priser som följd för konsumenterna. Konkurrensverkets rapport belyser dessa frågeställningar utifrån delvis ny statistik och ett stort antal intervjuer med kommuner och aktörer i branschen.

Mobiltelemarknaden 2001:3

Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen och Konsumentverket konstaterade i en gemensam rapport 1999 att den svenska mobiltelemarknaden inte fungerade tillfredställande. När rapporten nu följs upp framgår det att mobiltelemarknaden fortfarande präglas av en oligopolliknande struktur och att det finns brister i konkurrensen. De åtgärder som genomförts under de två senaste åren har dock börjat ge positiva resultat för konsumenterna, exempelvis har vissa pottabonnemang tagits bort och samtrafikavgifterna har sänkts. Konkurrensen kan också väntas öka genom införandet av mobilnummerportabilitet, som innebär att konsumenterna kan behålla sitt telefonnummer om de byter operatör.

Fiskala avgifter från konkurrenssynpunkt 2001:2

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen utrett förekomsten av statliga och kommunala avgifter som kan negativt påverka konkurrensen. Särskilt har uppmärksammats sådana avgifter som företag måste betala för att vara kvar på marknaden eller är nödvändiga för att sälja en viss produkt. I rapporten framhålls vikten av att konkurrens effekterna analyseras och övervägs vid beslut om fiskala avgifter. Här berörs bl.a. de små företagens situation och snedvridning av konkurrensen som kan följa av avgiftskonstruktionen.

E-handel i Sverige – en explorativ studie 2001:1

Rapporten, som är en förstudie inom det som benämns den nya ekonomin, består av två delar. Inledningsvis beskrivs hur utnyttjande av IT-baserade lösningar såsom e-handel – både mellan företag och mellan företag och konsumenter – påverkar ekonomin. Därefter följer tre branschstudier där e-handelns utveckling inom byggmaterial, dagligvaror och resor beskrivs. Dessa baseras främst på djupintervjuer. Slutsatser som dras är bl.a. att e-handeln stärker konkurrensen och därmed konsumentnyttan men också att det finns såväl hinder för tillväxt av e-handeln som direkt konkurrensrelaterade frågor, vilka förtjänar en djupare analys.

Sverige – en del av EU:s inre marknad 2000:3

Syftet med EU:s inre marknad är att avskaffa handelshinder mellan medlemsländerna och skapa en större gemensam marknad. Priserna ska därmed successivt utjämnas mellan medlemsländerna. Konkurrensverket, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Kommerskollegium har tillsammans analyserat hur den inre marknaden påverkat företagets möjligheter att tillgodogöra sig tidigare outnyttjade stordriftsfördelar. Rapporten behandlar också inom vilka områden effekterna av den inre marknaden ännu inte fått fullt genomslag och orsakerna till detta. I rapporten föreslås åtgärder för att öka handel och konkurrensen som kan bidra till en lägre relativ prisnivå i Sverige.

Varför är de svenska priserna så höga? 2000:2

I rapporten används sex förklaringsfaktorer, nämligen BNP per capita, skatter, befolkningstäthet, växelkursförändringar, privat konsumtion och arbetskraftskostnad, för att analysera varför priserna i Sverige har legat ca 30 procent över OECD och drygt 20 procent över EU under 1990-talet. Dessa faktorer kan bara förklara drygt hälften av prisskillnaden mellan Sverige och OECD-genomsnittet. Resten av skillnaden beror av allt att döma till betydande del på bristande konkurrens på den svenska marknaden, något som leder till högre priser.

Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag **2000:1**

I denna rapport beskrivs konkurrensförhållandena i åtta viktiga sektorer av näringslivet: livsmedel, skog, energi, bygg och bo, transporter, medier, finans och försäkring samt hälso- och sjukvård. Konkurrenshinder på dessa områden redovisas och mer än 40 olika förslag för att motverka sådana hinder förs fram. I rapporten analyseras också hur konkurrensen mer generellt fungerar i Sverige och betydelsen av olika faktorer som EU-medlemskapet, internationaliseringen och nya konsumtionsmönster. Drygt 30 förslag är inriktade på att allmänt förstärka konkurrenspolitiken och skapa ökade möjligheter att ingripa mot konkurrensbegränsningar som hotar konsumentintresset.

Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument och konkurrensperspektiv **1999:7**

Post- och Telestyrelsen, Konsumentverket och Konkurrensverket har tillsammans kartlagt och analyserat en del av de problem som finns på den svenska mobiltelemarknaden. I Sverige har en majoritet av befolkningen tillgång till mobiltelefon. Även i de övriga nordiska länderna är tillgången till mobiltelefon hög, men där är prisbildningen en annan. De svenska priserna är jämförelsevis höga och de har i princip varit oförändrade sedan 1995. I rapporten presenteras de olika problemområdena och förslag till åtgärder.

Kommuners upphandling av bygg- och anläggningstjänster **1999:6**

Denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen och i samverkan med 12 länsstyrelser, analyserar konkurrensproblem vid kommuners upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten. I rapporten redovisas konkurrenssituationen på områdena asfaltbeläggning, vatten och avlopp (VA) samt ny- och ombyggnation av byggnader. I rapporten föreslås ett antal konkurrensfrämjande åtgärder.

Konkurrenssnedvridande skatteregler 1999:5

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, redovisas de klagomål på konkurrenssnedvridande skatteregler som inkommit till konkurrensverket sedan verkets tillkomst år 1992. De konkurrenssnedvridande effekterna beskrivs och rapporten avslutas med några slutsatser och förslag. De flesta klagomål gäller momsreglerna och effekterna till följd av undantag från momsplikten. En annan typ av klagomål gäller systemet med kompensation av kommuners och landstings kostnader för ingående moms i t.ex. vård, omsorg och undervisning – en förmån som en privat konkurrerande läkare eller tandläkare inte åtnjuter.

Konkurrens vid försäljning av läkemedel 1999:4

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, analyseras förutsättningarna att med konkurrenslösningar minska statens, sjukvårdshuvudmännens (främst landstingens) och konsumenternas kostnader för läkemedel. I rapporten behandlas – utifrån ett internationellt perspektiv – parallellhandel med läkemedel, användning av kopior till originalläkemedel med samma effekt (generika), konkurrens mellan apotek, upphandlingsfrågor som rör landsting och Apoteket AB. I rapporten ges ett 15-tal förslag för att öka konkurrensen på läkemedelsmarknaden till nytta för det allmänna och konsumenterna.

Konkurrensfrågor på bild- och formkonstområdet 1999:3

Konkurrensverket har under en följd av år fått skriftliga klagomål som rör bild- och formkonstområdet. Rapporten visar hur stat och kommun, bl.a. som stödgivare och inköpare av nyskapad konst, utövar inflytande på området. Undersökningen utgör, förutom ett underlag vid myndigheternas handläggning av ärenden på området, en vägledning för att reformera aktuella regler.

Konkurrens på bankmarknaden – betalningsförmedling och villkor för nya aktörer 1999:2

I rapporten analyseras konkurrensen på bankmarknaden och villkoren för tillgång till betalningssystem för främst kontantuttag, girering och kortbetalningar. Systemen analyseras utifrån en teoretisk och praktisk/funktionell utgångspunkt. I detta fall ställs intresset av en väl fungerande konkurrens på bankområdet mot fördelar för konsumenterna med ett samarbete mellan banker om betalningssystemen. Här finns delvis motstridiga önskemål och intressen. Det gör det svårt att utforma en adekvat policy på området.

Parallelimport – effekter av Silhouette-domen 1999:1

Denna rapport redogör för effekterna i Sverige av den s.k. Silhouette-domen. Denna innebär att en stor del av parallelimporten till Sverige inte är tillåten. En central slutsats i rapporten, som är resultatet av ett regeringsuppdrag, är att parallelimport är positiv för samhällsekonomin och de svenska konsumenterna. En begränsning av sådan import kan medföra samhällsekonomiska förluster. Rapporten finns även på engelska.

Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning 1998:3

I denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskrivs utvecklingen på sex marknader som avreglerats under 1990-talet: tele, post, inrikesflyg, viss järnvägstrafik, lokal busslinjetrafik och el. Utvecklingen analyseras ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv. En slutsats är att staten bör utnyttja sina möjligheter både som regulator och ägare av dominerande företag på flera av områdena för att komma till rätta med en del av de redovisade konkurrensproblemen. Rapporten finns även i en (förkortad) version på engelska.

Konkurrenshinder för småföretag – en studie av klagomålsärenden **1998:2**

Denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskriver olika konkurrensbegränsningar som redovisas i klagomål som kommer in till Konkurrensverket. Det är främst småföretag som klagar till verket. Av rapporten framgår att konkurrenslagen kan vara ett effektivt medel för att komma till rätta med problemen men att det i vissa fall krävs särskilda regler som komplement till konkurrenslagstiftningen. I rapporten ges förslag som syftar till att få en väl fungerande konkurrens. Förslagen rör bl.a. avreglerade monopolmarknader, leveransvägran, offentlig upphandling och konkurrensproblem i möten mellan privata och offentliga aktörer.

Miljö, handel och konkurrens **1998:1**

Effektiv konkurrens mellan företagen och väl fungerande handel över gränserna är centrala inslag i marknadsekonomi. Även miljöpolitikens utformning påverkar marknadsekonomins sätt att fungera. I rapporten beskrivs olika miljöreglers roll för att skapa effektiva marknader. Vidare diskuteras möjligheterna att förena de olika målen effektiv konkurrens, väl fungerande handel och god miljö. Rapporten, som även finns på engelska, är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

Småföretag – förslag för ökad tillväxt **1997:3**

Den statliga Småföretagsdelegationen har i ett upprop till departement och myndigheter önskat få förslag på regeländringar för att förbättra småföretagens villkor. I denna rapport ges ett 30-tal förslag som rör etableringsregler, skattesystem, offentlig stödgivning, offentlig upphandling samt konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk 1997:2

I denna rapport, som har gjorts av fil. dr. Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket, analyseras motiv för att tillåta ett större mått av samverkan inom jord- och skogsbruket. I rapporten analyseras även två rättsfall: Södra Skogsägarnas och Sydveds samarbete om försäljningspriser på virke resp. inköp av skogsråvara.

Gruppundantag för kedjor i detaljhandeln 1997:1

Nils Wahl, docent i europeisk integrationsrätt, har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln. Därvid analyseras undantaget i förhållande till EG-rätten och den svenska konkurrenslagen.

Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens 1996:5

Byggkostnaderna har under en längre tid ökat betydligt mer än den allmänna prisnivån. Byggsektorn tar därmed allt mer av samhällets resurser. I rapporten behandlas vad detta beror på och vad statsmakterna kan göra för att resursanvändningen i bygg- och bostadssektorn skall bli effektivare och att kostnaderna för boendet skall minska. Rapporten är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

Konkurrens på avreglerade marknader 1996:4

I denna rapport sammanfattas Konkurrensverkets erfarenheter av avregleringarna inom el, flyg, järnvägstrafik, taxi, post och tele. Av rapporten framgår att avregleringarna allmänt sett varit framgångsrika. Det finns dock konkurrensproblem på flera marknader. I rapporten ges förslag för att öka konkurrensen till nytta för konsumenterna. Rapporten finns även i en (förkortad) version på engelska.

Fungerar elmarknaden? 1996:3

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996 i syfte att införa konkurrens vid produktion och försäljning av el. Av rapporten, som Konkurrensverket gjort på uppdrag av regeringen, framgår att det följt ett flertal positiva effekter av omregleringen. I rapporten pekas dock på att det krävs vissa åtgärder för att till fullo uppnå syftet med reformen, bl.a. att kravet att köpa en ny och dyr elmätare vid byte av elleverantör slopas. Rapporten finns även i en (förkortad) version på engelska.

Långväga buss - förutsättningar för konkurrens 1996:2

I denna rapport analyseras etableringskontrollen inom den långväga busslinjetrafiken. Kontrollen innebär att en statlig myndighet (Vägverket) prövar om den planerade trafiken kan skada etablerad järnvägstrafik. I rapporten framhålls att etableringskontrollen bör slopas då denna inte kan försvaras på samhällsekonomiska grunder.

Avreglering av inrikesflyget 1996:1

Fil.dr. Mats Bergman har på uppdrag av Konkurrensverket utvärderat avregleringen av inrikesflyget i Sverige. Av rapporten framgår att det blivit en successivt ökad priskonkurrens och att trafiken allt bättre svarar mot resenärernas efterfrågan. I rapporten ges förslag för att få en effektiv konkurrens mellan flygbolagen.

Rapporterna finns på webbplatsen www.konkurrensverket.se.