

Monopolmarknader i förändring

Konkurrensverkets rapportserie: 2004:3

Konkurrensverket juli 2004
Utredare: Mikael Ingemarsson
ISSN-nr 1401-8438
Ekonomi-Print AB, Stockholm 2004
Foto: Ken Welsh/Pressens Bild

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	24
1 Inledning	43
1.1 Bakgrund och syfte	43
1.2 Rapportens disposition.....	46
2 Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta	47
2.1 Konkurrens är en process	47
2.2 Teoretiska och empiriska analyser.....	48
3 Konkurrensutsättning i vertikalt integrerade branscher	52
3.1 Inledning.....	52
3.2 Flaskhalsproblemet	54
3.3 Tillträde till kunder.....	60
3.3.1 Inlåsnings effekter och omställningskostnader	61
3.4 Spelregler och tillsyn.....	62
3.4.1 Konkurrenslagstiftning	63
3.4.2 Särslagstiftning.....	66
3.5 Avslutande kommentarer.....	67
4 Utvecklingen inom fem liberaliserade områden	72
4.1 Inrikesflyg	72
4.1.1 Marknadsförhållanden.....	73
4.1.2 Reglering och tillsyn.....	84
4.1.3 Sammanfattande bedömning.....	87
4.2 Tele	91
4.2.1 Marknadsförhållanden.....	92
4.2.2 Reglering och tillsyn.....	101

4.2.3	Sammanfattande bedömning.....	106
4.3	Post.....	110
4.3.1	Marknadsförhållanden.....	111
4.3.2	Reglering och tillsyn.....	116
4.3.3	Sammanfattande bedömning.....	118
4.4	El.....	123
4.4.1	Marknadsförhållanden.....	124
4.4.2	Reglering och tillsyn.....	131
4.4.3	Sammanfattande bedömning.....	135
4.5	Järnvägstransporter.....	140
4.5.1	Marknadsförhållanden.....	141
4.5.2	Reglering och tillsyn.....	145
4.5.3	Sammanfattande bedömning.....	147
5	Slutsatser och rekommendationer	150
5.1	Erfarenheter av regelreformeringsar.....	150
5.2	Generella slutsatser	153
5.3	Branschspecifika bedömningar.....	157
5.3.1	Inrikesflyg.....	158
5.3.2	Tele.....	163
5.3.3	Post	166
5.3.4	El.....	171
5.3.5	Järnvägstransporter.....	177
5.4	Avslutande synpunkter	179
	Referenser	183
	Bilaga	188

Sammanfattning

Tidigare monopolmarknader som inrikesflyg, tele och post är föremål för omfattande förändringar. En allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan initierad av nya kundbeteenden samt ett ökat inträde av nya företag på marknaderna har förändrat förutsättningarna. Det har blivit allt tydligare att dessa branscher består av olika verksamhetsled (produktion och distribution) som i olika omfattning kan konkurrensutsättas.

Ofta har begreppet avreglering använts för att karakterisera den omvandling som skett av främst s.k. nätverksbranscher under de senaste 10-15 åren. Någon avreglering har det emellertid inte varit fråga om i dess egentliga bemärkelse. I stället har regelverk tillkommit eller ändrats när marknader liberaliserats för att konkurrensen skall kunna fungera. Betydelsefulla reformer på den svenska marknaden under 1990-talet är liberaliseringen 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.

I denna rapport redogörs för utvecklingen inom fem områden som öppnats för konkurrens i Sverige under 1990-talet. De valda marknaderna är inrikesflyg, tele, post, el och järnvägstransporter. En sammanfattande bedömning av utvecklingen inom de fem nämnda marknaderna görs nedan. Först redovisas generella slutsatser av analysen i denna rapport.

Generella slutsatser

- Det finns flera internationella studier som visar att det finns betydande fördelar med att öppna marknader för konkurrens. Konsumenterna får inte bara ökade valmöjligheter utan

även en helt annan styrkeposition på marknaden då antalet leverantörer ökar.

- En annan positiv effekt av att marknader öppnas för konkurrens och antalet företag ökar är att arbetsmarknaden för anställda vidgas, dvs. de är inte längre hänvisade till en enda eller ett fåtal arbetsgivare.
- Det tryck som uppstår genom konsumenternas aktiva val och konkurrerande företags tävlan ökar tillväxten i landet till nytta för konsumenter och skattebetalare. 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. Flera studier påvisar ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt.
- De positiva effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte 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.
- Ingen marknad kan fungera utan spelregler. Liberalisering av marknader ställer krav på aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter. För att öka effektiviteten i tillsynen är det betydelsefullt att begränsa eller helst eliminera olika målkonflikter. Sådana kan uppkomma om en regleringsmyndighet exempelvis skall tillgodose olika intressen som är helt eller delvis motstridiga.

- Både generell konkurrenslagstiftning och specifik särslagstiftning är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. I de allra flesta fall är den relevanta frågeställningen inte om det krävs en reglering eller ej, utan *hur* regleringar bör utformas, framför allt i fråga om tillträde till dominerande företags infrastruktur och kunder.
- Genom att samarbeta kring centrala konkurrensfrågor kan konkurrens- och tillsynsmyndigheter gemensamt verka för en effektivisering av konkurrensen på olika marknader. Formellt bör sådant samarbete ske genom att specifika sektormyndigheter har en skyldighet att samråda med Konkurrensverket.
- En särreglering bör utformas på ett sådant sätt att den så långt möjligt tar hand om de konkurrensproblem som kan förväntas uppkomma initialt. Regleringsmyndigheten får samtidigt inte riskera att falla i fällan att överreglera. En kraftfull särreglering för tillträde till infrastruktur kan främja konkurrens på kort sikt men leda till minskad konkurrens på lång sikt p.g.a. att incitamenten för företagen att investera i infrastruktur och utveckla nya produkter hämmas. Detta kan i sin tur vara ett resultat av att det råder stor osäkerhet om utformningen eller tillämpningen av en reglering.
- Den stora svårigheten utgörs av att utforma ett regelverk som innebär en lämplig avvägning mellan åtgärder som är ägnade att främja infrastrukturbaserad konkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, och tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. Om infrastrukturbaserad konkurrens är möjlig är sådan konkurrens att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden är också mindre. När det finns

konkurrerande nätverk uppkommer dessutom ett konkurrenstryck i hela värdekedjan.

- Det finns komplement till tillträdesreglering. Ett sätt är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Tillträdesregleringen kan bli betydligt mindre komplex om flaskhalsen kan ägas av staten samtidigt som produktionen bedrivs av ett offentligt ägt företag eller ett affärsverk. Ett renodlat infrastrukturbolag har mindre incitament att begränsa konkurrensen än ett bolag som både kontrollerar infrastrukturen uppströms och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag.
- 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 skiljts från Statens vattenfallsverk genom bildandet av affärsverket Svenska kraftnät.
- Vertikal separation minskar behovet av reglering och kontroll av marknaden, dvs. tillsynskostnaderna minskar. En analys måste dock alltid göras med utgångspunkt från de specifika förhållanden som råder inom varje bransch, t.ex. vad gäller omfattningen av skal- och samproduktionsfördelar mellan olika tjänster.
- Ingen marknad kan fungera väl utan aktiva konsumenter. De ökade valmöjligheter som följer av att antalet företag ökar ställer samtidigt ökade krav på konsumenterna för att dessa fullt ut skall kunna tillgodogöra sig vinsterna som följer av omstruktureringen och den ökade konkurrensen. Välinformerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt.

- Det kan vara tidsödande och kostsamt att samla in den information som behövs för att kunna göra relevanta jämförelser av företags priser och villkor. Detta kan leda till en minskad rörlighet bland kunderna på marknaden och därmed till mindre konkurrens. Den snabba tekniska utvecklingen av IT och Internet som skett under de senaste 10-15 åren har emellertid påtagligt förändrat förutsättningarna att göra bl.a. prisjämförelser och borde följaktligen bidra till en ökad konkurrens inom olika marknader.
- En begränsad rörlighet hos konsumenter kan också vara ett resultat av att konsumenterna har dåligt förtroende för marknaden, vilket i sin tur kan sammanhånga med en ineffektiv tillsyn. Sammantaget innebär detta samhällsekonomiska kostnader av olika slag.
- De förväntningar som byggs upp inför en reformering kan grundas på orealistiska antaganden om hur marknaden fungerar. Om så är fallet kan en reform framstå som misslyckad trots att reformen bidragit till att skapa en bättre fungerande marknad än vad som varit fallet om den inte hade genomförts.
- Statens roll är viktig. Om statsmakterna genomför andra åtgärder som leder till prishöjningar, t.ex. höjer punktskatter och indirekta skatter såsom moms, kan en reform upplevas som en försämring hos konsumenterna. Detta har exempelvis skett på elmarknaden där elskatten höjts med över 150 procent sedan marknaden öppnades för konkurrens.

Branschspecifika bedömningar

En övergripande slutsats är att priserna ökat på de marknader där det dominerande bolaget länge kunnat behålla sin starka ställning medan det omvända gäller där nya företag kunnat öka sina marknadsandelar. Erfarenheterna visar att det i vissa fall kan ta lång tid för nya företag att få fotfäste på marknaden. Ingripanden med stöd av konkurrenslagen har också varit nödvändiga för att motverka missbruk av dominerande ställning från Telia, Posten och SAS.

Telemarknaden

Det kan konstateras att priserna fallit på telemarknaden. Teknisk utveckling har bidragit till att sänka kostnaderna för teleprodukter, men detta är också en marknad där konkurrensen ökat betydligt, vilket också lett till ett större – och mer varierat – utbud.

Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har, i nominella termer, ökat med ca 17 procent mellan 1990 och 2003 enligt Statistiska centralbyrån (SCB). Under motsvarande period har konsumentprisindex (KPI) totalt ökat med ca 34 procent. Relativt KPI har priserna för teletjänster och utrustning därmed fallit med närmare 13 procent mellan 1990 och 2003.

Ingripanden med stöd av konkurrenslagen har varit nödvändiga för att motverka missbruk av dominerande ställning från Telia. Vidare har särregleringar som bl.a. underlättat för kunderna att kunna anlita olika operatörer främjat konkurrens. Exempel härpå är införandet av förval i det fasta nätet år 1999 och införandet av nummerportabilitet för mobila teletjänster år 2001.

Att reformeringen av den svenska telemarknaden varit framgångsrik stöds av olika internationella rapporter, bl.a. från Europeiska kommissionen. Sedan telemarknaden öppnades för konkurrens 1993 har Telias marknadsandel inom de flesta delmarknader minskat, även om Telia fortfarande har en stark ställning genom kontrollen av

infrastruktur. På fastnätsmarknaden finns ett stort antal företag medan antalet aktörer är betydligt mindre på mobiltelemarknaden. Att så är fallet sammanhänger med att det är förenat med betydande kostnader att anlägga ett mobiltelenät och att reglerna för tillträde till mobilnät är svagare. I motsats till vad som gäller för fastnätsmarknaden finns det på mobiltelemarknaden konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur (mobiltelenät).

En ny lag om elektronisk kommunikation, EkomL (2003:389), trädde i kraft den 25 juli 2003 och ersatte telelagen (1993:597). Syftet med lagen har varit att skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation. EkomL innehåller färre generella skyldigheter än den tidigare lagstiftningen och grundtanken är att regleringen skall bli mer flexibel. Regleringsmyndigheten skall i stället skräddarsy skyldigheter i beslut om detta behövs för att åtgärda konkurrensproblem eller tillvarata konsumenternas intressen.

Som grund för EkomL ligger ett antal direktiv som beslutats inom EU. En bärande tanke i det nya EG-regelverket är en strävan mot att marknaden för elektronisk kommunikation skall utvecklas så att den generella konkurrensrätten skall vara ett tillräckligt instrument för att värna om effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är syftet att låta särslagstiftningen ge vika för generell konkurrenslagstiftning. Under en viss tidsperiod kommer emellertid de två regelverken att existera parallellt och den konkurrensfrämjande regleringen i EkomL skall följaktligen ses som ett komplement till konkurrenslagstiftningen.

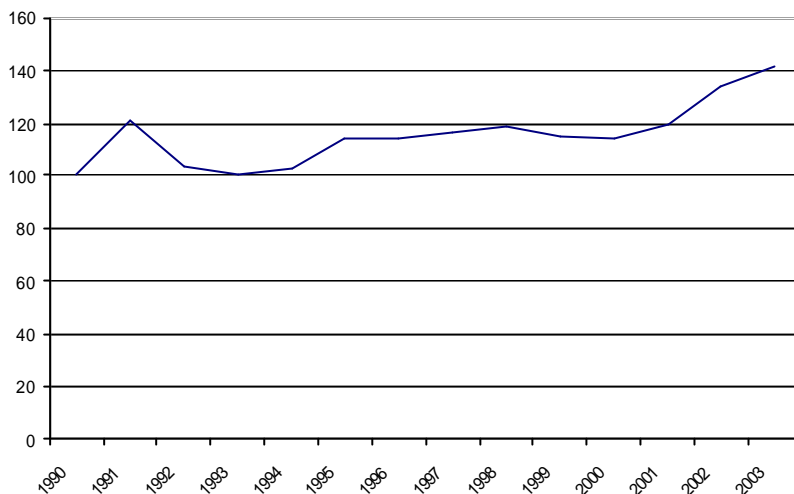
Regleringsmyndigheten i Sverige, Post- och telestyrelsen (PTS), har fått ett utökat mandat genom EkomL. Det är väsentligt att PTS utnyttjar dessa möjligheter på ett sådant sätt att marknaden styrs i riktning mot ökad konkurrens och konsumentnytta och att incitamenten hos aktörerna att investera i telenät och utveckla nya produkter inte hämmas i onödan.

Nya företag som träder in på marknaden och investerar i egna nät vill vara säkra på att regelverket inte ändras eller i vart fall endast ändras på ett förutsägbart sätt. Nyttillträdande företag kommer att vara mindre bekymrade om priserna för tillträde till de nyttigheter som är möjliga att duplicera än de som inte är det. En reglering bör så långt möjligt både främja investeringar i infrastruktur och underlätta för nya företag att etablera sig på marknaden och expandera. En modell med dynamiska tillträdespriser som ökar över tiden skulle bl.a. innebära att operatörer som varit framgångsrika skulle ha ökade incitament att anlägga egen infrastruktur. En sådan modell skulle även underlätta en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrenslagstiftning (se vidare avsnitt 4.2.3).

Marknaden för inrikesflyg

Prisutvecklingen på marknaden för inrikesflyg sammanhänger med konkurrenstrycket. När marknaden öppnades för konkurrens hade SAS tillsammans med Linjeflyg en marknadsandel som översteg 95 procent. En kort tid efter liberaliseringen 1992 mötte SAS konkurrens från flygbolaget Transwede. Bolagen konkurrerade främst med biljettpriser. Transwede etablerade sig på Arlanda och utövade fram till mitten av 1990-talet ett påtagligt konkurrenstryck mot SAS, vilket framgår av bilden nedan som visar utvecklingen av relativpriset för inrikes flygresor (privatresenärer) mellan 1990 och 2003.

**Utveckling av relativpriset¹ för inrikes flygresor (privatresenärer)
1990-2003 (1990=100).**



Källa: SCB

SAS hade fördelen av att ha väsentligt fler dagliga avgångar på varje linje och ett mycket mer omfattande linjenät. Därtill kom att SAS, genom en rad lojalitetsskapande avtal riktade mot resenärerna, arbetsgivarna och resebyråerna, band resenärerna till sig. Dessa fördelar visade sig mer värda än den relativt stora kostnadsfördel som Transwede uppges ha haft och under åren 1996 och 1997 köptes Transwede av Braathens. På marknaden för inrikesflyg har SAS därefter under en lång period kunnat utöva marknadsmakt genom att bolaget haft betydande konkurrensfördelar.

Inom flyget finns det s.k. flaskhalsar som begränsar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Kapaciteten på flygplatserna och tillgången till start- och landningstider (slots) utgör begränsande

¹ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för inrikes flygresor (privatresenärer) och KPI totalt. Årsgenomsnitt

faktorer. Arlanda flygplats är och kommer att förbli ett viktigt nav för flygtrafiken i riket. Kapacitetsbristen på Arlanda flygplats kan visserligen minska genom att ytterligare start- och landningsbanor byggs utöver de nuvarande tre. Men bristen på attraktiva slots under vissa tider på dygnet på Arlanda och Bromma, som utgör ett alternativ för dem som annars trafikerar Arlanda, samt de begränsade möjligheterna för flygbolag att inom ramen för nuvarande slotsförordning bli tilldelade nya slots på dessa flygplatser utgör etableringshinder på svensk inrikesflygmarknad, vilket Konkurrensverket framhållit bl.a. i rapporter till regeringen.

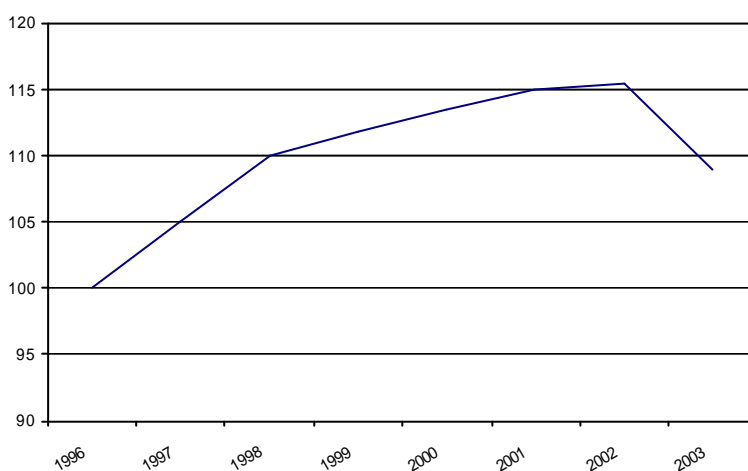
En annan faktor som begränsat konkurrensen är förekomsten av SAS bonusprogram. SAS införde bonusprogram på inrikestrafik i maj 1997. I februari 2001 fattade Marknadsdomstolen ett beslut som innebar att SAS fr.o.m. den 27 oktober samma år inte fick tillämpa sitt bonusprogram på inrikes flygresor mellan orter där SAS möter konkurrens. Beslutet innebar i allt väsentligt ett fastställande av Konkurrensverkets i november 1999 meddelade åläggande.

Den kostnad som uppkommer för en resenär av att byta från ett bolag till ett annat benämns omställnings- eller inlåsningskostnad. Denna kostnad beror på flera faktorer, t.ex. antalet avgångar hos bolaget, antalet avgångar hos konkurrenter, lokaliseringen av flygplatserna som bolagen flyger från samt bonusprogram. Bonusprogram ger kunderna starkare incitament att anlita samma bolag flera gånger och därmed har kunderna också ökade kostnader av att byta bolag.

Enligt de analyser som Konkurrensverket låtit utföra har tillämpningen av flygbonusprogram på den svenska inrikesflygmarknaden haft en konkurrensbegränsande verkan, i synnerhet om det tillämpas av ett företag med dominerande ställning. Enligt verkets analyser har SAS bonusprogram medfört ett högre biljettpris för SAS affärsresenärer, både jämfört med andra bolag och även jämfört med

tidsperioder utan bonusprogram.² I jämförelse med andra bolags priser uppgår ökningen av SAS pris till omkring 12 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på sträckor med konkurrens. Ökningen av SAS biljettpris, jämfört med perioder utan bonusprogram, har uppskattats till omkring 8 procent av det genomsnittliga biljettpriset. Av bilden nedan framgår att relativpriset för inrikes flygresor (affärsresenärer) ökade kraftigt mellan 1996 och 2001.

Utveckling av relativpriset³ för inrikes flygresor (affärsresenärer) 1996-2003 (1996=100).



Källa: SCB

Bonusprogram har också haft en signifikant effekt på inläsningskostnaden för SAS resenärer. Enligt den skattade modellen ökade inläsningskostnaden för SAS affärsresenärer med närmare 500 kronor per passagerare under tidsperioden med bonusprogram, vilket utgör knappt 15 procent av det genomsnittliga biljettpriset för

² Konkurrensverket (2003), Smakar det så kostar det - En utredning med fokus på flygbonusprogram.

³ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för inrikes flygresor (affärsresenärer) och KPI totalt. Årsgenomsnitt

flygbolagen på sträckor där det råder konkurrens. Eftersom SAS är det största bolaget på de flesta sträckor med konkurrens har bonusprogram hos SAS medfört ökade priser för en stor andel av affärsresenärsegmentet. Den ökade inläsningskostnaden visar att SAS bonusprogram har haft en effekt på affärsresenärernas värdering av de olika bolagen och sålunda en effekt på deras val av flygbolag.

Marknadsdomstolens beslut innebar en begränsning av SAS tillämpning av bonusprogrammet. Därmed har programmets konkurrensbegränsande verkningar på den svenska inrikesmarknaden minskat. Detta har i sin tur ökat förutsättningarna för nya flygbolag att etablera trafik i konkurrens med bl.a. SAS.

Under senare tid har konkurrensen ökat genom att lokala företagare gått samman för att skapa sig egna flygbolag med lägre flygpriser. Exempelvis startade ett nytt bolag, Umeåflyg, under maj månad i år lågpristrafik mellan Stockholm (Arlanda) och Umeå. Detta kommer i sin tur att vara gynnsamt för olika kategorier av resenärer. Konkurrensen har ökat betydligt genom det Göteborgsbaserade lågkostnadsbolaget FlyMe som i mars i år inträdde på marknaden. Bolaget trafikerar linjerna Stockholm (Arlanda)-Göteborg och Stockholm-Malmö. Malmö Aviation har vidare expanderat sin trafik, delvis till följd av ändrade regler vid Bromma flygplats. Gotlandsflyg har uppgett att man visar lönsamhet på linjen Visby-Stockholm (Bromma) och Finnair har förvärvat kontrollen över flygbolaget Nordic Airlink som bl.a. trafikerar linjerna Stockholm (Arlanda)-Göteborg och Stockholm-Luleå. Den ökade konkurrensen har i sin tur lett till att SAS tvingats sänka biljettpriserna på många flyglinjer samt effektivisera och omstrukturera sin verksamhet.

Järnvägstransporter

Uppdelningen av Statens järnvägar år 1988 i en banhållarfunktion (Banverket) och en järnvägsoperatör (SJ) innebar att roller och ansvar tydliggjordes i järnvägssektorn. I jämförelse med andra länder i

Europa har omstruktureringen av den svenska järnvägssektorn från monopol till konkurrens påbörjats tidigt. Omstruktureringen har ännu inte slutförts, eftersom SJ fortfarande har monopol på fjärrtrafik på de sträckor som SJ anser sig kunna bedriva på rent kommersiella villkor, dvs. betraktas som lönsamma, medan övriga sträckor upphandlas av Rikstrafiken.

Införandet av konkurrens inom den svenska järnvägstrafiken – som genomförts etappvis – har medfört positiva effekter i form av nytänkande, t.ex. att nya lösningar lanseras av tågoperatörer, och minskade kostnader genom upphandling och effektivisering av olika verksamheter. Trots ökad konkurrens svarar staten genom SJ AB fortfarande för den helt övervägande delen av persontrafiken med tåg. Detta beror till stor del på att SJ AB har legalt monopol på de sträckor som bolaget bedömt som lönsamma. SJ AB avgör ensidigt vilken trafik som är lönsam respektive olönsam, vilket ger SJ AB en betydande konkurrensfördel relativt andra operatörer.

SJ AB:s ensamrätt vad gäller persontransporter på sträckor som bolaget bedömt som lönsamma är inte förenad med några skyldigheter vare sig ifråga om servicenivåer och trafikens innehåll eller priser, dvs. det finns inga garantier för att resenärernas behov och intressen tillgodoses till rimliga priser. Priserna för inrikes järnvägsresor har också ökat kraftigt under de senaste 25 åren. Mellan 1980 och 2003 ökade priset för inrikes järnvägsresor med drygt 65 procent mer än KPI totalt och mellan 1990 och 2003 ökade priset knappt 30 procent mer än KPI.

En fortsatt reformering av den svenska järnvägsmarknaden är angelägen. Det finns inga starka argument för att staten skall svara för tågtrafiken på vissa sträckor. SJ AB:s ensamrätt till lönsam interregional persontrafik 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.

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 ca 80 procent.

Konkurrensverket har tidigare framfört att staten kan främja konkurrensen på godstransportmarknaden genom att helt frigöra TGOJ Trafik från Green Cargo. TGOJ är en godsoperatör med stor kunskap om den svenska järnvägsmarknaden och skulle, som fristående aktör, kunna utgöra ett reellt alternativ till det alltjämt, trots en sedan åtta år öppen godstransportmarknad på järnväg, dominerande företaget Green Cargo.

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 fungerande svensk järnvägsmarknad.

El

Det totala pris som elkonsumenterna betalar utgörs främst av priset för elenergin, nätavgifter och skatter (elskatt och moms). En betydande del av det totala priset utgörs av nätavgifter och skatter, mellan 60 och 70 procent, och är inte möjlig att påverka genom ett aktivt val av elleverantör respektive avtalstyp. Även om detta är

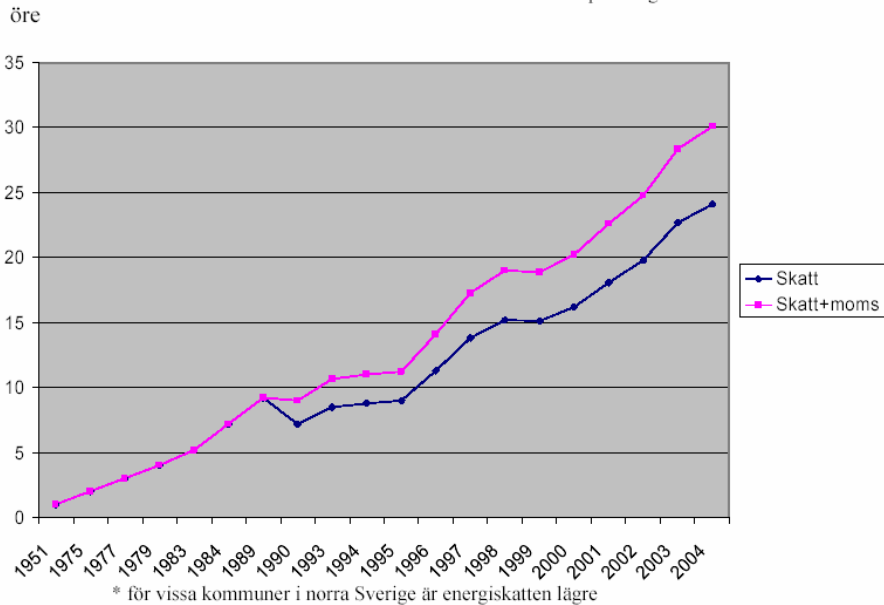
fallet kan betydande besparingar göras för exempelvis villaägare som har en årlig förbrukning som uppgår till 25 000 kWh per år.

Av statistik från SCB framgår att priset för hushållsel för hyres- och bostadsrättslägenheter samt egna hem ökade med 65 procent mer än KPI under perioden 1990-2003. Prisökningen förklaras till stor del av ökade elskatter. Effekten förstärks av att moms tas ut på elskatten. Elskatten höjdes från 9,0 till 9,7 öre per kWh när elmarknaden öppnades för konkurrens 1996. Därefter har elskatten stigit med närmare 150 procent och uppgår f.n. till 24,1 öre per kWh.⁴ Detta framgår av bilden nedan som visar elskattens utveckling mellan 1951 och 2004.

⁴ Under denna period har lägre skattesatser gällt för dem som bor i norra Sverige, dvs. Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt vissa andra nordliga kommuner i andra län. Skatten är f.n. 18,1 öre per kWh.

Elskattens* utveckling från 1951

avser hushållskunder. Fr.o.m. 1990 infördes moms på energiskatten



Källa: Svensk Energi

Elmarknaden har varit föremål för flera utredningar sedan marknaden öppnades för konkurrens 1996. En övergripande slutsats är att den svenska modellen (som till stora delar är en nordisk modell) i allmänhet har ansetts främja effektivitetshöjande strukturell omvandling och därmed bidragit till lägre elpriser för såväl stora som små elkonsumenter även om det totala priset stigit framför allt p.g.a. ökade skatter. Konsumenternas möjligheter att fritt välja elhandelsföretag och konkurrensen om kunderna mellan dessa har bidragit till ökad konkurrens.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning kan marknadseffektiviteten öka ytterligare. De nordiska konkurrensmyndigheterna redovisade i

juni 2003 en gemensam rapport om elmarknaden⁵ i vilken det fastslogs att ökad överföringskapacitet mellan de nordiska länderna skulle gynna kunderna. Ökad överföringskapacitet innebär en utvidgning av marknaden och därmed även en ökad konkurrens. Den utveckling mot en europeisk elmarknad som pågår kommer också att ställa krav på fler transmissionsledningar mellan länder.

För det fall det inte är möjligt att få tillräcklig konkurrens genom ökad överföringskapacitet mellan Sverige och andra länder kan åtgärder behöva vidtas på nationell nivå. En åtgärd som är ägnad att främja konkurrensen är att öka antalet aktörer som producerar elkraft.

Åtgärder som ökar konsumenternas priskänslighet och möjligheter att aktivt påverka sina kostnader skulle också förbättra konkurrensen. En övergång till exempelvis timmätning⁶ av el innebär att konsumenterna kan reagera på en prisuppgång och anpassa sin förbrukning därefter, vilket bl.a. ger möjlighet till kostnadsminskningar. Incitamentet att minska elförbrukningen 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.

Post

Sedan den svenska postmarknaden öppnades för konkurrens 1993 har det skett en betydande nyetablering räknat i antal företag. Samtidigt har det skett en avveckling av nystartade företag. En förklaring är den stora sårbarhet som nya företag har innan de fått fotfäste på marknaden. En annan förklaring är att nystartade företag inte varit tillräckligt bärkraftiga.

⁵ Rapporten "A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power" (2003)

⁶ I Sverige har beslutats om krav på mätning minst en gång i månaden senast fr.o.m. den 1 juli 2009 (prop. 2002/03:85, Vissa elmarknadsfrågor).

Under tidsperioden 1990-2003 har KPI för undergruppen posttjänster enligt SCB ökat med närmare 85 procent jämfört med KPI totalt. Posttjänster svarar dock för en mycket liten del av den privata konsumtionen (endast 2 promille år 2003) och det är den del som är prisreglerad medan de prissänkningar på den konkurrensutsatta delen av postmarknaden som företagskunder fått del av ej mäts i KPI. Överlag har prisstrukturen anpassats så att priserna för olika tjänster bättre överensstämmer med kostnaderna. Stora prisförskjutningar har ägt rum, framför allt mellan enstaka brev och sändningar. Enstaka brev har blivit dyrare och sändningar billigare, framför allt sorterade sändningar i storstäder. Störst prisökningar har skett för de tjänster där konkurrenter till Posten saknas.

Vidare har både faktisk och potentiell konkurrens främjat den inre effektiviteten inom Posten. Kravet på effektivisering har tvingat Posten att finna nya lösningar med lägre kostnader. Exempel härpå är Postens nedläggning av postkontor kombinerat med avtal med dagligvarubutiker och bensinstationer om att tillhandahålla olika slag av posttjänster. Nedläggningen av postkontor – som även beror på förändrade kundbeteenden – har inte lett till försämrade service utan i stället har möjligheterna ökat för hushåll och företag att distribuera och hämta brev och paket eftersom dagligvarubutiker och bensinstationer har betydligt längre öppethållande än vad postkontoren hade.

Det finns mycket som talar för att konkurrensen och effektiviteten på postmarknaden kan öka ytterligare. Åtgärder som kan genomföras gäller exempelvis kassaservicen, postnummersystemet och regler för tillträde till Postens infrastruktur (se vidare avsnitt 4.3.3).

Som konstateras i denna rapport är det ingen operatör utöver Posten som kan erbjuda en rikstäckande postservice och förutsättningarna för att ett nytt postföretag ska etablera sig över hela landet är begränsade. En brist med reformeringen av den svenska postmarknaden är att det i huvudsak saknas tillträdesregler för

flaskhalsleden.⁷ Det är fullt möjligt att införa tillträdesregler för flaskhalsar i de delar av riket där utmanare till Posten inte har möjlighet att anlägga eller driva sådana i egen regi. Detta kan gälla såväl insamling och sortering som utdelning. Kostnaden för att dubblera funktioner torde vara störst vad gäller utdelning. En tillträdesreglering skulle kunna införas som ger Postens konkurrenter möjligheter att köpa utdelningstjänster av Posten i de delar av riket där de inte själva verkar.

⁷ Detta begrepp beskrivs närmare i avsnitt 3.2.

Summary

Previous monopoly markets in Sweden such as domestic aviation, telecommunications and postal services are currently undergoing extensive changes. New market conditions have developed as a result of increasingly rapid technological advances, different demand patterns due to changes in customer behaviour, and a growing number of market newcomers. It has become increasingly clear that these industries are made up of different spheres of activity (production and distribution) that can be exposed to competition to different extents.

The term deregulation has often been used to describe the transformation of network industries' in particular that has taken place over the past 10-15 years. This process, however, has not involved deregulation in the proper sense of the word. Rather, new rules have been introduced or old ones revised when markets have been liberalised, so as to facilitate competition. Significant reforms in the Swedish market during the 1990s were the liberalisation of the domestic aviation market on 1 July 1992, of the postal market on 1 January 1993 and of the telecom market on 1 July 1993. On 1 January 1996, new rules were introduced for the electric power market, as a result of which the production and sale of electricity became subject to competition.

The present report describes developments in five areas that became competitive in Sweden during the 1990s. The selected markets are domestic aviation, telecommunications, postal services, electricity and rail transport. A summarised assessment of developments in these five markets is provided below. First, however, we present the general conclusions of the analysis in this report.

General conclusions

- A number of international studies show that there are considerable benefits to be gained in opening up markets to competition. Consumers gain not only a wider range of choices but also a significantly better position of strength in the market as the number of suppliers increases.
- Another positive effect of opening up markets to competition and boosting the number of companies operating in them is that this broadens the labour market for employees, i.e. they are no longer restricted to one or a few employers.
- The pressure created through active consumer choice and rivalry between competing companies enhances national growth, which benefits both consumers and taxpayers. One important effect is that each company operating in a competitive market has to conserve its resources in order to reduce costs and thereby be in a position to offer good products at low prices. Companies lacking competition are not under the same obligation to ensure internal efficiency at all times. A number of studies have noted a positive link between competition and growth in productivity.
- The positive impact of competition-enhancing policies cannot be estimated simply by studying the static effects in the short term. Competition has enduring long-term effects on the economy in that it provides companies with the incentive to invest in new plant and develop new products etc, while at the same time less efficient companies are forced out of the market and replaced by more efficient ones.
- No market can work without proper rules. Market liberalisation requires active and independent regulatory bodies and competition authorities. Limiting or preferably

eliminating conflicts between different objectives is a good way of promoting supervisory efficiency. Such conflicts may arise, for instance, if a regulatory body is required to satisfy different interests that are wholly or partly incompatible.

- Both general competition law and special legislation are important instruments for combating abuses of dominant market positions and for promoting competition in markets which as yet are not competitive to any appreciable extent. In the great majority of cases, it is not a question of whether regulation is needed or not but of *how* regulation should be framed, particularly regarding access dominant companies' infrastructure and customers.
- By cooperating on key competitive issues, competition and regulatory authorities can work together to make competition more efficient in different markets. This should be formally effectuated by specific sectoral authorities being obliged to consult with the Swedish Competition Authority.
- As far as possible, special regulations should be framed in such a way as to address whatever competitive problems may be expected to arise initially. The regulatory authority, however, must not risk falling into the trap of over-regulation. Forceful rules regulating access to infrastructure may promote competition in the short term but diminish it in the long term, by inhibiting companies' willingness to invest in infrastructure and develop new products. This in turn may be due to widespread uncertainty concerning the content or application of such rules.
- The main difficulty lies in drawing up regulations that strike a balance between measures designed to boost infrastructure-based competition, i.e. competition between networks, and ones designed to boost service-based competition within the

same network. Where infrastructure-based competition is viable it is to be preferred to service-based competition within the same network. The former is less in need of regulation, i.e. there is less risk of regulatory failure. Also, when there are competing networks, competitive pressure develops throughout the value chain.

- Entry regulation can be supplemented. One method is to impose vertical separation, i.e. to separate the infrastructure from the operations of the former monopolist. Entry regulation could become considerably less complex if the bottleneck were owned by the state while production was handled by a publicly-owned company or a public utility. A specialised infrastructure company has less incentive to limit competition than a company that both controls infrastructure upstream and operates in the service market downstream in competition with newcomers.
- In principle, vertical separation can only be applied in Sweden as long as a company is state-owned. In the rail sector, for instance, track management has been separated from the other activities of the Swedish State Railways, SJ, via the creation of the National Rail Administration, while in the energy sector the Swedish national grid has been separated from the Vattenfall agency through the creation of Svenska Kraftnät, which is a public utility.
- Vertical separation reduces the need for market regulation and control, i.e. it reduces supervisory costs. Analyses, however, must always be based on the specific situation prevailing in each separate industry, i.e. regarding benefits of scale and joint production between different services.
- No market can operate efficiently without active consumers. Greater freedom of choice due to a larger number of

companies being present in the market, however, necessitates heightened awareness among consumers if they are to reap the full benefits of the restructuring process and of greater competition. Informed consumers are better placed to influence production and improve the way the market operates.

- Gathering the information that is needed to make relevant comparisons between the prices and terms of different companies is both time-consuming and costly. This in turn may reduce customer mobility in the market and thereby reduce competition. However, the rapid development of IT and the Internet over the past 10-15 years has made it significantly easier to compare prices etc, which should result in greater competition in certain markets.
- Reduced consumer mobility may be a result of consumers losing faith in a given market, which in turn may be partially due to ineffective supervision by the authorities. This combination leads to socio-economic costs of various kinds.
- Expectations that develop prior to a projected reform may be based on unrealistic assumptions regarding the functioning of the market. In such cases, the reform may appear to have failed despite having created a more efficient market.
- The role of central government is vital. If the authorities take policy steps elsewhere that result in price increases, such as raising selective taxes and indirect taxes like VAT, a reform may be perceived by the consumers to have made matters worse. This has been the case, for instance, in the Swedish electricity market, where household customers have been subjected to tax increases of more than 150 per cent since the market was opened up to competition.

Sector-specific assessments

One overall conclusion is that prices have risen in markets where the dominant company has long been able to maintain its position of strength, while the reverse applies where newcomers have increased their market shares. Experience shows that in some cases it takes a considerable time for new companies to gain a foothold in the market. Interventions pursuant to the Competition Act have sometimes been required to combat abuse of dominant positions on the part of TeliaSonera (Telia), the Swedish postal service (Posten) and SAS.

The telecommunications market

Prices in the Swedish telecommunications market have fallen. Technological advances have contributed to reducing costs for telecom products, but this is also a market in which competition has increased significantly, resulting in a wider – and more varied – selection of goods.

Consumer prices for telecom services and equipment showed a nominal increase of 17 per cent between 1990 and 2003, according to Statistics Sweden (SCB). During the same period, the Consumer Price Index (CPI) showed an overall increase of 34 per cent. This means that relative to the CPI, prices for telecom services and equipment declined by almost 13 per cent from 1990 to 2003.

Interventions under the Competition Act have been necessary to combat abuse of a dominant position by Telia. In addition, competition has been stimulated by special regulations making it easier for customers to use different operators. Examples include the introduction of carrier pre-selection in the fixed network in 1999 and the introduction of telephone number portability for mobile telecom services in 2001.

The success of the Swedish telecom market reform is confirmed in various international reports, i.a. from the European Commission. Since the market was opened up to competition in 1993, Telia's market share in most submarkets has decreased, although the company still enjoys a strong position due to its control of infrastructure. There are a large number of companies in the fixed-network market, while there are considerably fewer in the mobile telecom market. This has to do both with the fact that constructing a mobile network is highly expensive and with the fact that the rules governing access to the mobile network are weaker. In contrast to the situation in the fixed-network market, there is competition in the mobile telecom market over infrastructure supply (mobile phone networks).

A new Electronic Communications Act, EkomL (2003:389) came into force on 25 July 2003, replacing the Telecommunications Act. The aim is to create a cohesive, technologically neutral law for all e-communication. The law contains fewer general requirements than previous legislation, and the basic principle is that regulation must be more flexible. Instead, the regulatory authority will include tailor-made requirements in its decisions where necessary to remedy competitive problems or uphold the interests of consumers.

The Electronic Communications Act is based on a number of directives adopted by the EU. Central to the Union's new regulatory framework is an endeavour to develop e-communication in such a way that general competition law will suffice as an instrument for ensuring sound competition. As competition develops, the aim is to let special legislation give way to general competition law. During the transition, however, the two sets of regulations will exist side by side, and the competition-enhancing provisions in the new act should therefore be seen as a supplement to competition law.

The regulatory authority in Sweden, the National Post and Telecom Agency, PTS, has been given a broader mandate as a result of the

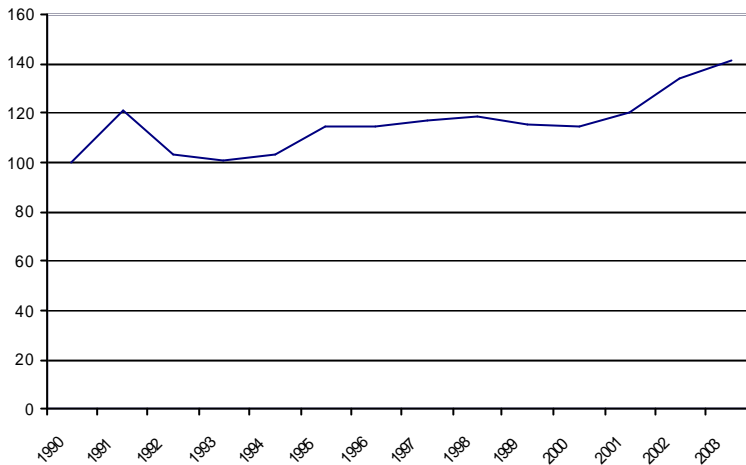
Electronic Communications Act. PTS must take the opportunity thus afforded to steer the markets towards greater competition and consumer benefit and to ensure that no unnecessary restraints are imposed affecting actors' incentives to invest in telecom networks and develop new products.

New companies entering the market and investing in networks of their own want to be sure that the regulations will not be changed, or at least will only be changed in a predictable manner. Newcomers will be less concerned about prices for access to those assets that can be duplicated than to those that cannot. As far as possible, regulation should both promote infrastructure investment and make it easier for new companies to become established in the market and to expand. A model employing dynamic entry prices that increase over time would mean that operators developing successfully would be more inclined to set up their own networks. Such a model would also facilitate a transition from sector-specific regulation to general competition law (see also section 4.2.3).

The domestic aviation market

In the case of the domestic aviation market, price trends reflect competitive pressures. When the market was opened up to competition, SAS and Linjeflyg together enjoyed a market share in excess of 95 per cent. A short while after liberalisation in 1992, SAS encountered competition from the Transwede airline. The companies competed mainly over ticket prices. Transwede established a presence at Arlanda Airport and up to the mid-1990s exerted considerable competitive pressure on SAS, as can be seen from the figure below showing the development of the relative price for domestic air travel (private travellers) between 1990 and 2003.

**Relative price⁸ development for domestic air travel (private travellers)
1990-2003 (1990=100).**



Source: Statistics Sweden

SAS had an edge in that it offered a considerably larger number of departures on each route and had a much more extensive network of routes. In addition, SAS tied in travellers by means of numerous loyalty-inducing agreements directed towards travellers, employers and travel agencies. These advantages outweighed the fairly substantial cost advantage that Transwede is said to have enjoyed, and in 1996 and 1997 the airline was purchased by Braathens. SAS has since been able to exercise power in the domestic aviation market for several years as a result of its significant competitive advantages.

In the aviation sector, there are bottlenecks that limit the potential for effective competition. Airport capacity and access to takeoff and landing times (slots) are limiting factors. Arlanda Airport is and will continue to be an important hub for air traffic within Sweden.

⁸ The relative price is calculated as the ratio between the sub-index for domestic air travel (private travellers) and the overall CPI. Yearly average.

Capacity at Arlanda can of course be improved by the construction of further takeoff and landing runways in addition to the present three. But the lack of attractive slots at certain times of day at Arlanda as well as at Bromma – which represents an alternative for those airlines that otherwise use Arlanda – along with the limited opportunities available to airlines to acquire new slots at these airports under the present slots allocation regime, represent constraints on freedom of establishment in the Swedish domestic aviation market, as indeed the Competition Authority has pointed out in reports to the Government and elsewhere.

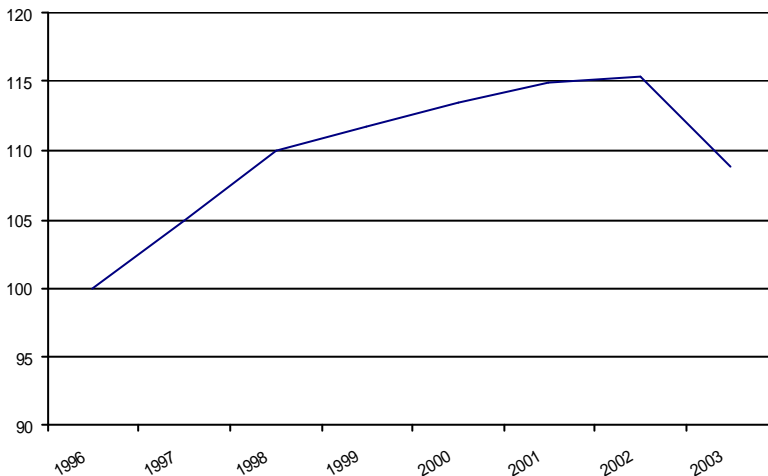
Another anti-competitive factor is the presence of the SAS frequent flyer programme (FFP). The airline introduced this programme on its domestic routes in May 1997. In February 2001, the Market Court announced a decision under which SAS, as of 27 October that year, was prohibited from using its FFP on domestic flights on competitive routes. In all essentials, the decision confirmed the injunction issued by the Competition Authority in November 1999.

The cost to a traveller of switching from one company to another is known as the switching cost. This cost is calculated on the basis of a number of factors, including the airline's frequency of departure, rival airlines' frequency of departure, the location of airports used by the airlines, and frequent flyer programmes. FFPs give customers a greater incentive to choose the same company more than once, which means that customers incur extra costs by switching airlines.

According to the analyses commissioned by the Competition Authority, the use of FFPs on the Swedish domestic market has had an anti-competitive effect, particularly when applied by a company in a dominant position. According to these analyses, the SAS frequent flyer programme has led to higher prices for SAS business travellers, both compared with other airlines and compared with

periods during which no FFP was present.⁹ Compared with the prices of other airlines, the SAS price increase amounted to approx. 12 per cent of the average ticket price for airlines on competitive routes. Compared with periods when no FFP was present, the SAS ticket price was an estimated 8 per cent higher than the average ticket price. The figure below shows that the relative price for domestic air travel (business travellers) increased sharply between 1996 and 2001.

Relative price¹⁰ development for domestic air travel (business travellers) 1996-2003 (1996=100).



Source: Statistics Sweden

FFPs have also had a significant impact on the switching cost to SAS travellers. According to the estimated model, the switching cost for SAS business travellers increased by almost SEK 500 per passenger during the period when an FFP was present, which corresponds to

⁹ Swedish Competition Authority report (2003), There is no Such Thing as a Free Lounge: A Report on Frequent Flyer Programmes.

¹⁰ The relative price is calculated as the ratio between the sub-index for domestic air travel (business travellers) and the overall CPI. Yearly average.

almost 15 per cent of the average ticket price for airlines on competitive routes. As SAS is the largest airline on most competitive routes, its FFP has led to higher prices for a large share of the business travel segment. The increased switching cost shows that SAS's frequent flyer programme has affected the way business travellers rate the various companies and has thus affected their choice of airline.

The decision of the Market Court in February 2001 imposed a constraint on SAS's use of its FFP. This has reduced the programme's anti-competitive effects on the Swedish domestic aviation market, which in turn has made it easier for new airlines to establish operations in competition with SAS and others.

Lately, competition has increased in areas where local entrepreneurs have joined forces to create airlines of their own offering lower fares. In May this year, for instance, a new company, Umeåflyg, began operating low-fare flights between Stockholm (Arlanda) and Umeå. This will in turn benefit different traveller categories. Competition has increased significantly as a result of the market entry in March this year of the Göteborg-based low-fare airline FlyMe. This carrier operates on the Stockholm (Arlanda)–Göteborg and Stockholm–Malmö routes. In addition, Malmö Aviation has expanded its services, partly as a result of new rules at Bromma Airport. Gotlandsflyg reports a profit on its Visby–Stockholm (Bromma) route, while Finnair has acquired control of the Nordic Airlink carrier, which operates on such routes as Stockholm (Arlanda)–Göteborg and Stockholm–Luleå. Increased competition has in turn forced SAS to reduce its fares on many routes and to streamline and restructure its operations.

Rail transport

The splitting of the Swedish State Railways, SJ, in 1988 into a track management agency (the National Rail Administration) and a

railway operator (SJ) helped to clarify roles and responsibilities in the rail sector. Compared with other European countries, moves to transform the Swedish railway monopoly into a competitive sector began early. This process has not yet been completed, as SJ still has a monopoly on long-distance services on routes where it feels able to operate on purely commercial terms, i.e. on routes that it considers profitable, while other routes are subject to procurement by the National Public Transport Agency.

The advent of competition in the Swedish rail sector – introduced by stages – has had positive effects both in the form of innovations, such as new solutions offered by train operators, and in the form of reduced costs due to procurement and the streamlining of various activities. Despite stiffer competition, the Swedish state via SJ still accounts for the overwhelming bulk of passenger services by rail. This is due in no small part to the fact that SJ has a legal monopoly on those routes that the company deems profitable. SJ decides for itself which routes are profitable or unprofitable, and this gives it a significant competitive edge over other operators.

While SJ enjoys exclusive rights to passenger services on routes that it considers profitable, it is not under any obligations regarding either service levels or traffic content and prices. In other words, there are no guarantees that the needs and interests of travellers are accommodated at a reasonable price. The price of domestic rail travel has in fact increased sharply over the past 25 years. Between 1980 and 2003, it increased by more than 65 per cent over and above the CPI, and between 1990 and 2003 by almost 30 per cent more than the CPI.

Further reform of the Swedish railway market is urgently needed. There are no strong arguments to justify the state being given sole responsibility for rail services on specific routes. SJ's exclusive right to profitable inter-regional passenger services should consequently be phased out. In addition, access to essential common functions in

the market should be guaranteed to all actors, on transparent and non-discriminatory terms.

The rail freight market has been subject to competition to a greater extent than passenger services. However, this market, too, is still completely dominated by the state, primarily through Green Cargo/TGOJ, which has an overall market share of approx. 80 per cent.

TGOJ Trafik is a subsidiary of Green Cargo. The Competition Authority has previously stated its view that the Government can enhance competition in the rail freight by making TGOJ Trafik a company in its own right, completely detached from Green Cargo. TGOJ is a freight operator with extensive knowledge of the Swedish railway market, and were it to become independent it could represent a genuine alternative to Green Cargo, which still dominates the market despite the fact that liberalisation was introduced eight years ago.

There is a strong need for an internationally functioning railway market, and further development of the Swedish railway market is contingent not only on national measures but also on decisive progress being made on streamlining the common European market. Sweden is already one of the most open markets in the EU. Despite this, only a limited number of new companies have established a presence in Sweden. One important reason for this is probably the lack of technological and safety interoperability standards found in the various national markets in Europe. Europe's rail companies cannot make use of the same equipment etc, simply and efficiently in different markets. Current efforts in the EU to develop a common internal railway market with harmonised rules and standards, therefore, will profoundly affect the efficiency of the Swedish railway market, too.

Electricity

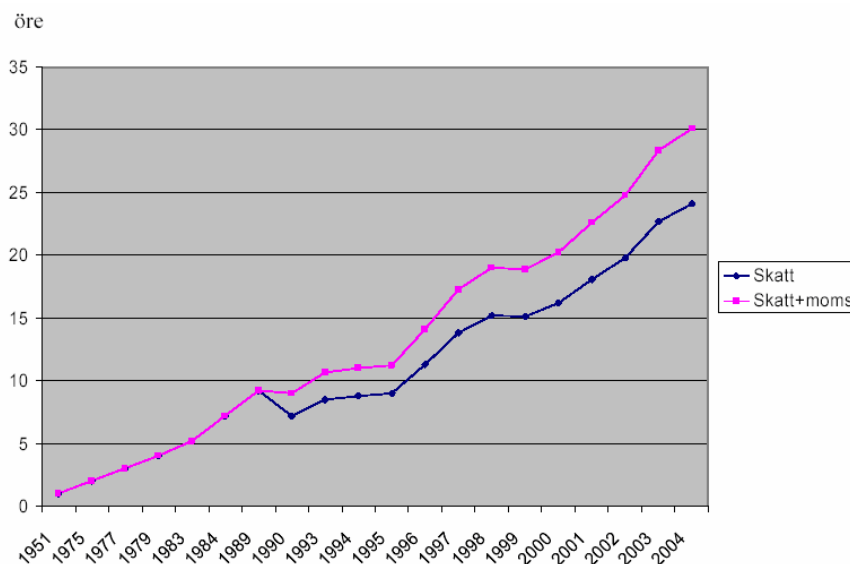
The total price paid by electricity consumers largely comprises the price of electrical power, grid charges and taxes (electricity tax and VAT). Grid charges and taxes account for a significant share of the total price – between 60 and 70 per cent – and consumers cannot influence them by actively choosing their electricity supplier or type of agreement. Although this is the case, house owners and others with an annual consumption of 25,000 kWh can make considerable savings.

Figures from Statistics Sweden show that the price of household electricity in rented and tenant-owner accommodation and in freehold properties increased by 65 per cent over and above the CPI during the period 1990-2003. This rise is due largely to increased energy tax on electricity, the impact of which is still greater as a result of the taxes being subject to VAT. The tax on electricity was raised from SEK 0.09 to SEK 0.097 per kWh when the electricity market was opened up to competition in 1996. It has since increased by almost 150 per cent and currently stands at SEK 0.241 per kWh.¹¹ This is shown in the figure below describing the growth in electricity tax from 1951 to 2004.

¹¹ During this period, lower tax rates have applied for people living in northern Sweden, i.e. in the counties of Norrbotten, Västerbotten and Jämtland, and in certain other northern municipalities in other counties. The current rate is SEK 0.181 per kWh.

Electricity taxation* rates from 1951

Household customers only. Energy tax became subject to VAT in 1990



*the tax rate is lower for certain municipalities in northern Sweden

Source: Svensk Energi

The Swedish electricity market has been the subject of several studies since it was opened up to competition in 1996. An overall conclusion is that the Swedish model (which is to a great extent a Nordic model) is generally felt to promote efficiency-raising structural change and thereby contributing to lower electricity prices for both large and small consumers, despite the fact that the total price has risen as a result of increased taxation. Competition has grown due to consumers being given the freedom to choose their suppliers and to the resultant battle for customers that this has engendered.

The Competition Authority takes the view that market efficiency can be improved further. In June 2003, the Nordic competition

authorities presented a joint report on the electricity market¹² which stated that enhanced transfer capacity between the Nordic countries would benefit customers. Increasing transfer capacity would broaden the market and thus encourage competition. The efforts currently under way to develop a European electricity market will also necessitate the erection of further transmission lines between countries.

Insofar as adequate competition cannot be achieved by means of increased transfer capacity between Sweden and other countries, measures may need to be taken at national level. One course of action designed to stimulate competition is to increase the number of actors producing electric power.

Measures that enhance price sensitivity among customers and help them to actively influence their costs would also boost competition. A switch to hourly measurement¹³ of electricity consumption, for instance, would mean that consumers could respond to a price increase and adjust their consumption accordingly, thus potentially lowering their costs. Incentives to reduce electricity consumption would be greatest when prices are at their highest, which is usually when the electricity grid is under heavy strain. This would cause the grid to be used more efficiently and reduce the need to expand grid capacity.

Postal services

Since the Swedish postal market was opened up to competition in 1993, a significant number of new companies have begun operations. At the same time, however, newly-established companies have dropped out of the market. One explanation is the vulnerable

¹² A Powerful Competition Policy - Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power (2003)

¹³ In Sweden, electric supply companies will be required to measure consumption at least once a month from 1 July 2009 at the latest (Government Bill 2002/03:85, Vissa elmarknadsfrågor).

position of newcomers lacking a proper market foothold. Another explanation is that new companies have not proved sufficiently viable.

According to Statistics Sweden, the price for postal services during the period 1990-2003 increased by almost 80 per cent compared with the overall CPI. Postal services, however, account for only a very small share of private consumption (just 0.2 per cent), and it is this share that is subject to price control, while the price cuts to which business customers have had access in the competitive part of the postal market are not included in the CPI. In general, the price structure has been adjusted so that the prices of various services are more in line with costs. Major price shifts have occurred, particularly between individual letters and deliveries and favouring sorted deliveries in metropolitan areas. Prices have increased significantly for services where there are no competitors to Posten.

In addition, both actual and potential competition has boosted internal efficiency in the Swedish postal service (Posten). The need for efficiency improvement has forced the company to find new solutions generating lower costs. Examples include Posten's closure of post offices combined with agreements whereby convenience stores and petrol stations provide certain types of postal services.

The closure of post offices – which is also a result of new behaviour patterns among customers – has not led to any deterioration in service levels. Rather, households and businesses now find it easier to distribute and collect post and parcels as convenience stores and petrol stations tend to stay open considerably longer than the post offices did.

There is every sign that competition and efficiency in the postal market can be improved further. Possible measures include cash counter services, the postal number system and rules for entry to Posten's infrastructure (see also section 4.3.3).

As noted in this report, no other operator besides Posten is in a position to offer a nationwide postal service, and there is little prospect of a new postal company establishing itself on a nationwide basis. A shortcoming in the reform of the Swedish postal market is the general lack of entry rules governing the bottleneck stage. Entry rules for bottlenecks can easily be introduced in those parts of the country in which a competitor to Posten is unable to construct or operate bottlenecks on its own account. This could apply to both collection and sorting as well as delivery. The cost of duplicating functions would appear to be greatest in the case of delivery. Access rules could be introduced that give Posten's competitors the opportunity to purchase delivery services from Posten in parts of the country where they themselves do not operate.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Konkurrenspolitik har fått en allt större betydelse och uppmärksamhet i Sverige och 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 för enkelt kan definieras i termer av produktivitetstillväxt genom innovationer.¹⁴ Detta höjer både nivån och tillväxttakten för produktiviteten på lång sikt.

Såväl EU som OECD har framhållit betydelsen av regelreformer som ett sätt att öka marknadseffektiviteten. Det finns flera internationella studier som visar på att det finns betydande fördelar med att öppna marknader för konkurrens och genomföra reformer. Vinsterna avspeglas bl.a. i förbättrad produktionseffektivitet och ökad valfrihet för konsumenterna.¹⁵

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, oegentligt, kommit att användas synonymt i flera fall.

¹⁴ OECD (2002a), *Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence*. Economics Department Working Paper No. 317 av Sanghoon Ahn.

¹⁵ Se t.ex. OECD (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform*.

I Sverige har flera sektorer liberaliserats och öppnats för konkurrens under den senaste tioårsperioden. En del av reformerna 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 liberaliseringen 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.

En viktig förklaring till dessa regelreformer har varit en ökad internationalisering och en allt snabbare teknisk utveckling i kombination med ändrad efterfrågan hos olika kundgrupper. Detta har ändrat gränserna för vad som tidigare kunnat karakteriseras som naturliga monopol¹⁶ och har även lett till att regleringar upphört som begränsat inträdet på marknader där tjänsterna varit prisreglerade. Detta har i sin tur inneburit att nya entreprenörer kunnat utmana de etablerade aktörerna. De olika regelverken har efter reformerna i varierande grad varit föremål för översyn och revideringar.

Konkurrensverket har vid skilda tillfällen uttalat att det är betydelsefullt att följa upp genomförda reformer. Sådana utvärderingar är viktiga för att få underlag för förbättringar av regelverken inom olika sektorer. Konkurrensverket har också genomfört analyser av de regelreformer som ägt rum sedan 1990-talet och lämnat flera förslag till ändringar av regelverk och hur konkurrenshinder inom olika områden kan undanröjas. Verket har tidigare genomfört särskilda utredningar om bl.a. elmarknaden och marknaden för inrikes flygtrafik.

¹⁶ Även om en marknad sägs utgöra ett naturligt monopol innebär inte detta nödvändigtvis att marknaden består, eller bör bestå, av endast ett företag. Omvänt kan det mycket väl vara så att en marknad monopoliseras även om förutsättningarna för naturligt monopol inte är uppfyllda. Se vidare avsnitt 3.1 för en definition av begreppet naturligt monopol.

I denna rapport beskrivs utvecklingen inom områdena inrikesflyg, tele, post, el och järnvägstransporter. Det finns olika skäl till att dessa områden valts. På marknaden för inrikes flygtrafik har SAS under senare tid mött ökad konkurrens från olika bolag. Bland annat har lokala företagare gått samman för att skapa sig egna flygbolag som konkurrerar på vissa linjer med förhållandevis låga priser. På telemarknaden har utbudet av olika tjänster och teleutrustning ökat markant under senare tid och en ny lag, lagen om elektronisk kommunikation, trädde i kraft under 2003 och ersatte telelagen. Marknaden för posttjänster har också varit föremål för förändringar, bl.a. har Posten ingått avtal med dagligvarubutiker där konsumenter kan lämna och hämta bl.a. paket. Inom Statens energimyndighet pågår ett arbete med att utveckla en ny modell för att reglera nätavgifterna. Modellen har fått stark kritik av framför allt elbolagen. Vad gäller järnvägstransporter har en särskild utredare nyligen lämnat förslag till hur person- och godstrafiken på järnväg skall kunna utvecklas. Sammantaget kan konstateras att det inom samtliga nu nämnda områden skett respektive kommer att ske förändringar av olika slag som gör att det är motiverat att belysa områdena.

Med stöd av genomförda utredningar och egna analyser redogörs övergripande för hur marknads- och institutionella förhållanden ändrats sedan marknaderna öppnades för konkurrens¹⁷ Har det blivit bättre eller sämre för företag och konsumenter? Inom vilka områden och på vilket sätt kan förbättringar göras? Kombinerat med en genomgång av bl.a. forskningslitteraturen inom nämnda områden är avsikten att ge rekommendationer och lämna förslag på förändringar av regler och strukturer som förbättrar marknadseffektiviteten till nytta för företag och konsumenter.

¹⁷ Det skulle föra för långt att i denna rapport göra en detaljerad beskrivning av utvecklingen av marknads- och institutionella förhållanden och detta har heller inte varit avsikten. För fördjupade redogörelser av nämnda områden hänvisas exempelvis till rapporten Lärobok för regelnissar, rapport till ESO av Mats Bergman, ECON (Ds 2002:21), tidigare utredningar av Konkurrensverket samt olika offentliga utredningar inom nämnda områden.

1.2 Rapportens disposition

Rapporten disponeras enligt följande. I kapitel 2 redogörs för sambandet mellan konkurrens, effektivitet och tillväxt. I kapitel 3 beskrivs de delar inom ovan nämnda områden där konkurrens är möjlig. En betydande del av kapitlet ägnas åt att beskriva vilka konkurrensproblem som kan uppkomma i nätverksbranscher med ett dominerande vertikalt integrerat företag samt vilka åtgärder som är viktiga att genomföra för att marknaden skall fungera på ett från samhällsekonomiska utgångspunkter önskvärt sätt. Exempel härpå är tillträdesreglering samt åtgärder som leder till en ökad rörlighet bland kunder på marknaden. För- och nackdelar med olika slag av tillträdesreglering beskrivs. I kapitlet redogörs även övergripande för konkurrenslagstiftningen inom Sverige och EU.

I kapitel 4 redogörs för utvecklingen inom ovan nämnda områden. Redogörelsen baseras främst på nationella studier och officiell statistik och fokuserar på hur koncentrationen och rörligheten på marknaden ändrats genom in- och utträde av företag, volym- och prisutveckling, sysselsättningsutveckling samt reglering och tillsyn. Dessutom beskrivs övergripande hur konkurrensen utvecklats samt lämnas förslag på åtgärder som är ägnade att öka marknads-effektiviteten och konsumentnyttan.

I kapitel 5 redogörs för olika erfarenheter från liberalisering av områden såsom el, post och tele. Ett urval av internationella studier som analyserat effekter av regelreformer och liberalisering av marknader presenteras. De slutsatser som följer av analyserna redovisas och generella och branschspecifika rekommendationer lämnas. Kapitlet innehåller även en sammanfattande bedömning av utvecklingen inom de studerade marknaderna.

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 av stor betydelse. 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 och konkurrerande företags tävling 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.

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 bl.a. 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 så att de blir mer resultatintriktade. 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 insatsfaktorerna. Detta är produktivitetstillväxt. Ett flertal empiriska studier har påvisat ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt till följd av innovationer.¹⁸

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.

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

Teoretiska och empiriska studier har i allt större utsträckning fokuserat på 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 företags möjligheter att påverka utfallet på marknaden minskar.

¹⁸ OECD (2002a), Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence. Economics Department Working Paper No. 317 av Sanghoon Ahn.

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 nätverkseffekterna¹⁹ är centrala för förståelsen av dessa marknader.

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 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

¹⁹ Det finns två delvis olika perspektiv på nätverkseffekter som grundas på att det finns två typer av källor till skalfördelar. Enligt det första perspektivet uppstår skalfördelarna på utbudssidan när fysisk infrastruktur skall anläggas. Enligt det andra perspektivet uppkommer skalfördelarna från efterfrågesidan, eftersom konsumenterna hellre vill ansluta sig till stora nätverk. Nätverkseffekterna i det senare perspektivet kan vara direkta, vilket kan exemplifieras med att nyttan hos en telefonanvändare eller telefaxanvändare ökar med antalet teleabonnenter inbegripet antalet anslutna telefaxapparater. Effekterna kan också vara indirekta, vilket kan exemplifieras med att antalet kringtjänster och kringutrustning ökar med antalet teleabonnenter och faxanvändare. Detta ökar i sin tur valmöjligheterna och nyttan för en enskild konsument. (Bergman, 2002).

vara mycket stor för det marknadsledande företaget, parallellt med att det finns ett betydande konkurrenstryck i en dynamisk mening.²⁰

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 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.

Empirisk forskning av regelreformer 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 reformer. Studier visar att dessa i allmänhet lett till de positiva effekter som nämns ovan.

²⁰ Se t.ex. Ganslandt och Nyberg (2002), Konkurrens och välbefinnande. Vad säger nationalekonomisk forskning?

3 Konkurrensutsättning i vertikalt integrerade branscher

3.1 Inledning

Tidigare var det vanligt att man betraktade nätverksbranscher såsom tele, el och järnvägstransporter som monolitiska naturliga monopol som inte kunde eller skulle konkurrensutsättas.²¹ Som framgått av beskrivningen i kapitel 1 och 2 är detta dock inte något som gäller för all framtid. Teknisk utveckling, förändrad efterfrågan och en ökad internationalisering har påtagligt ändrat marknadsförutsättningarna. En ökad fokusering har också skett mot att en bransch består av olika verksamhetsled (produktion och distribution) som i olika omfattning kan konkurrensutsättas.

I tabellen nedan redovisas för ett urval av nätverksbranscher vilka delar (nätverk) som kan konkurrensutsättas respektive vilka delar där förutsättningarna för konkurrens är sämre.

²¹ Om den produktionsnivå där skalfördelarna upphört överstiger hela marknads efterfrågan, så är marknaden ett naturligt monopol. På en sådan marknad är det i princip mer kostsamt att dela upp produktionen mellan två företag än att låta ett enda företag svara för hela produktionen. Bergman (2002) framhåller att det ändå kan vara motiverat att låta flera företag konkurrera på en sådan marknad. Detta är fallet om de positiva effekterna av ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en större produktionskostnad. Som framgått av redogörelsen i kapitel 2 ger konkurrens förbättrade incitament till kostnads kontroll, vilket kan medföra att de faktiska kostnaderna blir mindre då det finns fler än ett företag på marknaden trots att det då finns outnyttjade skalfördelar. Konkurrens kan också främja innovationer och bidra till dynamisk selektion, dvs. generera dynamiska och inte bara statiska effektivitetsvinster.

Tabell 3.1 Branscher som består av delar (nätverk) som kan konkurransutsättas respektive i princip inte utsättas för konkurrens

Bransch	Delar som kan konkurransutsättas	Delar som i princip inte kan konkurransutsättas
Tele	Transportnät Mobila teletjänster Mervärdestjänster	Lokala nät ²² Samtalsterminering
El	Elproduktion Elhandel	Transmissionsnät Distributionsnät
Flyg	Drift och underhåll av flygplan Flygplatstjänster Catering	Start- och landningstider (slots)
Järnvägstransporter	Drift av tåg	Järnvägsspår och signalsystem
Post	Leverans av paket och brådskande post	Leverans av brev i glesbygd

Källa: OECD (2002b)

Som framgår av tabellen ovan kan de redovisade nätverksbranscherna utsättas för konkurrens i vissa, men vanligen inte i alla led. Även om etablering på företagsekonomiska villkor uteblir till följd av att förutsättningarna för konkurrens på en marknad är begränsade, kan ett konkurrensmoment införas genom ett upphandlingsförfarande. Konkurrensen om en marknad uppstår i dessa situationer vid upphandlingstillfället där det mest effektiva företaget, dvs. det som åtar sig att tillhandahålla nyttigheten mot den lägsta

²² Utrymmet för konkurrens är bl.a. beroende av geografiska förhållanden och kundefterfrågan

ersättningen från det allmänna, förmodas vinna upphandlingen. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet för leverans av brev i glesbygd.

De delar som inte kan (bör) konkurrensutsättas har karaktären av s.k. flaskhalsar som företag normalt behöver ha tillträde till för att kunna vara verksamma på marknaden. Detta tillträdesproblem kan lösas på olika sätt, vilket utvecklas närmare i följande avsnitt.

3.2 Flaskhalsproblemet

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 centralt problem från konkurrenssynpunkt uppstår om den tidigare monopolisten både kontrollerar infrastrukturen uppströms och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag. Det kan visas att det vertikalt integrerade och tillika dominerande företaget under vissa förutsättningar kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden.²³ 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.²⁴ Enligt Economides (1995) kan vi förvänta oss att det dominerande företaget kommer att skapa en s.k. klämeffekt genom att ta ut höga tillträdesavgifter, avgifter som överstiger den faktiska kostnaden för tillträdet. På en

²³ Graden av substituerbarhet mellan dominantens och konkurrenternas tjänster är av stor betydelse för utfallet. Ju mer likartade tjänsterna är, desto mindre intresse har dominanten och tillika infrastrukturägaren att upplåta infrastrukturen åt konkurrenter. Exempelvis kan fasta teletjänster, i synnerhet telefonitjänster tillhandahållna av olika operatörer, betraktas som nära substitut.

²⁴ Andra sätt att försämra för konkurrenter kan vara att förhåla tidpunkter för leveranser eller leverera tjänster av sämre kvalitet.

oreglerad marknad är det lättare för en dominant att göra detta. Economides formulerar sålunda följande:

"It is well established by economic theory, as well as by empirical observation, that a monopolist which is not restrained by regulation or competition law will use its ability to price above cost. The monopolist holder of a bottleneck facility is no exception. It will price its output above cost and so reap supernormal (monopoly) profits. While the use of monopoly power and pricing above marginal cost are each a natural and expected behaviour by a monopolist, neither can be easily ascertained by observation of its accounts. It is well understood that items which appear as profits to competitive firms often instead appear as costs in the accounts of a monopolist."

På en reglerad marknad är det svårare att ta ut avgifter som överstiger den faktiska kostnaden för tjänsten, eftersom dominanten som regel måste motivera nivån på avgiften.²⁵ Dominanten har dock möjligheter att öka kostnaden för konkurrenter genom att inte erbjuda varje tjänst separat utan endast som ett paket av olika tjänster (*eng.* bundling). Konkurrenterna kan då tvingas köpa fler tjänster än vad som egentligen är nödvändigt för att kunna konkurrera, dvs. de kan drabbas av onödigt höga kostnader.

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.

För att lösa dessa problem införs ofta en särreglering som omfattar tillträde och prissättning. Exempel på marknader där detta gäller i Sverige är telemarknaden och i viss utsträckning elmarknaden.

²⁵ 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.

Särregleringen kan ofta vara utformad så att det finns en skyldighet för dominanten att erbjuda konkurrenter tillträde till infrastrukturen. Att införa en sådan skyldighet kan vara förhållandevis enkelt. Där-
emot är det förenat med olika problem att avgöra till vilka villkor som upplåtelsen skall ske.²⁶ Exempel på faktorer som en reglerare har att ta ställning till är om, och i så fall hur, regleringen skall underlätta inträde av nya företag samt vilken information som är nödvändig, och möjlig, att få för att kunna bestämma ett tillträdespris. En annan fråga är om tillträdespriserna skall vara kostnadsbaserade eller om efterfrågeförhållanden också skall ligga till grund för att bestämma vilka avgifter som bör tas ut.

En fördel med kostnadsbaserade avgifter är att de är förhållandevis enkla att beräkna, eftersom efterfrågeförhållanden inte beaktas. Ofta har förhållandevis enkla beräkningsgrunder använts för att beräkna ett tillträdespris, exempelvis en fördelning av (historiska) kostnader (*eng.* Fully Distributed Cost) med hjälp av någon fördelningsnyckel, vilket ger utrymme för godtycke.

En metod som fått tämligen starkt gehör i regleringssammanhang, framför allt inom telekomsektorn, går under beteckningen *LRAIC* (*eng.* Long Run Average Incremental Cost). Som namnet antyder bestäms ett pris på basis av "den framåtblickande" kostnaden.²⁷ Metoden innebär förenklat att man bestämmer kostnaden för att tillhandahålla ett s.k. inkrement, dvs. en ökning av verksamheten genom en volymökning eller en tillkommande produkt. Utgångspunkten är vanligen nukostnader. Dessutom innefattas ett pålägg för att täcka samkostnader. Metoden är helt kostnadsbaserad,

²⁶ För en detaljerad redogörelse av olika teoretiska principer för tillträdesreglering samt praktiska problem och tillämpningar se exempelvis Armstrong (2002), *The theory of access pricing and interconnection*, Handbook of Telecommunications Economics, Volume 1 och OECD (2003), *The Regulation of Access Services* (with focus on telecommunications).

²⁷ Det finns kritiker som hävdar att *LRAIC* i själva verket är en modell på basis av fullt allokerade historiska kostnader (*FDC*) men den tar ett framåtblickande perspektiv i stället för ett tillbakablickande.

dvs. någon hänsyn tas inte till efterfrågan när tillträdespriset skall bestämmas.

En annan modell som kan användas för att bestämma tillträdespriser går under benämningen *Baumols princip* eller *ECPR* (eng. Efficient Component Pricing Rule). Enligt denna princip skall tillträdespriset dels täcka de rörliga kostnaderna för att upplåta tillträde, dels ersätta upplåtaren för det vinstbortfall som uppkommer genom minskad försäljning. Principen grundas på att ett avdrag görs från upplåtarens detaljistpris, dvs. marginalen regleras.²⁸ Intäktsbortfallet - och därmed även tillträdespriset - är högre (lägre) ju mer (mindre) substituerbara företagens tjänster är. Då företagens tjänster är perfekta substitut är tillträdespriset lika med skillnaden mellan upplåtarens detaljistpris och de kostnader som bortfaller i detaljistledet för upplåtaren. Metoden är mindre meningsfull att använda när det vertikalt integrerade företaget har frihet att bestämma sina slutkundspriser, dvs. när det inte finns någon form av prisreglering. I jämförelse med exempelvis LRAIC är modellen mindre regleringsintensiv och resurskrävande. Det finns dock risker förknippade med bruket av ECPR eftersom den ger upplåtaren incitament att "överföra" kostnader från detaljistledet till grossistledet.

Det finns olika, mer sofistikerade, metoder för att beräkna tillträdespriser. En sådan metod går under beteckningen *Ramseyprissättning* som förenklat kan sägas innebära att tillträdespriset är relativt högt för produkter med en relativt oelastisk efterfrågan medan det omvända gäller för produkter med en relativt elastisk efterfrågan. Genom att ta ut ett relativt större pålägg på kostnaden för produkter som möter en relativt oelastisk efterfrågan, dvs. säljs på prisokänsliga marknader, kan konsumtionsminskningen begränsas. Detta innebär även att man får ett samhällsekonomiskt önskvärt utfall. Metodens användbarhet begränsas främst av att den

²⁸ I avsnitt 4.3.3 illustreras med ett enkelt exempel skillnaden mellan marginalreglering och kostnadsbaserad tillträdesreglering.

reglerande myndigheten förutom kostnadsdata måste ha data om efterfrågeelasticiteter för olika produkter och kundgrupper.²⁹ Eftersom det företag som skall regleras kan väntas ha bättre kännedom om kostnader och efterfrågan än regleringsmyndigheten, kan det finnas skäl att ge det reglerade företaget flexibilitet i prissättningen inom ramen för en pristaksreglering (*eng.* price cap). Företaget kan då ändra priserna för de reglerade tjänsterna med hänsyn till ändringar i kostnader och efterfrågan för enskilda tjänster. Denna princip har tillämpats inom exempelvis telekommunikationssektorn i olika länder i Europa. Vanligen har en utgångspunkt varit en reellt sett oförändrad prisnivå minskad med en viss procentsats, en s.k. rationaliseringsfaktor. Vid bestämningen av storleken på rationaliseringsfaktorn måste flera faktorer beaktas, bl.a. tidigare vinstnivåer samt förväntad kostnads- och efterfrågeutveckling. Kostnadssänkningar, exempelvis som ett resultat av teknisk utveckling, i kombination med en ökad efterfrågan innebär att rationaliseringsfaktorn kan vara betydande om det råder fallande styckkostnader i produktionen. En pristaksreglering utformad på detta sätt ger det reglerade företaget incitament att minska sina kostnader, eftersom detta leder till större vinst för företaget.

Sammantaget kan konstateras att ovan nämnda modeller har både för- och nackdelar.³⁰ En annan fråga gäller hur avgifter för tillträde till flaskhalsar bör tas ut. Om kostnaderna till stor del är fasta framstår det som rimligt att ha fasta avgifter. Som framgått av redogörelsen ovan kan man även tänka sig olika kombinationer av fasta och rörliga avgifter, vilket kan främja inträde genom att inte diskriminera mindre företag.

²⁹ Det kan även vara svårt av bl.a. fördelningspolitiska och andra skäl att få gehör för att ta ut olika tillträdesavgifter mellan olika företag beroende på hur pass priskänsliga de tjänster är som företagen bjuder ut.

³⁰ Det förtjänar att nämnas att den ekonomiska teorin är väl utvecklad vad gäller statiska analyser. Däremot finns det ingen väl utvecklad analys av hur tillträdespriser påverkar investeringsincitamenten, dvs. då dynamiska effekter beaktas (Valletti, 2003). I avsnitt 3.5 och 4.2.3 berörs detta ytterligare.

Komplement till tillträdesreglering

Det finns olika sätt att underlätta tillträdesreglering. Ett sätt är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Ett renodlat infrastruktur-bolag har mindre incitament att begränsa konkurrensen och därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden, dvs. tillsynskostnaderna minskar.³¹

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 Statens vattenfallsverk genom bildandet av affärsverket Svenska kraftnät. För det fall flaskhalsverksamheten skulle privatiseras krävs att en effektiv tillträdesreglering införs.

Flaskhalsen kan också ägas av staten i form 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, vid vertikal separation, använda ägarrollen för att få till stånd en effektivitetsbefrämjande konkurrens. En nackdel med ett offentligt ägt bolag eller affärsverk är att staten, i jämförelse med privata företag, lättare kan ge efter för påtryckningar av olika slag, och därmed även ta hänsyn till effekter på sysselsättning eller regionala effekter på ett annat sätt än vad privata företag skulle ha gjort. En annan nackdel är att incitamenten för kostnadskontroll är mindre, eftersom risken för konkurs är mindre.

³¹ En nackdel är att eventuella synergieffekter mellan flaskhalsledet och övriga led inte kan utnyttjas. Men även om det skulle förhålla sig på detta sätt kan det ändå vara motiverat att dela upp ett företag. Detta är fallet om de positiva effekterna av ökad konkurrens och mindre kostnader för tillsyn är större än de negativa effekterna av en större produktionskostnad.

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 inom klubben. Därmed minskar även regleringsbehovet. En nackdel med metoden är att klubbmedlemmarna har intresse av att utestänga nya företag. En annan nackdel är att klubbmedlemmarna 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.

Ytterligare ett sätt är att fördela delar av den totala flaskhalskapaciteten till varje företag som konkurrerar nedströms. Exempelvis fördelas start- och landningstider (slots) till olika flygbolag. När kapaciteten är förhållandevis enkel att avgränsa och definiera kan detta vara en användbar metod.

3.3 Tillträde till kunder

När marknader öppnas för konkurrens är det inte bara viktigt att få tillträde till viss infrastruktur. Även tillträde till kunder krävs för att kunna vara verksam på marknaden. Etablerade företag, i synnerhet tidigare monopolister, har ofta en stor kundstock, både absolut sett och relativt nya företag. För nya företag kan det krävas betydande marknadsföringsinsatser för att värva kunder från dominanten. Dominanten behöver däremot inte på motsvarande sätt informera

om sina produkter. Det kan också vara förenat med betydande kostnader för konsumenterna att byta leverantör, s.k. omställningskostnader som skapar inlåsnings effekter.

3.3.1 Inlåsnings effekter och omställningskostnader

I ekonomisk teori är omställningskostnader (*eng.* switching costs) ett samlingsbegrepp för kostnader som uppkommer för en konsument av att byta från en leverantör av en tjänst till en annan leverantör. Omställningskostnader finns i princip inom alla branscher, även om kostnaderna kan vara mer eller mindre betydande. Omställningskostnader kan vara av engångskaraktär där konsumenten måste investera i ny utrustning i samband med leverantörsbyte eller utgöras av inträdesavgifter av olika slag. Omställningskostnader kan även vara ett resultat av ett bonussystem som en leverantör tillämpar. Bonusprogram bidrar till omställningskostnaden genom att ge kunderna starkare incitament att anlita samma leverantör flera gånger och därmed har kunderna också ökade kostnader av att byta leverantör. Klemperer (1995) konstaterar, med stöd av teoretiska modeller, att inlåsningskostnader kan resultera i betydande välfärdsförluster i form av mindre produktion och konsumtion samt högre priser. Dessa kostnader kan även motverka inträde på marknader och därmed begränsa konkurrensen.

Även om det med stöd av ekonomisk teori finns argument för att omställningskostnader påverkar konkurrensen på en marknad är det förenat med problem att empiriskt undersöka och värdera effekten av kostnaderna. Orsaken är att dessa kostnader inte direkt kan observeras eftersom de är individuella för varje konsument. Det finns dock relativt ny litteratur om hur man direkt kan mäta inlåsningskostnader (Shy, 2002, Kim, Kliger & Vale, 2001) med hjälp av observerade data om priser och marknadsandelar. Detta bygger

på relativt enkla modeller, men har den fördelen att de resulterar i möjligheten att skatta inläsningskostnaden.³²

Det är möjligt att använda såväl generell konkurrenslagstiftning som särslagstiftning för att minska eller rentav eliminera vissa omställningskostnader. På marknaden för inrikesflyg har konkurrenslagen använts för att begränsa det dominerande bolagets användning av bonusprogram (se avsnitt 4.1.1). Inom exempelvis teleområdet har förvalsreformen ökat rörligheten på marknaden genom att underlätta byte av teleoperatör (se avsnitt 4.2.1).

3.4 Spelregler och tillsyn

Som framhållits ovan finns det behov av reglering och tillsyn av marknader, om än i olika utsträckning. Regleringsbehovet är större ju sämre förutsättningar det finns för en marknadslösning som genererar ett samhällsekonomiskt önskvärt utfall. Vid sidan av konkurrens- och särslagstiftning³³ finns inom marknadsrätten flera viktiga lagar av betydelse för konsumenterna, främst marknadsföringslagen, prisinformationslagen och lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Konsumentverket, som är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor, övervakar efterlevnaden av dessa lagar.

I det följande redogörs kortfattat för konkurrenslagstiftningen följt av en redogörelse för olika skäl för och emot särslagstiftning.

³² Modellen har använts av bl.a. Carlsson (2003). Se vidare bilaga 3 i Konkurrensverkets rapport Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram (2003:1).

³³ Särslagstiftningen för respektive område beskrivs i olika delar i kapitel 4.

3.4.1 Konkurrenslagstiftning

Konkurrenslagen (1993:20) trädde i kraft den 1 juli 1993. Lagen innehåller två förbud, ett mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Dessutom finns regler som ger domstol möjlighet att på talan av Konkurrensverket förbjuda en företagskoncentration om denna väsentligt hämmar eller är ägnad att väsentligt hämma en effektiv konkurrens.

Konkurrensverket är central myndighet för konkurrensfrågor och övervakar lagens efterlevnad såväl genom förhands- som efterhandskontroll. I det följande beskrivs förbudsreglerna.

Konkurrensbegränsande samarbete

Konkurrenterna kan i öppet eller hemligt samförstånd välja att inte tävla genom att t.ex. komma överens om priser eller dela upp marknaden mellan sig. Sådana överenskommelser mellan företag 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.

I 6 § konkurrenslagen förbjuds konkurrensbegränsande samarbete mellan företag om det har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا 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 prissamarbeta. 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.

Missbruk av dominerande ställning

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. Det kan 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. Ett sådant förfarande kan angripas med stöd av konkurrenslagens bestämmelse om förbud mot 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 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 detta förbud 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.

Ändrade konkurrensregler i Sverige och inom EU

I december 2002 antog EU en ny förordning om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget, dvs. bestämmelser som gäller konkurrensbegränsande samarbete mellan företag respektive missbruk av dominerande ställning. Den nya förordningen innebär att nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar är skyldiga att tillämpa EG-fördragets konkurrensregler fullt ut i ärenden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet). Med uttrycket handel täcks all gränsöverskridande verksamhet. Kravet på att det skall finnas en effekt på handeln mellan medlemsstater innebär att flödet av varor och tjänster mellan minst två medlemsstater kan påverkas, faktiskt eller potentiellt. Den nya EU-förordningen tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2004. Syftet med reformen av EU:s konkurrensregler är att skapa ett effektivt och decentraliserat system för tillämpningen av reglerna. Utvidgningen av EU gjorde även reformen nödvändig. Den tidigare förordningen hade varit i kraft sedan 1962.

Ett centralt inslag i tillämpningen av EU:s konkurrensregler är det Europeiska konkurrensnätverket (ECN) där Europeiska kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna samarbetar. Ärenden som rör artiklarna 81 och 82 fördelas inom nätverket. Ärenden ska handläggas av den konkurrensmyndighet som är bäst lämpad att utreda en eventuell konkurrensbegränsning.

Konkurrensverket tillämpar EU:s konkurrensregler parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen, dvs. när samhandeln berörs tillämpas inte bara de svenska reglerna utan även motsvarande bestämmelser i EG-fördraget. Förbudet i 6 § och 19 §

konkurrenslagen motsvarar i princip artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

Konkurrenslagen har anpassats till de ändrade konkurrensreglerna inom EU. Från och med den 1 juli i år kan företagen inte längre få icke-ingripandebesked eller undantag från Konkurrensverket för sina avtal och förfaranden. Företagen får i stället själva bedöma om deras avtal är förenliga med konkurrensreglerna. Genom att avskaffa det tidigare systemet med icke-ingripandebesked och undantag frigörs resurser som konkurrensmyndigheter inom EU kan använda för att ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar.

3.4.2 Särslagstiftning³⁴

Som framgått av ovanstående beskrivning av konkurrenslagstiftningen är lagen asymmetrisk i den meningen att hårdare krav ställs på dominerande företag. Utöver generell konkurrenslagstiftning kan speciallagstiftning användas för att motverka missbruk av marknadsmakt och för att främja konkurrens. Särreglering kan, särskilt under en övergångsperiod, vara ett viktigt komplement till konkurrenslagen på marknader som öppnats för konkurrens och där styrkeförhållandena mellan olika företag är markant olika. Särreglering är inte minst viktig vad gäller villkoren för tillträde till infrastruktur som har karaktären av flaskhalsar och som inte enkelt kan dupliceras.

Även om särslagstiftning kan användas för att främja konkurrens på marknader där det råder stora inträdesbarriärer, finns det också ett antal skäl som talar emot särslagstiftning i allmänhet och mot prisreglering i synnerhet. Särslagstiftning medför transaktionskostnader i form av att lagstiftningen måste implementeras, marknaden måste övervakas genom bl.a. informationsinsamling och överträdelser

³⁴ Särslagstiftningen för respektive område beskrivs i olika delar i kapitel 4.

måste beivras. Vid sidan av dessa direkta regleringskostnader finns även andra kostnader.

Särslagstiftning kan medföra att incitamenten på marknaden snedvrids. På grund av ofullständig kunskap är det inte möjligt för en reglerare att fatta de från samhällsekonomiska utgångspunkter bästa besluten. Men det kan även vara så att reglerare i stället värnar sina egna och de etablerade företagens intressen i stället för konsumenternas och potentiella konkurrenters. Påverkan från lobbygrupper kan också försvåra en objektiv inställning. Det kan exempelvis bli lönsamt för företagen att ägna sig åt icke önskvärda aktiviteter. Omvänt kan det förhålla sig så att samhällsekonomiskt önskvärda aktiviteter just genom särslagstiftningen inte blir lönsamma. Företagen kan också avsätta resurser för att söka kringgå en särslagstiftning.

En prisreglering med ett "felaktigt" bestämt pris kan leda till att knappa resurser används på ett ineffektivt sätt. En dåligt utformad särslagstiftning kan vidare medföra att företagen får felaktiga incitament att investera och utveckla nya produkter, dvs. leda till dynamiska effektivitetsförluster.

Särslagstiftning finns i princip inom alla branscher och i synnerhet i de branscher som studeras i denna rapport. Särslagstiftningen ser dock olika ut och har också ändrats över tiden sedan marknaderna öppnades för konkurrens genom olika reformer.

3.5 Avslutande kommentarer

Av redogörelsen i detta kapitel kan konstateras att utformningen av speciallagstiftning och behovet av strukturella åtgärder är av stor betydelse när marknader öppnas för konkurrens. Framför allt har fokuserats på de problem som har sin grund i att ett vertikalt integrerat och etablerat företag kontrollerar infrastruktur som andra

företag behöver tillträde till för att kunna konkurrera. En svår och kontroversiell frågeställning är hur pass ingripande en tillträdesreglering skall vara och hur den skall utformas. I detta kapitel har redogjorts för olika metoder som både har för- och nackdelar.

Den ekonomiska teorin för tillträdesprisättning är väl utvecklad vad gäller statiska analyser. Däremot finns ingen väl utvecklad analys av hur tillträdespriser påverkar investeringsincitamenten, dvs. då dynamiska effekter beaktas. Valletti (2003) beskriver en del generella slutsatser som kan ligga till grund för utformningen av en tillträdesreglering. Viljan att investera påverkas av den uppfattade eller förväntade risken för en investering. Enligt Valletti är det därför önskvärt att minska osäkerheten genom att så långt möjligt fastställa principerna för bestämningen av tillträdespriserna i förväg. Växelverkan eller sambandet mellan slutkundspriser och tillträdespriser har vidare en betydande inverkan på incitamenten att investera i infrastruktur. Valletti betonar också betydelsen av flexibilitet såtillvida att nya företag skall kunna ha möjlighet att välja från en "meny", exempelvis genom olika kombinationer av fasta och rörliga avgifter samtidigt som det vertikalt integrerade och etablerade företaget skall kunna ha möjlighet att inom ramen för ett pristak för en korg av tjänster ta ut olika avgifter, dvs. ges viss flexibilitet i prissättningen för de tjänster som omfattas av en reglering.

I detta kapitel har också pekats på att det finns komplement till tillträdesreglering. Ett sätt är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Tillträdesregleringen kan bli betydligt mindre komplex om flaskhalsen kan ägas av staten i form av ett offentligt ägt företag eller ett affärsverk. En sådan ordning minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden. En analys måste dock alltid göras med utgångspunkt från de specifika förhållanden som råder inom varje bransch, t.ex. vad gäller omfattningen av skal- och samproduktionsfördelar mellan olika tjänster.

Men det finns även fall då företagen på marknaden har ett ömsesidigt intresse av att utnyttja varandras infrastruktur. Detta gäller exempelvis på bank- och mobiltelemarknaderna där fler än ett företag kontrollerar infrastruktur. Även om det finns argument för att det avtal som företagen ingår om att utnyttja varandras infrastruktur kan utgöra en grund för ett konkurrensbegränsande samarbete, dvs. underlätta ett kartelliknande utfall, är det inte givet vilket utfallet blir på marknaden.

Höga termineringspriser kan ge upphov till höga priser på slutkundsmarknaden för samtal till mobilteleg kunder eftersom företagens marginalkostnader höjs men detta är inte den enda, tänkbara effekten av ökade termineringspriser. I den ekonomiska litteraturen konstateras att det finns två motverkande effekter som benämns "the raise each other's cost effect" och "the endogenous marginal cost effect".³⁵ Den första effekten gäller vad som, vid givna marknadsandelar, händer med slutkundspriserna när termineringsavgifterna ökar. Eftersom ökade avgifter för terminering av samtal i ett mobilnät höjer marginalkostnaden verkar detta prishöjande. Den andra effekten gäller vad som händer med marginalkostnaden för ett samtal när marknadsandelen ökar. En ökning av (höga) termineringsavgifter ökar incitamenten för mobiloperatörer att vidta åtgärder för att så många samtal som möjligt terminerar inom det egna nätet.³⁶ Genom att sänka sina slutkundspriser kan en mobiloperatör få fler kunder, dvs. öka sin marknadsandel, och därmed även minska sin kostnad för terminering av samtal i andra mobiloperatörers nät. Vilken effekt som dominerar beror bl.a. på hur mycket termineringsavgiften avviker från marginalkostnaden och graden av konkurrens på marknaden.

³⁵ Laffont och Tirole (2000), *Competition in Telecommunications*, MIT Press

³⁶ Laffont och Tirole uppger att en hård priskonkurrens gentemot slutkonsumenter innebär att mobiloperatörer har intresse av att ta ut höga termineringspriser för att få kompensation för avsaknaden av höga pålägg i slutkundsledet.

När marknader öppnas för konkurrens är en effektiv tillsyn viktig. Ingen marknad kan fungera utan spelregler. Såväl speciallagstiftning som generell lagstiftning, framför allt konkurrenslagstiftning, kan användas för att motverka missbruk av marknadsakt och för att främja konkurrens.

Effektiviteten i tillsynen minskar om en myndighet har olika roller och om det finns målkonflikter. Sådana kan uppkomma om en myndighet enligt sin instruktion skall tillgodose (alltför många) olika intressen. Men det finns även myndigheter som både har en produktionsroll och en tillsynsroll, vilket ofta medför rollkonflikter.

Slutligen skall framhållas att ingen marknad kan fungera väl utan aktiva konsumenter. Väsentligt är att konsumenterna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser. Välinformerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt.

Det kan vara tidsödande och kostsamt att samla in den information som behövs för att kunna göra relevanta jämförelser av företags priser och villkor. Den snabba tekniska utvecklingen av IT och Internet som skett under de senaste 10-15 åren har emellertid påtagligt förändrat förutsättningarna att göra bl.a. prisjämförelser och borde följaktligen bidra till en ökad konkurrens inom olika marknader.

En annan betydelsefull faktor för konkurrensen, som framför allt uppmärksammas under senare tid, har att göra med förtroende. I betänkandet Näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47) analyserar Förtroendekommissionen olika orsaker till ett alltmer framträdande förtroendeproblem. Kommissionen riktar bl.a. uppmärksamheten på sambanden mellan förtroende och transaktionskostnader. Sålunda blir transaktionskostnaderna högre ju sämre förtroendet är. En begränsad rörlighet kan med andra ord vara ett resultat av att konsumenterna har dåligt förtroende för marknaden, vilket

genererar höga transaktionskostnader. Ett dåligt förtroende kan i sin tur sammanhånga med en ineffektiv tillsyn.

Som framhållits ovan får det heller inte vara förenat med stora svårigheter eller kostnader att byta leverantör.

Omställningskostnader finns i princip inom alla branscher, även om kostnaderna kan vara mer eller mindre betydande. När dessa kostnader är betydande, är incitamenten svaga för att byta leverantör. Omställningskostnader kan även motverka inträde på marknader och därmed begränsas konkurrensen.

4 Utvecklingen inom fem liberaliserade områden

I det följande redogörs för utvecklingen inom fem områden som öppnats för konkurrens i Sverige under 1990-talet. De valda marknaderna är inrikesflyg, tele, post, el och järnvägstransporter. Genomgången fokuserar främst på hur koncentrationen och rörligheten på marknaden ändrats genom in- och utträde av företag, volym- och prisutveckling, sysselsättningsutveckling³⁷ samt reglering och tillsyn. Dessutom redogörs övergripande för hur konkurrensen utvecklats samt lämnas förslag på åtgärder som är ägnade att öka marknadseffektiviteten och konsumentnyttan.

4.1 Inrikesflyg

Marknaden för inrikes flygtrafik öppnades för konkurrens i Sverige den 1 juli 1992. Vid denna tidpunkt hade SAS, som under en lång period haft möjlighet att bygga upp sin verksamhet utan att möta någon nämnvärd konkurrens, en mycket stark ställning på den svenska marknaden. Liberaliseringen innebar möjligheter för nya bolag att etablera sig och prissättningen blev fri.³⁸

³⁷ Uppgifterna om antalet sysselsatta härrör från SCB:s sysselsättningsstatistik (RAMS).

³⁸ 1989 års Konkurrenskommitté (SOU 1990:58) granskade särskilt hur sektorer i ekonomin, bl.a. transportsektorn, genom förändrad lagstiftning kunde konkurrensutsättas. Kommittén ansåg att inrikesmarknaden i början av 1990-talet skulle vara mogen att öppnas för konkurrens. Skälen var främst den pågående liberaliseringen av luftfarten inom EU, där svenska flygbolag skulle bli tvingade till konkurrensanpassning, samt den kraftiga volymtillväxten inom svenskt inrikesflyg på mer än 250 procent mellan 1980 och 1990 mätt i antalet passagerare. Dessutom hade den amerikanska liberaliseringen av inrikesflyget 1978 visat sig effektivisera flygmarknaden med generellt bättre utbud och lägre priser som följd. I mer principiella termer anförde kommittén att konkurrens inom inrikesflyget skulle leda till ökad valfrihet för konsumenterna, ökad handelsfrihet för flygbolagen att agera på marknaden, inte minst för charterföretagen och regionalflyget, ökad kostnadseffektivitet inom flygbolagen och därmed sänkta flygpriser för konsumenterna samt ökade möjligheter för marknaden att anpassa priser och utbud till efterfrågan.

Denna utveckling ska ses i ett bredare perspektiv. Inom EU påbörjades en liberalisering av lufttransportområdet 1979. Liberaliseringen ägde rum i flera steg, varav det tredje, det s.k. "tredje luftfartspaketet" som omfattar marknadstillträde, prissättning och utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag trädde i kraft den 1 januari 1993.

Det tredje luftfartspaketet innebar bl.a. att lufttrafikföretag inom EU, med giltig operativ licens³⁹, tilläts trafikera flyglinjer inom gemenskapen. I april 1997 infördes en rätt för andra medlemsstaters licensierade lufttrafikföretag att bedriva trafik inom samtliga EU-länders territorium, s.k. fullständigt cabotage.⁴⁰

4.1.1 Marknadsförhållanden

Enligt nationalräkenskaperna, som produceras av SCB, utgjorde bruttoproduktionen för flygbolag (SNI 62) omkring 1 procent av BNP år 2001. Andelen har varit i stort sett oförändrad sedan 1993. Däremot har förädlingsvärdets andel av bruttoproduktionen minskat från närmare 34 procent 1993 till drygt 25 procent 2000. Ett år senare, 2001, var andelen drygt 23 procent.

I tabellen nedan redovisas hur antalet sysselsatta utvecklats i flygbolag samt vid flygplatser och andra serviceföretag till luftfart mellan 1986 och 2002.⁴¹ För att få ett jämförelsemått redovisas även totala antalet sysselsatta i riket.

³⁹ Tillstånd för lufttrafikföretag etablerade i gemenskapen att mot betalning utföra lufttransporter av passagerare, post eller gods.

⁴⁰ Detta innebar i princip fritt marknadstillträde för lufttrafikföretag inom EU samt Norge och Island i kraft av EES-avtalet.

⁴¹ De näringsgrenar som ingår framgår av bilaga.

Tabell 4.1.1 Antalet respektive andelen sysselsatta i flygbolag och vid flygplatser och andra serviceföretag till luftfart samt antalet sysselsatta i riket. Avrundade andelar i procent. Åren 1986-2002

År	Antal	Andel	Totalt i riket
1986	15 649	0,36	4 327 874
1989	17 500	0,39	4 480 665
1993	15 588	0,42	3 748 125
1996	15 837	0,41	3 827 502
1999	18 937	0,48	3 959 795
2002	20 139	0,49	4 147 174

Källa: SCB

Av tabellen framgår att antalet sysselsatta inom flygbolag m.m. ökat under den studerade perioden. Mellan 1993 och 1996 var antalet sysselsatta ungefär oförändrat och uppgick till knappt 16 000. År 1999 och 2002 hade antalet sysselsatta ökat och uppgick till knappt 19 000 respektive drygt 20 000. Under den studerade perioden har andelen sysselsatta ökat från närmare 0,36 till 0,49 procent av det totala antalet sysselsatta i riket.

När marknaden öppnades för konkurrens hade SAS tillsammans med Linjeflyg en marknadsandel som översteg 95 procent.⁴² En kort

⁴² Före liberaliseringen hade SAS 38 procent av inrikesmarknaden och Linjeflyg 58 procent. Tanken med liberaliseringen var att det skulle uppstå konkurrens mellan Linjeflyg och SAS. Några månader innan liberaliseringen köpte SAS Linjeflyg vilket medförde att konkurrens blev omöjlig mellan bolagen. Näringsfrihetsombudsmannen (företvarande NO, beslut 1992:177) gjorde bedömningen att det inte var möjligt att hitta någon annan svensk köpare än SAS och godtog förvärvet, mot att SAS åtog sig att uppfylla nio villkor, varav det viktigaste sannolikt var att SAS ställde 100 av sina 568 slots för inrikesflyg under de mest attraktiva tidpunkterna på dygnet (eng. peak) till förfogande, per vecka.

tid efter liberaliseringen av inrikesflyget 1992 mötte SAS konkurrens från flygbolaget Transwede. Bolagen konkurrerade främst med biljettpriser. Transwede etablerade sig på Arlanda och utövade fram till mitten av 1990-talet ett påtagligt konkurrenstryck mot SAS. Under åren 1996 och 1997 köptes Transwede av Braathens som övertog de linjer Transwede hade trafikerat.⁴³

I samband med liberaliseringen bildades Skyways genom en sammanslagning av bolagen Sair och Avia. Genom förvärv av bolagen Airborne, Highland Air, Air Express och Flying Enterprise expanderade Skyways kraftigt och hade 1997 närmare 10 procent av den svenska marknaden. Samma år inleddes ett omfattande samarbete mellan SAS och Skyways som i huvudsak innebar att Skyways anpassade sin trafik till SAS trafik. 1998 hade linjenätet utökats och Skyways flög då på ett 25-tal linjer i Sverige, dock inga linjer i konkurrens med SAS eller Braathens. Sedan våren 1998 ägs Skyways till 25 procent av SAS.⁴⁴

Malmö Aviation startade sin verksamhet 1981. Efter liberaliseringen började bolaget trafikera linjerna Bromma-Malmö och Bromma-Göteborg. Braathens köpte Malmö Aviation 1998 och slog ihop bolaget med Braathens Sverige. Det nya bolaget fick namnet Braathens Malmö Aviation och hade huvudkontor i Malmö. I slutet av 1998 halverades verksamheten och företaget koncentrerade sin inrikestrafik till Bromma. År 2001 köpte SAS Braathens. Malmö Aviation exkluderades och blev åter ett självständigt företag. Under 2002 träffades ett nytt trafikavtal för Bromma. Malmö Aviation kunde därigenom utöka sitt linjenät.

⁴³ Bergman (2001) konstaterar att SAS hade fördelen av att ha väsentligt fler dagliga avgångar på varje linje och ett mycket mer omfattande linjenät. Därtill kom att SAS, genom en rad lojalitetsskapande avtal riktade mot resenärerna, arbetsgivarna och resebyråerna, band resenärerna till sig. Dessa fördelar visade sig mer värda än den relativt stora kostnadsfördel som Transwede/Braathens uppges ha haft.

⁴⁴ Det statliga ägandet i SAS uppgår till 50 procent och svenska statens innehav är 21,4 procent. Till följd av att SAS äger en fjärdedel av aktierna i Skyways har svenska staten således ett indirekt ägande i Skyways.

Efter ingången av 2001 har flera nya aktörer startat inrikes flygtrafik. Därtill har redan befintliga aktörer påbörjat trafik i konkurrens på vissa inrikeslinjer där det tidigare funnits endast en aktör. I början av 2003 fanns det 13 flygbolag som bedrev inrikes flygtrafik i Sverige på ett 70-tal flyglinjer. I jämförelse med SAS var flertalet bolag små på inrikesflygmarknaden. På sju olika inrikeslinjer bedrevs flygtrafik i konkurrens. Under andra kvartalet 2004 hade antalet inrikeslinjer där det bedrevs flygtrafik i konkurrens ökat.⁴⁵

Konkurrenspåverkande faktorer

Konkurrens från andra transportslag

Den svenska inrikesflygmarknaden påverkas av konkurrens från snabbtåg och andra substitut. Vad gäller flygtransporters utbytbarhet mot andra transportslag är det främst transporter med tåg och båt som i vissa fall kan komma i fråga för vissa kategorier av resenärer. Det finns förhållandevis få flyglinjer där andra transportmedel kan konkurrera med flyget tidsmässigt. Transporter med tåg kan vara ett alternativ till flygtransporter under vissa förutsättningar och på vissa sträckor, främst där trafiken sker med snabbtåget X2000. Det gäller framför allt på sträckan Stockholm -Göteborg men även på sträckorna Stockholm -Malmö och Stockholm -Sundsvall.

Transporter med buss utgör knappast något alternativ till flygtransporter, åtminstone inte för affärsresenärer som får anses prioritera snabba transporter framför sådana med lägre priser. På längre sikt kan valet av transportmedel påverkas av vilka offentliga infrastrukturinvesteringar som staten väljer att genomföra.

⁴⁵ LfV - Luftfart och Samhälle, Destinationsutbud för olika år och kvartal.

Start- och landningstider

Konkurrensfaktorer av betydelse är om flygbolagen kan erbjuda ett efter förhållandena anpassat antal avgångar på attraktiva avgångstider.

Ett förhållande som gynnar en dominerande aktör och verkat som ett etableringshinder på flygmarknaden är den begränsade tillgången på attraktiva start- och landningstider, s.k. slots.⁴⁶ Vid liberaliseringen 1992 fick SAS behålla sina då tilldelade slots, på Arlanda.

Det system som tillämpas vid fördelningen av slots på Arlanda och Bromma flygplatser medför en konkurrenssnedvridning till följd av regeln om de s.k. historiska rättigheterna⁴⁷ som favoriserar de flygbolag som tidigare utnyttjat sina tilldelade slots. Regeln innebär att om ett flygbolag använt sina slots till minst 80 procent under förevarande säsong så har flygbolaget en förtur till samma slots följande säsong. Detta innebär att SAS, som vid liberaliseringen hade mer än 95 procent av den svenska inrikesflygmarknaden och därigenom ett betydande antal attraktiva slots, i stort sett har haft möjligheten att bibehålla tillträdet till Arlanda med stöd av gällande regelverk. På motsvarande sätt har Malmö Aviation haft möjligheten att bibehålla tillträdet till Bromma flygplats.⁴⁸

På Arlanda var SAS under 2004⁴⁹ tilldelat närmare 40 procent och Skyways ca 15 procent av det totala antalet slots. Således hade SAS och Skyways tillsammans ca 55 procent av totala antalet slots på Arlanda. På Bromma var Malmö Aviation tilldelat ca 57 procent och Skyways ca 12 procent av det totala antalet slots under motsvarande

⁴⁶ Problematiken med fördelningen av start- och landningstider har beskrivits ingående i Konkurrensverkets rapport Start- och landningstider inom flyget, Konkurrensverkets rapportserie 2001:7.

⁴⁷ Grandfather rights

⁴⁸ I avsnitt 4.1.2 redogörs för hur fördelningen av slots administreras i Sverige.

⁴⁹ Avser tidtabellperioden 26 oktober 2003 – 27 mars 2004.

period. Under de tre senaste tidtabellperioderna har andelen av det totala antalet slots som tilldelats andra flygbolag än de nämnda ökat både på Arlanda och Bromma.

Inläsningseffekter

Den kostnad som uppkommer för en resenär av att byta från ett bolag till ett annat benämns omställnings- eller inläsningskostnad. Denna kostnad beror på flera faktorer, t.ex. bolagets absoluta och relativa storlek, antalet avgångar hos bolaget, antalet avgångar hos konkurrenter, lokaliseringen av flygplatserna som bolagen flyger från samt bonusprogram. Bonusprogram bidrar till inläsningskostnaden genom att ge kunderna starkare incitament att anlita samma bolag flera gånger och därmed har kunderna också ökade kostnader av att byta bolag. Därmed minskar även konkurrenters möjligheter att locka över kunder. Hur priser och antalet avgångar påverkas av bonusprogram är emellertid inte självklart utan beror bl.a. på hur utbytbara kunderna upplever att de olika bolagens tjänster är samt kundernas priskänslighet.⁵⁰

Bonusprogram kan också, p.g.a. att de skapar inläsningskostnader, ha en avskräckande effekt på inträde. Denna effekt förstärks om ett existerande bolag är stort (dominerande) och har ett stort antal medlemmar i sitt lojalitetsprogram. Ett bolag som överväger att träda in på en sådan marknad måste vara berett att antingen erbjuda ett mycket bättre lojalitetsprogram, en högre kvalitet på sina tjänster eller påtagligt lägre priser.

År 1998 inledde Konkurrensverket en utredning avseende villkor som tillämpades av SAS i bolagets avtal med företagskunder och resebyråer samt SAS tillämpning av sitt flygbonusprogram, EuroBonus. Utredningen baserades på misstankar om att SAS,

⁵⁰ I avsnitt 4.1.3 beskrivs vilka effekter bonusprogram hos SAS haft på bl.a. flygbolagens priser på den svenska inrikesflygmarknaden.

genom bolagets tillämpning av bl.a. sitt flygbonusprogram, överträdde förbudet i 19 § konkurrenslagen och därigenom gjorde sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning.

Konkurrensverkets utredning visade att SAS missbrukat sin dominerande ställning på den svenska flygmarknaden genom tillämpningen av EuroBonusprogrammet på inrikes flygresor. SAS, i egenskap av dominerande aktör, tillämpning av EuroBonus bedömdes försvåra för andra flygbolag att starta eller upprätthålla konkurrerande inrikes flygtrafik.

I beslut den 12 november 1999 ålade Konkurrensverket SAS vid vite av 100 miljoner kronor att fr.o.m. den 12 december 1999 inte tillämpa flygbonusprogrammet EuroBonus eller medverka i liknande program så att poäng eller motsvarande kan intjänas på inrikes flygresor i Sverige för uttag av bonuserbudanden.

SAS överklagade Konkurrensverkets beslut och yrkade att Marknadsdomstolen i första hand skulle upphäva beslutet eller i andra hand ändra åläggandet på så sätt att det inte skulle träda i kraft förrän åtta månader efter dagen för domstolens beslut och att vitet skulle nedsättas till skäligt belopp då SAS ansåg att vitets storlek stred mot proportionalitetsprincipen. SAS hävdade att förfarandet inte stred mot konkurrenslagen samt att den av Konkurrensverket gjorda avgränsningen av den relevanta marknaden i alla händelser var felaktig och därmed oförenlig med EG-rättslig praxis.

Marknadsdomstolen inhiberade Konkurrensverkets beslut i avvaktan på det slutliga beslutet. Marknadsdomstolen meddelade den 27 februari 2001 beslut i ärendet. Beslutet innebar i allt väsentligt ett fastställande av verkets tidigare åläggande. Marknadsdomstolens beslut innebär att SAS har ålagts att inte tillämpa sitt bonusprogram så att poäng eller motsvarande för uttag av bonuserbudande kan intjänas på inrikes flygresor mellan orter där SAS och med SAS samarbetande flygföretag, som är anslutna till programmet, möter

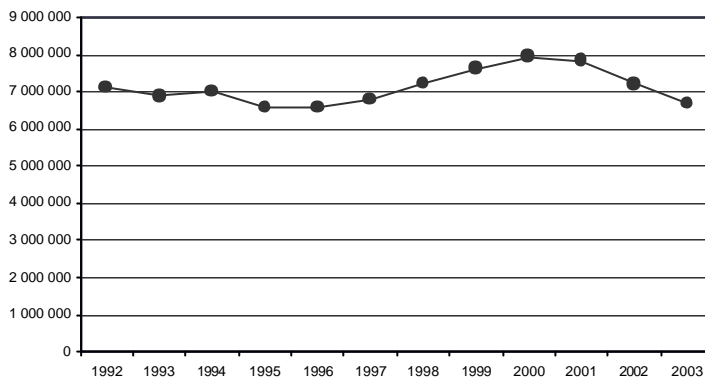
konkurrens. SAS är emellertid fortfarande oförhindrat att dela ut poäng på övriga inrikes flygresor. Andra flygbolag är oförhindrade att dela ut poäng på samtliga inrikeslinjer, oberoende av om de möter konkurrens.

Volymutveckling

I början av 1970-talet flög knappt två miljoner passagerare inrikes i Sverige, medan ungefär dubbelt så många flög utrikes. Därefter ökade antalet inrikes passagerare snabbt. I mitten av 1980-talet översteg antalet inrikespassagerare antalet utrikespassagerare.

När inrikesflyget liberaliserades sommaren 1992 befann sig den svenska ekonomin i en djup lågkonjunktur. Under 1991 hade antalet inrikespassagerare på de svenska flygplatserna, bl.a. till följd av lågkonjunkturer, minskat betydligt. År 1990 uppgick antalet inrikespassagerare till närmare 8,7 miljoner och 1991 till 7,2 miljoner.

Den svaga volymutvecklingen fortsatte även de följande åren och den negativa trenden bröts först under 1997 då antalet passagerare ökade, vilket framgår av bilden nedan. Passagerarvolymen fortsatte att öka även de följande tre åren och uppgick under 2000 till drygt 7,9 miljoner passagerare. Trots att antalet passagerare hade ökat var antalet mindre än under rekordåret 1990. Inrikestrafiken har minskat kraftigt de senaste två åren. År 2003 uppgick antalet inrikespassagerare på svenska flygplatser till knappt 6,7 miljoner, vilket var drygt 0,5 miljoner mindre än året innan.

Bild 4.1.1 Antal inrikespassagerare 1992-2003

Källa: Luftfartsverket

Luftfartsverket (LFV) konstaterar i sin årsredovisning för 2003 att trafiken vid LFV:s flygplatser vid 2003 års utgång jämfört med 2001, då den nuvarande nedgången började, är 4,3 miljoner färre passagerare. Det är en ackumulerad nedgång med 15 procent sedan händelserna den 11 september 2001 och inledningen av den rådande lågkonjunkturen. Under denna tidsperiod har också en omstrukturering skett av marknaden där trafiken minskat för traditionella flygbolag till förmån för de s.k. lågkostnadsbolagen.⁵¹

Under det sista kvartalet 2003 visade utrikestrafiken en positiv utveckling och den reguljära trafiken uppvisade under detta kvartal en trafikökning om 2 procent. En återhämtning av inrikestrafiken är enligt LFV till stor del beroende av en positiv utveckling av

⁵¹ Lågkostnadsbolagens nisch är att fokusera på kostnadsreducering vilket i sin tur kan möjliggöra lägre priser. Bolagen kan reducera sina kostnader på många sätt, exempelvis genom att flyga med en enda flygplanstyp vilket medför lägre underhållskostnader, ha få avgångar per dag, flyga mellan stora städer och till billigare sekundärflygplatser samt ha tätare stolsplacering. Därutöver har flygbolagen en generellt lägre servicenivå, såväl ombord på planen som på flygplatserna, samt marknadsför resorna till en lägre kostnad. Lågkostnadsbolagen har en viktig fördel gentemot de traditionella flygbolagen genom att de har just låga kostnader. En strategisk nackdel i kampen om transferpassagerare för lågkostnadsbolagen är dock att bolagen vanligtvis saknar eller har ett mycket begränsat nätverkssystem.

konjunkturen. Vid sidan av konjunkturens inverkan på inrikes-
trafiken framhåller LFV att SAS agerande på denna marknad är av
särskild betydelse eftersom bolaget har en marknadsandel på
närmare 70 procent.⁵²

Prisutveckling

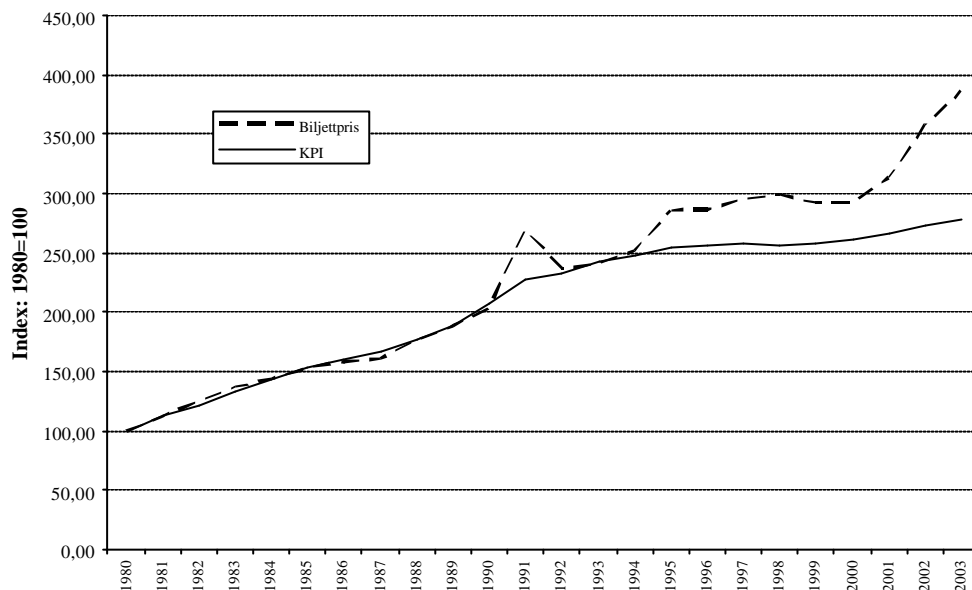
Det går att mäta utvecklingen av flygpriser på många olika sätt.
Exempelvis kan priset för en viss biljettyp på en viss sträcka studeras
över tiden. Detta kan av olika skäl vara missvisande. Bergman (2002)
konstaterar att antalet prisklasser successivt har ökat, såväl i Sverige
som utomlands, genom att nya, i första hand biljettklasser med lägre
priser introducerats. Detta innebär att spridningen mellan biljetter
med högt respektive lågt pris ökar och att en biljettklass som vid en
tidpunkt har ett lågt pris så småningom kan öka i pris.

SCB har sedan lång tid tillbaka följt hur biljettpriserna inom inrikes-
flyget utvecklats.⁵³ Flygresor ingår som en komponent i konsument-
prisindex (KPI) som mäter den allmänna prisutvecklingen i Sverige.
Eftersom KPI har fokus på den privata konsumtionen följde SCB
inledningsvis utvecklingen av priset för inrikes flygresor för privat-
personer. I bilden nedan visas prisutvecklingen för inrikes privat-
resor mellan 1980 och 2003 samt utvecklingen av KPI.

⁵² LFV, Årsredovisning 2003

⁵³ Flygbolagen lämnar månadsvis prisuppgifter för biljetter som vänder sig till privat- respektive affärsresenärer. Vad gäller privatresenärer mäter SCB priset för en korg av flygresor med olika vikter för olika sträckor och olika biljettklasser utifrån ett förmodat genomsnittligt inköpsmönster för privatpersoner. För affärsresenärssegmentet tas även hänsyn till pendlar-kort, buntbiljetter, företagsbiljetter och dylikt. De omsättningsmässigt största flygsträckorna och biljettyperna ingår i undersökningarna. Vägningstalen för flygbolag, flygsträckor och biljettyper uppdateras årligen och baseras på aktuella omsättningsuppgifter som erhålls från flygbolagen.

Bild 4.1.2 Biljettprisutvecklingen för inrikes privatresor och utveckling av KPI 1980-2003



Källor: Luftfartsverket och SCB

Som framgår av bild 4.1.2 så steg biljettpriset nominellt kraftigt under 1980-talet. Inflationstakten var emellertid hög och priset för inrikes flygresor för privatpersoner minskade reallt. Efter 1992 har ökningstakten nominellt varit mindre än under 1980-talet, men i reala termer betydligt större.⁵⁴

Sedan 1996 mäter SCB även prisutvecklingen för inrikes flygresor för affärsresenärer. Mellan 1996 och 2003 har priserna för affärsresenärer enligt SCB ökat i nominella termer med ca 18 procent.⁵⁵ Priserna för privatresenärer ökade under motsvarande period med drygt 34

⁵⁴ När flygresor belades med moms 1991 ökade priset med ca 25 procent. Momssatsen har sedermera ändrats ett antal gånger. Den 1 januari 2001 sänktes momsen på inrikes flygresor från 12 till 6 procent.

⁵⁵ Beräkningen baseras på ändring av årsgenomsnitt.

procent. Under samma period har KPI ökat med 8,5 procent, dvs. betydligt mindre. Med andra ord har priserna för inrikes flygresor under denna tidsperiod ökat betydligt mer än den allmänna prisnivån.

Vad gäller prisutvecklingen under 2003 är däremot bilden en annan. Under årets första månad föll priserna för affärsresenärer, enligt statistik från SCB, i inrikestrafiken och priserna var i stort sett oförändrade fram till och med oktober. I november föll affärspriserna kraftigt, i nominella termer med ca 13 procent. Priserna för privatresenärer föll också under början av 2003 men därefter ökade de successivt fram till och med juli, i nominella termer med ca 4,5 procent. Därefter var priserna för privatresenärer i det närmaste oförändrade fram till och med oktober. I likhet med vad som skedde med affärspriserna föll privatpriserna kraftigt under november, med drygt 10 procent. Mellan 2002 och 2003 föll priserna för affärsresenärer, enligt statistik från SCB, med ca 5,6 procent i reala termer medan priserna för privatresenärer höjdes med ca 5,8 procent.⁵⁶ Vidare kan konstateras att priserna för utrikes privatresor föll med omkring 8 procent mellan december 2002 och december 2003 i reala termer. Enligt LfV är en viktig förklaring till de sjunkande utrikespriserna den ökade konkurrensen från framför allt lågkostnadsbolagen.⁵⁷

4.1.2 Reglering och tillsyn

Luftfarten omgärdas av ett komplext och omfattande regelverk, såväl nationellt som internationellt.⁵⁸ Svensk luftfart påverkas i hög grad av EU:s regelverk för luftfartsområdet. Europeiska gemen-

⁵⁶ Beräknat som ändring av årsgenomsnitt.

⁵⁷ Se vidare Lfv, Flygets utveckling 2003, Sektorredovisning.

⁵⁸ Det grundläggande regelverket för den civila luftfarten fastställdes genom Chicagokonventionen 1944. En av de viktigaste principerna som fastslås i konventionen är att varje stat har absolut suveränitet över sitt eget luftrum.

skapens luftfartspolitik har gått ut på att liberalisera och harmonisera luftfarten inom EU och att stärka konkurrensen. Den svenska luftfartslagstiftningen är i stor utsträckning beroende av de internationella åtaganden som Sverige gjort. De viktigaste svenska författningarna på luftfartsområdet är luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171).

LFV driver f.n. 19 flygplatser och svarar för flygledningen i Sverige. LFV ansvarar också genom Luftfartsinspektionen för tillsyn av säkerhet och kontroll av den civila luftfarten. LFV har även med sektorverksamheten en myndighetsutövande och trafikpolitisk roll för svensk luftfart.

Verkets huvuduppgifter består bl.a. i att främja utvecklingen av den civila luftfarten, ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart, utfärda föreskrifter för och utöva tillsyn för flygsäkerheten för den civila luftfarten, ansvara för flygtrafiktjänst i fred för civil och militär luftfart samt ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom luftfarten.

LFV 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 tillsynskontroll, dels nuvarande s.k. sektorroll, dvs. den myndighetsutövande verksamheten samt den transportpolitiska rollen för luftfartssektorn i dess helhet.

Riksdagen har beslutat att en delning av LFV skall genomföras i en myndighet med renodlade myndighetsuppgifter och ett affärsverk som tar hand om produktionsverksamheten. Konkurrensverket har i yttranden till regeringen pekat på de rollkonflikter som kan uppstå genom att LFV eller någon av verkets ledningsenheter har myndighetsuppgifter, skall vara neutral flygplatshållare samt utföra olika kommersiella tjänster. Konkurrensverket har vidare förordat en lösning som eliminerar LFV:s möjligheter att stödja egen konkur-

rensutsatt verksamhet med bidrag från verksamheter som har monopolskydd. Den av riksdagen beslutade ordningen reducerar risken för målkonflikter och att resurser förs mellan olika verksamheter. Den nya myndigheten, Luftfartsstyrelsen, skall bildas den 1 januari 2005. Den nuvarande Luftfartsinspektionen kommer att ingå i den nya myndigheten.

Slottfördelning⁵⁹

I Europa administreras slottfördelningen av självständiga organisationer, som t.ex. i Sverige av Airport Coordination Sweden (ACS). Den 18 januari 1993 antog rådet förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider på Europeiska gemenskapens flygplatser. Slottförordningen baseras på att fördelningen av slottider sker enligt neutrala, genomblickbara och icke-diskriminerande regler.⁶⁰

I slotsförordningen fastslås att slots vid en bristsituation skall fördelas av en samordnare (koordinator) för flygplatsen. Koordinatorn skall agera i enlighet med förordningen. En grundprincip i prioriteringen av slots är att de bolag som redan flyger på den önskade tiden (Grandfather rights) får flyga på samma tid i nästkommande motsvarande säsong. Vidare prioriteras ändringar av tidtabellen och nyttillträdande flygbolag. De sistnämnda har rätt till 50 procent av slottiderna i den s.k. slotpoolen (ankomst- och avgångstidsreserven) när den initiala fördelningen till historiska tider och tidtabellsändringar genomförts.

I Sverige finns det två fullständigt samordnade flygplatser, Arlanda och Bromma. LFV har, i egenskap av behörig myndighet för det

⁵⁹ Se vidare betänkandet Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen (SOU 2003:33), Bilaga 12, SLOTS - Tidtabellagda ankomst- och avgångstider av LFV.

⁶⁰ Förordningen är föremål för en översyn som bl.a. syftar till att förbättra nyttillträdande flygbolags möjligheter att få attraktiva slots.

civila luftfartsområdet, givit ACS⁶¹ i uppdrag att samordna och fördela avgångs- och ankomsttider på Arlanda och Bromma. Slotfördelning äger inte rum på någon annan flygplats i Sverige eftersom det inte finns andra flygplatser med trängselproblem liknande Arlanda och Bromma.

4.1.3 Sammanfattande bedömning

Inför liberaliseringen av den svenska inrikesflygmarknaden fanns högt ställda förväntningar. I Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrens i inrikesflyget (SOU 1990:58) anges en rad förväntade effekter då marknaden öppnas för konkurrens. Kommittén räknade med att nya företag skulle etableras, att utbudet skulle öka och att nya direktlinjer och nav-ekersystem skulle utvecklas vid sidan av Arlanda. Vidare förutsågs lägre priser och förbättrad service. De högt ställda förväntningarna grundades framför allt på erfarenheter från USA.

Med utgångspunkt från dessa förväntningar kan konkurrensen på marknaden för inrikes flygtrafik sägas ha utvecklats mindre positivt än vad som bedömdes möjligt då marknaden öppnades för konkurrens. Enligt LFV sjönk priserna till en början kraftigt för att mot slutet av 1990-talet åter ha stigit till en nivå ca 15 procent högre än före liberaliseringen. Det kan konstateras att prisutvecklingen sammanhänger med konkurrenstrycket.

Den begränsade konkurrensen på den svenska inrikesflygmarknaden hänger starkt samman med SAS starka ställning och de etableringshinder som strukturförhållandena på marknaden för med sig. Inom flyget finns det s.k. flaskhalsar som begränsar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Kapaciteten på flygplatserna

⁶¹ ACS är en ekonomisk förening och i dess styrelse sitter representanter för svenska flygbolag och LFV.

och tillgången till start- och landningstider (slots) utgör begränsande faktorer. Arlanda flygplats är och kommer att förbli ett viktigt nav för flygtrafiken i riket. Kapacitetsbristen på Arlanda flygplats kan visserligen minska genom att ytterligare start- och landningsbanor byggs utöver de nuvarande tre. Men bristen på attraktiva slots under vissa tider på dygnet på Arlanda och Bromma, som utgör ett alternativ för dem som annars trafikerar Arlanda, samt de begränsade möjligheterna för flygbolag att inom ramen för nuvarande slotsförordning bli tilldelade nya slots på dessa flygplatser utgör väsentliga etableringshinder på svensk inrikesflygmarknad, vilket Konkurrensverket framhållit bl.a. i rapporter till regeringen.

En annan faktor som begränsat konkurrensen är förekomsten av SAS bonusprogram. SAS införde bonusprogram på inrikestrafik i maj 1997. I februari 2001 fattade Marknadsdomstolen ett beslut som innebar att SAS fr.o.m. den 27 oktober samma år inte fick tillämpa sitt bonusprogram på inrikes flygresor mellan orter där SAS möter konkurrens. Beslutet innebar i allt väsentligt ett fastställande av Konkurrensverkets i november 1999 meddelade åläggande.

Enligt de analyser som Konkurrensverket låtit utföra har tillämpningen av flygbonusprogram på den svenska inrikesflygmarknaden haft en konkurrensbegränsande verkan, i synnerhet om det tillämpas av ett företag med dominerande ställning.⁶² Enligt verkets analyser har SAS bonusprogram medfört ett högre biljettpreis för SAS affärsresenärer, både jämfört med andra bolag och även jämfört med

⁶² Ett flygbolags storlek och utbud har betydelse för bonusprogrammets attraktionskraft. Ett flygbolag med ett förhållandevis stort utbud har i flera avseenden bättre förutsättningar att erbjuda ett attraktivt bonusprogram än ett bolag med ett mindre utbud. Ett bolag med ett stort utbud kan för det första erbjuda ett rikt urval av bonusresor och fler alternativ ökar en resenärs värdering av ett bonusprogram. För det andra är det mer troligt att resenären kan ackumulera tillräckligt många poäng för en gratisresa om flygbolaget har ett relativt stort utbud av linjer och avgångar. För det tredje kan resenärer betrakta konkursrisken för ett stort flygbolag som mindre än konkursrisken för ett litet och nyetablerat bolag. Ju större sannolikheten är att ett bolag går i konkurs desto mindre intressant blir det för en resenär att delta i bolagets bonusprogram, dvs. ett större bolag har en fördel relativt ett mindre.

tidsperioder utan bonusprogram.⁶³ I jämförelse med andra bolags priser uppgår ökningen av SAS pris till omkring 12 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på sträckor med konkurrens. Ökningen av SAS biljettpris, jämfört med perioder utan bonusprogram, uppgår till omkring 8 procent av det genomsnittliga biljettpriset. Vidare kunde konstateras att bonusprogram haft en signifikant effekt på inlåsningskostnaden för SAS resenärer. Enligt modellresultaten ökar inlåsningskostnaden för SAS affärsresenärer med närmare 500 kronor per passagerare under tidsperioden med bonusprogram, vilket utgör knappt 15 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på sträckor där det råder konkurrens. Eftersom SAS är det största bolaget på de flesta sträckor med konkurrens har bonusprogram hos SAS medfört ökade listpriser för en stor andel av affärsresenärssegmentet. Den ökade inlåsningskostnaden visar att SAS bonusprogram har haft en effekt på affärsresenärernas värdering av de olika bolagen och sålunda en effekt på deras val av flygbolag.

Marknadsdomstolens beslut innebar en begränsning av SAS tillämpning av bonusprogrammet. Därmed har programmets konkurrensbegränsande verkningar på den svenska inrikesmarknaden minskat. Detta har i sin tur ökat förutsättningarna för nya flygbolag att etablera trafik i konkurrens med bl.a. SAS.

Under senare tid har konkurrensen ökat genom att lokala företagare gått samman för att skapa sig egna flygbolag med lägre flygpriser. Exempelvis startade ett nytt bolag, Umeåflyg, under maj månad i år lågpristrafik mellan Stockholm (Arlanda) och Umeå. Detta kommer i sin tur att vara gynnsamt för olika kategorier av resenärer. Konkurrensen har ökat betydligt genom det Göteborgsbaserade lågkostnadsbolaget FlyMe som i mars i år inträdde på marknaden. Bolaget trafikerar linjerna Stockholm (Arlanda)-Göteborg och Stockholm -

⁶³ Se vidare rapporten Smakar det så kostar det - En utredning med fokus på flygbonusprogram (2003:1)

Malmö. Malmö Aviation har vidare expanderat sin trafik, delvis till följd av ändrade regler vid Bromma flygplats. Gotlandsflyg har uppgett att man visar lönsamhet på linjen Visby-Stockholm (Bromma) och Finnair har förvärvat kontrollen över flygbolaget Nordic Airlink som bl.a. trafikerar linjerna Stockholm (Arlanda)-Göteborg och Stockholm-Luleå. Den ökade konkurrensen har i sin tur lett till att SAS tvingats sänka biljettpriserna på många flyglinjer samt effektivisera och omstrukturera sin verksamhet.

År 2003 var ett mycket framgångsrikt år för Bromma flygplats och allt fler resenärer väljer att resa inrikes via Bromma. Vid sidan av Bromma flygplats var Visby den enda av LFV:s flygplatser som uppvisade ett ökat passagerarantal för helåret 2003, vilket framhålls i LFV:s årsredovisning för 2003. Den ökade konkurrensen i trafiken på Stockholm och de därmed sänkta priserna är huvudskälet. LFV konstaterar att flygplatser med konkurrens i inrikestrafiken generellt sett har kunnat hävda sina passagerarsiffror bättre än flygplatser med enbart ett bolag. Sålunda är passagerarutvecklingen på Ängelholm, Luleå liksom Umeå väsentligt bättre än den genomsnittliga utvecklingen för alla flygplatser, vilket sammanhänger med den ökade konkurrensen.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang rikta uppmärksamheten på att frågor rörande utveckling och drift av flygplatser måste präglas av långsiktighet. En osäkerhetsfaktor som kan ha negativ 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 för att flygtrafiken skall kunna fortsätta.

Ett omfattande arbete pågår på olika nivåer såväl i Sverige som inom EU och övriga världen för att förbättra möjligheterna till konkurrens i en alltmer harmoniserad och global flygmarknad. Globaliseringen av den internationella ekonomin är en av de främsta drivkrafterna

bakom de pågående förändringarna inom flygbranschen. Svårigheterna för de traditionella flygbolagen har gett utrymme för nya bolag att ta marknadsandelar, särskilt sådana med s.k. lågkostnadsprofil.

Erfarenheterna hittills har visat att det kan ta lång tid innan nya bolag får fotfäste på marknaden för inrikes flygtrafik och att särskilda åtgärder kan krävas för att öka förutsättningarna för nya flygbolag att etablera trafik i konkurrens med bl.a. SAS. LFV konstaterar i rapporten Flygets utveckling 2003 att lågkostnadsflyget fått ett starkt fotfäste under 2003. Trenden är, enligt LFV, att lågprisalternativen fortsätter att öka under 2004. Redogörelsen ovan ger stöd för att detta är fallet.

4.2 Tele

Samtidigt som konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993 infördes en telelag (1993:597) i Sverige. Vid denna tidpunkt ombildades även Televerket till Telia AB. Genom ikraftträdandet av telelagen kan telemarknaden i Sverige sägas ha gått från en situation karakteriserad av ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens. Televerkets myndighetsuppgifter hade successivt förts över till den nyinrättade tillsynsmyndigheten Telestyrelsen, sedermera Post- och telestyrelsen (PTS), som bildades den 1 juli 1992.

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 marknads-makt. De olika anslutningsmonopolen avskaffades successivt under 1980-talet⁶⁴.

Från den 1 januari 1998 har det i princip inte funnits några legala monopol inom EU, utan telesektorn har varit öppen. Däremot har ramverk med regler införts i syfte att skapa förutsättningar för nya företag att träda in och konkurrera med de gamla monopolen, bl.a. avseende bestämmelser om samtrafik⁶⁵. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.2.2.

4.2.1 Marknadsförhållanden

Telemarknaden kan delas upp på olika sätt samtidigt som det kan diskuteras vilka produkter som ingår, eller bör ingå, i en marknadsbeskrivning. I KPI ingår inte bara fasta och mobila teletjänster, utan även teleutrustning såsom telefoner. Teletjänster och teleutrustning utgjorde år 2003 drygt 3 procent av den privata konsumtionen, enligt statistik från SCB. Denna andel har stadigt ökat sedan 1990, då andelen var ca 1,4 procent.

Enligt nationalräkenskaperna utgjorde bruttoproduktionen för telebolag (SNI 64.2) ca 3,6 procent av BNP år 2001. År 1993 var andelen drygt 2 procent. Förädlingsvärdets andel av bruttoproduktionen var närmare 45 procent 2001. Mellan 1993 och 1999 har denna andel varit i stort sett oförändrad, omkring 54 procent.

Efterfrågan på olika slag av teleutrustning har ökat markant under senare år. En ökad konkurrens bland teleoperatörer får bl.a. effekter

⁶⁴ År 1980 öppnades marknaden för telefonsvarare och telefaxterminaler för konkurrens. Under år 1985 upphävdes Televerkets monopol på att ansluta telefonapparater till sina anläggningar och ensamrätten för anslutning av företagsväxlar avvecklades successivt under åren 1988-1989.

⁶⁵ Samtrafik definieras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (se avsnitt 4.2.2) som fysisk och logisk sammankoppling av allmänna kommunikationsnät för att göra det möjligt för användare att kommunicera med varandra eller få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten.

för tillverkare av teleutrustning och det kan mycket väl vara så att de stora vinnarna inte bara är konsumenterna utan även tillverkare av teleutrustning där de tillverkare som bäst kan kombinera teknik, användarvänlighet och design kommer att lyckas bäst. Den snabba utvecklingen av informationstekniken (IT) och Internet som skett under de senaste 10-15 åren har även ökat efterfrågan på datorer och annan kringutrustning och därmed också efterfrågan på olika slag av elektriska apparater och elektronikkomponenter liksom olika slag av tele- och datakonsulttjänster.

Detta kan illustreras genom att studera utvecklingen av antalet sysselsatta inom olika näringsgrenar. I tabellen nedan redovisas hur antalet sysselsatta utvecklats inom tele- respektive IT-branschen mellan 1986 och 2002.⁶⁶ För att få ett jämförelsemått redovisas även totala antalet sysselsatta i riket. Tele omfattar nät drift, radiering och kabel-tv-drift medan IT, förutom tele, omfattar elektronikindustri och IT-relaterade tjänsteföretag enligt OECD:s definitioner.⁶⁷

⁶⁶ För år 1986 saknas uppgift om antalet sysselsatta inom det som definierats som IT-branschen

⁶⁷ De näringsgrenar som ingår framgår av bilaga.

Tabell 4.2.1 Antalet respektive andelen sysselsatta i tele-respektive IT-branschen samt antalet sysselsatta i riket. Avrundade andelar i procent. Åren 1986-2002

År	Tele (antal)	Tele (andel)	IT (antal)	IT (andel)	Totalt i riket
1986	42 423	0,98	-	-	4 327 874
1989	40 135	0,90	126 833	2,83	4 480 665
1993	34 929	0,93	113 493	3,03	3 748 125
1996	32 287	0,84	143 603	3,75	3 827 502
1999	24 792	0,63	188 319	4,76	3 959 795
2002	29 003	0,70	164 340	3,96	4 147 174

Källa: SCB

Av tabellen framgår att antalet sysselsatta inom telebranschen minskat under den studerade perioden. Antalet sysselsatta minskade med ca 7 500 mellan 1986 och 1993 eller med knappt 18 procent. Mellan 1993 och 1999 minskade antalet sysselsatta ytterligare med drygt 10 000 till knappt 25 000. Denna minskning vändes dock i en uppgång fram till 2002. Från det att telemarknaden öppnades för konkurrens 1993 har andelen sysselsatta inom telebranschen minskat med drygt 0,2 procentenheter.

Antalet sysselsatta inom IT-branschen har ökat markant sedan 1993 såväl i absoluta som relativa tal och branschens andel av totala antalet sysselsatta har ökat med drygt 1 procentenhet mellan 1989 och 2002.

Fastnätsmarknaden

Fastnätsmarknaden, såsom den definierats i PTS statistikrapporter om telemarknaden, har förändrats påtagligt sedan 1993. Numera finns ett stort antal teleoperatörer som konkurrerar med den dominerande operatören och tillika nätägaren TeliaSonera (Telia). Även om omsättningen på fastnätsmarknaden inte ökat alls lika mycket som mobiltelemarknaden, så utgör den fortfarande den större delen av den svenska telemarknaden. År 2003 uppgick omsättningen på marknaden för fasta samtalstjänster, inbegripet fasta avgifter, till 24,4 miljarder kronor, vilket utgjorde knappt 60 procent av den sammanlagda omsättningen för fasta och mobila samtalstjänster. År 1993 var motsvarande andel ca 85 procent.⁶⁸

Telia har en unik ställning såtillvida att bolaget är ensamt 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 betalar abonnemangsavgift till Telia. Av det totala marknadsvärdet för fasta samtalstjänster om 24,4 miljarder kronor svarade intäkterna från abonnemang och andra fasta avgifter för ca 32 procent år 2003 enligt PTS statistik. 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 stark ställning på fastnätsmarknaden. I tabellen nedan redovisas hur bl.a. Telias marknadsandel ändrats mellan 1994 och 2002.⁶⁹

⁶⁸ Källa: PTS, Svensk telemarknad 2003

⁶⁹ Uppgifterna i tabell 4.2.2 är hämtade från PTS, Svensk telemarknad 2002, som redovisar marknadsandelar för bl.a. Tele2. Enligt PTS, Svensk telemarknad 2003, uppgick Telias marknadsandel år 2003 till 71 respektive 54 procent för de två marknadssegmenten.

Tabell 4.2.2 Marknadsandelar i procent för teleoperatörer efter totala intäkter från fast telefoni respektive trafikintäkter från fast telefoni. Avrundade tal. Åren 1994, 1997, 2000 och 2002.

Totala intäkter för fast telefoni	1994	1997	2000	2002
Telia	98	94	82	73
Tele2	2	5	7	8
Övriga	0	1	11	19
Trafikintäkter				
Telia	97	92	72	57
Tele2	3	6	10	14
Övriga	0	3	18	29

Källa: PTS

Som framgår av tabellen har Telias andel av de totala intäkterna för fast telefoni inte minskat alls lika mycket mellan 1994 och 2002 som bolagets andel av trafikintäkterna, vilket sammanhänger med Telias dominerande ställning på marknaden för fasta teleabonnemang. På denna marknad började bl.a. Bredbandsbolaget att bryta upp Telias dominans genom att under 2003 erbjuda IP-telefon⁷⁰ genom sitt nät. Bredbandsbolaget tillhandahåller digital abonnentanslutning (DSL)⁷¹ och IP-telefoni genom LLUB⁷² (VoIP). En kund ges därmed möjlighet att säga upp sitt ordinarie fasta teleabonnemang hos Telia. Enligt

⁷⁰ IP är en förkortning för Internet Protocol. För en definition av IP-telefoni se t.ex. PTS, IP-telefoni, En teknisk marknadsbeskrivning, 2003.

⁷¹ Digital Subscriber Line

⁷² LLUB (Local Loop Unbundling) beskrivs närmare i avsnitt 4.2.3

PTS är antalet abonnemangskunder till alternativa operatörer dock ännu så länge litet, både absolut och relativt sett. PTS har uppskattat att det fanns omkring 40 000 abonnemang för IP-telefoni i december 2003.⁷³ Nästan samtliga av dessa abonnemang tillkom enligt PTS under loppet av 2003.

Den större delen av kunderna till Telias konkurrenter är som regel s.k. förvalskunder (se vidare nedan). De konkurrerande operatörerna fakturerar kunderna ifråga men erlägger samtrafikersättning till Telia för utnyttjandet av Telias nät. Samtrafikavgifterna för originerings och terminering i Telias fasta nät har sänkts betydligt sedan marknaden öppnades för konkurrens. Exempelvis har avgiften per minut under högtrafik sänkts med närmare 80 procent sedan 1995 och uppgår f.n. till 6,8 öre per minut för ett s.k. enkelsegment.⁷⁴ Detta har också 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 redovisats ovan uppgick Telias andel av trafikintäkterna för nationella och internationella teletjänster på fastnätmarknaden inbegripet samtal från fasta nät till mobilnät till ca 54 procent 2003. År 1994 var andelen hela 97 procent.

Förvalsreformen⁷⁵ 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 skall förmedla ens samtal och tecknar abonnemang med dessa operatörer.

⁷³ Källa: PTS, Svensk telemarknad 2003

⁷⁴ Under 1997 införde Telia en öppningsavgift per samtrafiksamtal som uppgick till 7 öre och som gällde oberoende av typ av segment. Fr.o.m. 1998 har öppningsavgiften differentierats med hänsyn till vilken typ av segment som är aktuell. Öppningsavgiften för ett enkelsegment uppgår f.n. till 4,4 öre.

⁷⁵ Införandet av förval liksom nummerportabilitet har sin grund i EG-direktiv.

Efter en sådan anmälan behöver konsumenten inte längre slå ett prefix⁷⁶ (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 1999 hade drygt 0,9 miljoner telefonikunder valt en annan operatör än Telia som förvalsoperatör. Därefter har antalet förvalskunder successivt ökat. I slutet av 2003 uppgick antalet förvalskunder till drygt 2,2 miljoner, vilket utgjorde närmare 38 procent av det totala antalet kunder på fastnätsmarknaden.⁷⁷

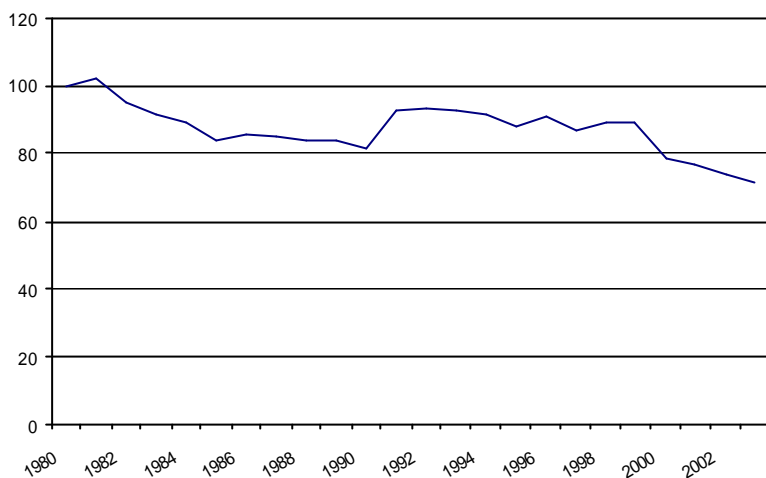
Förvalsreformen kompletterades genom införande av s.k. lokalt förval den 1 februari 2002. Därmed behövde den förvalskund som ringde ett lokalsamtal inte längre slå riktnumret inom det egna riktnummerområdet för att kunna använda sin förvalsoperatör.

Den ökade konkurrensen på bl.a. fastnätsmarknaden har påverkat prisutvecklingen. Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har, i nominella termer, enligt SCB ökat med ca 17 procent mellan 1990 och 2003. Under motsvarande period ökade KPI med ca 34 procent. Relativt KPI har priserna för teletjänster och teleutrustning därmed fallit med närmare 13 procent mellan 1990 och 2003. Detta framgår av bilden nedan som visar utvecklingen av relativpriset för teletjänster och utrustning under tidsperioden 1980-2003.

⁷⁶ Operatörer har tilldelats olika prefix av PTS. Ett av de mer kända prefixen är troligen 007 som tidigare kunde slås före telefonnumret för att förmedla ett samtal via Tele2:s nät.

⁷⁷ Källa : PTS, Svensk telemarknad 2003

Bild 4.2.1 Utveckling av relativpriset⁷⁸ för teletjänster och utrustning 1980-2003 (1980=100).



Priserna har sänkts betydligt på framför allt fastnätmarknaden, i synnerhet för utlands- och långdistanssamtal. Sedan 1993/94 har ett nationellt långdistanssamtal fallit i pris med över 70 procent.⁷⁹ Exempelvis kan konstateras att ett s.k. fjärrsamtal hos Telia kostade 1,06 kronor per minut exkl. moms 1994 och öppningsavgiften uppgick till 0,12 kronor exkl. moms. År 2004 var minutavgiften för ett motsvarande samtal 18,4 öre. Öppningsavgiften hade dock höjts till 0,36 kronor. I motsats till vad som gäller för långdistanssamtal har lokalsamtal blivit dyrare. De prishöjningar som genomförts har dock gjorts från förhållandevis låga nivåer.

Mobiltelemarknaden

I motsats till vad som gäller för fastnätmarknaden finns det på mobiltelemarknaden konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur

⁷⁸ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för teletjänster och KPI totalt. Årsgenomsnitt

⁷⁹ Beräkningen baseras på att ett samtal pågår 5 minuter.

(radioaccessnät). GSM, eller den andra generationens mobiltelefoni, är ännu så länge det dominerande mobiltelesystemet i Sverige. Telia, Tele2 och Vodafone innehar egna GSM-nät.⁸⁰

Under den senare hälften av 1990-talet har den svenska mobiltelemarknaden haft en stark tillväxt. Antalet GSM-abonnemang har ökat kraftigt i Sverige och det totala antalet GSM-abonnemang (inkl. kontantkort) uppgick i december 2003 till närmare 8,8 miljoner. Kontantkortet har fått en allt större betydelse och utgör mer än hälften av samtliga mobilteleabonnemang och kontantkort. Omsättningen på marknaden för mobila samtalstjänster uppgick under 2003 till närmare 17,2 miljarder kronor. Detta utgjorde drygt 40 procent av den sammanlagda omsättningen för fasta och mobila samtalstjänster. År 1993 var andelen 15 procent.⁸¹

Mobiltele-tätheten, mätt som antalet abonnemang inbegripet kontantkort per invånare, är förhållandevis hög i Sverige och uppgick under 2003 till drygt 90 procent. Motsvarande tal för Danmark var ca 84 procent och för Finland 89 procent. Mobiltele-tätheten är överlag mycket hög i de nordiska länderna. Exempelvis kan som jämförelse nämnas att Tyskland och Frankrike hade en mobiltele-täthet som uppgick till 75 respektive 66 procent.⁸²

Nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst infördes i Sverige den 1 september 2001. Nummerportabilitet innebär att konsumenterna kan behålla sitt telefonnummer om de byter operatör. Reformen omfattar även dem som har mobiltelefoner med kontantkort. I slutet av juni 2004 hade drygt 633 000 mobilnummer porterats.⁸³

⁸⁰ GSM-näten togs i bruk under 1992 och har därefter successivt byggts ut.

⁸¹ Källa: PTS, Svensk telemarknad 2003

⁸² Källa: European Commission, Ninth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, 2003

⁸³ Källa: SNPACs hemsida den 5 juli 2004

Telias andel av mobiltelemarknaden har minskat betydligt mellan 1994 och 2002, från ca 90 till 50 procent mätt efter intäkter från samtliga abonnemang och aktiva kontantkort. Under motsvarande tidsperiod ökade andelen för Tele2 och Vodafone från omkring 5 procent till 27 respektive 21 procent. Om redogörelsen i stället baseras på antalet abonnemang inbegripet kontantkort var Telias marknadsandel något mindre och uppgick i december 2002 till närmare 45 procent. Marknadsandelen för Tele2 uppgick till ca 38 procent. Marknadsandelen för Vodafone var ca 15 procent. Vidare kan konstateras att 100 procent av nettotillväxten i antalet mobilabonnemang under 2002 var kontantkort. Inom detta segment hade Tele2 en andel som uppgick till ca 50 procent i december 2002 medan andelen för Telia var drygt 40 procent.⁸⁴

Mobiloperatörerna erbjuder ett flertal olika abonnemangsformer med skilda priser och valmöjligheterna har ökat betydligt. Vi kan förvänta oss att konkurrensen kommer att öka på marknaden till följd av ett ökat antal operatörer och den nye UMTS-operatören⁸⁵ Hi3G (3) har marknadsfört sina tjänster på bred front.

4.2.2 Reglering och tillsyn

PTS är central förvaltningsmyndighet med ett s.k. sektorsansvar som innebär att myndigheten har ett övergripande ansvar för att främja utvecklingen inom området för elektronisk kommunikation. PTS skall verka för att marknaderna för elektroniska kommunikationer fungerar effektivt ur såväl ett konsument- och ett regionalpolitiskt perspektiv som ett konkurrensperspektiv.

Den svenska telemarknaden är öppen för internationella aktörer. När telelagen (1993:597) trädde i kraft 1993 öppnades den svenska

⁸⁴ Källa: PTS, Svensk telemarknad 2002

⁸⁵ Universal Mobile Telecommunications System. I avsnitt 4.2.2 redogörs närmare för bl.a. mobiloperatörers samarbeten om utbyggnad och drift av UMTS-nät.

telemarknaden för konkurrens efter att i princip ha varit ett oreglerat monopol under större delen av 1900-talet.

Sedan 1993 har en successiv utveckling skett av regelverket. Telelagen har i stor utsträckning ändrats till följd av olika EU-direktiv.⁸⁶ Den första revideringen ägde rum i juli 1997. Bland annat utvidgades den grundläggande skyldigheten att bedriva samtrafik samtidigt som särskilda bestämmelser infördes för företag som kunde bedömas ha betydande inflytande på den svenska telemarknaden. PTS har bedömt att Telia har ett betydande inflytande på den svenska marknaden som avsågs i telelagen. Därmed har olika skyldigheter gällt för Telia. Genom övergångsbestämmelser gäller dessa skyldigheter alltså. Exempelvis omfattas Telia av krav på att bolagets taxor för användning av telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter inom ett allmänt tillgängligt telenät skall grundas på kostnaderna. Vidare har Telia skyldighet att tillämpa kostnadsorienterade samtrafikavgifter för terminering av samtal i sitt mobilnät. Vad gäller ersättning för samtrafik för telefonitjänst via fast nätanslutningspunkt skall denna vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationen. Denna skyldighet gäller för alla som erbjuder telefonitjänst via fast nätanslutningspunkt.

UMTS och nätsamarbeten på mobilmarknaden

PTS fattade den 16 december 2000 beslut om att tilldela fyra UMTS-tillstånd⁸⁷ till företagen Vodafone, Hi3G, Orange och Tele2. Beslutet föregicks av ett inbjudningsförfarande, varvid ytterligare sex företag, däribland Telia, hade ansökt om tillstånd. Antalet sökande översteg således antalet tillstånd som skulle fördelas. PTS har sedermera för var och en av tillståndshavarna meddelat kompletterande tillstånds-

⁸⁶ Av särskild betydelse har samtrafikdirektivet (97/33/EG av den 30 juni 1997) varit. Av detta direktiv framgår vilka kriterier som kunde ligga till grund vid bedömning av vilka organisationer som kunde anses ha ett betydande inflytande på marknaden. Enligt direktivet skulle ett företag anses ha ett betydande inflytande bl.a. om dess marknadsandel översteg 25 procent.

⁸⁷ Universal Mobile Telecommunications System, även kallat 3G

villkor⁸⁸ och beslutat om tillstånd att använda radiosändare samt tilldelning av frekvensutrymme⁸⁹. De aktuella tillstånden ger tillståndshavarna 25 procent vardera av det frekvensutrymme som avsatts för 3G-kommunikation.

Telia har tillsammans med Tele2 ingått samarbete om bl.a. utbyggnad av drift och underhåll av ett UMTS-nät. Även Hi3G, Vodafone och Orange⁹⁰ tecknade ett samarbetsavtal om UMTS-infrastruktur. Som nämnts i avsnitt 3.5 kan de samarbetande företagen (klubbinnehavarna) 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 höjer sina priser i nästa led gentemot slutkunder.

Konkurrensverket har prövat samarbetena om UMTS-näten enligt bestämmelserna i konkurrenslagen. Det väsentliga i prövningen var att Telia och Tele2 skulle fortsätta att vara aktiva konkurrenter. Efter att Telia och Tele2 i ett tilläggsavtal ändrat avtalsvillkoren för samarbetet med avseende på bestämmelser om beslut om investeringar, nätbolagets sammansättning av styrelsen, fördelning av nätkapacitet samt hur ersättning skulle erläggas till nätbolaget gjorde verket bedömningen att förutsättningar fanns att bevilja undantag för samarbetet. Konkurrensverkets beslut innebar att Telia och Tele2 erhöll undantag för fem år t.o.m. den 26 februari 2007. Även det andra nätsamarbetet mellan Hi3G, Vodafone och Orange har prövats av Konkurrensverket som medgett undantag under fem år t.o.m. den 20 december 2006.

⁸⁸ Den 22 mars 2001 meddelade PTS tillståndsvillkor för nätkapacitet för mobila teletjänster av UMTS/IMT -2000 standard enligt 15 § telelagen (1993:597)

⁸⁹ Den 15 augusti 2001 beslutade PTS enligt 3 § lagen om radiokommunikation (1993:599) om tillstånd att använda radiosändare och tilldelning av frekvensutrymme enligt UMTS/IMT -2000 standard

⁹⁰ Orange har sedermera klagat att bolaget inte avser att anlägga UMTS-nät i Sverige.

Lagen om elektronisk kommunikation (EkomL)

En ny lag om elektronisk kommunikation, EkomL (2003:389), trädde i kraft den 25 juli 2003 och ersatte telelagen. Syftet med lagen har varit att skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation. EkomL innehåller färre generella skyldigheter än den tidigare lagstiftningen och grundtanken är att regleringen skall bli mer flexibel. Regleringsmyndigheten skall i stället skräddarsy skyldigheter i beslut om detta behövs för att åtgärda konkurrensproblem eller tillvarata konsumenternas intressen.

Som grund för EkomL ligger ett antal direktiv som beslutats inom EU. En bärande tanke i det nya EG-regelverket är en strävan mot att marknaden för elektronisk kommunikation skall utvecklas så att den generella konkurrensrätten skall vara ett tillräckligt instrument för att värna om effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är syftet att låta särslagstiftningen ge vika för generell konkurrenslagstiftning. Under en viss tidsperiod kommer emellertid de två regelverken att existera parallellt och den konkurrensfrämjande regleringen i EkomL skall följaktligen ses som ett komplement till konkurrenslagstiftningen.

EkomL ger möjlighet att under vissa förutsättningar införa särskilda skyldigheter om insyn, särredovisning, villkor för samtrafik och andra former av tillträde. En eller flera sådana skyldigheter skall åläggas den operatör som bedöms ha ett betydande inflytande på en viss bestämd marknad under förutsättning att det inte råder effektiv konkurrens på marknaden.

Ett viktigt inslag i EkomL är att PTS skall analysera hur konkurrensen fungerar på olika marknader inom området för elektronisk kommunikation. PTS skall definiera vilka delmarknader som är relevanta för svenska förhållanden och analysera om det råder effektiv konkurrens på dessa marknader. Vidare skall PTS fastställa vilka

operatörer som har betydande inflytande (*eng.* SMP, Significant Market Power) på respektive marknad och bestämma vilka skyldigheter som dessa operatörer skall ha. På marknader där konkurrensen fungerar tillfredsställande skall PTS *inte* ingripa.

I kommissionens rekommendation anges att tre kumulativa kriterier skall beaktas innan en marknad kan fastställas. Det första kriteriet gäller huruvida en marknad kännetecknas av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Sådana hinder kan exempelvis vara strukturella eller regleringsbaserade. Det andra kriteriet gäller marknadsdynamik. Vid en bedömning enligt detta kriterium skall PTS ta ställning till om marknaden har egenskaper som gör att den med tiden tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens utan förhandsreglering. Det tredje kriteriet gäller den relativa effektiviteten hos konkurrenslagstiftningen. Här har PTS att bedöma om konkurrenslagstiftningen är tillräckligt effektiv för att den typ av konkurrensproblem som identifierats kan åtgärdas på ett sätt som gör att ingripanden med stöd av EkomL inte kan anses motiverade.

PTS bedriver arbetet med konkurrensbedömningar och skyldigheter i ett projekt där Konkurrensverket deltar. Enligt förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation skall PTS inhämta skriftligt yttrande från Konkurrensverket vad gäller fastställande av produkt- och tjänstemarknader som kan komma ifråga för förhandsreglering och identifiering av företag med betydande inflytande på dessa marknader. Enligt 4 § fjärde punkten i förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket skall verket avge sådant yttrande. Konkurrensverket är *inte* bundet i sin prövning enligt de generella konkurrensreglerna av de bedömningar som görs i marknadsanalyserna.

4.2.3 Sammanfattande bedömning

Som konstaterats ovan har konkurrensen ökat på telemarknaden, i synnerhet på fastnätmarknaden. Detta har i sin tur lett till ett större, och mer varierat, utbud samt lägre priser. I utvärderingsrapporten från the Lissabon Scorecard IV⁹¹ framhålls att reformeringen av den svenska telemarknaden, där många operatörer numera verkar, varit framgångsrik.

Det har emellertid inte varit problemfritt att få till stånd en fungerande konkurrens. Ingripanden har krävts både från Konkurrensverket och PTS. Sålunda har Telias villkor för samtrafik med Telias fasta nät varit föremål för prövning med stöd av konkurrenslagen samtidigt som PTS har agerat som medlare mellan olika aktörer och fattat beslut vid tvister. Vidare har Telias prissättning gentemot egna kunder varit föremål för ingripanden både från Konkurrensverket och PTS. Telia har också sökt utnyttja sin starka ställning på marknaden för mobila teletjänster genom att erbjuda kunder olika kombinationserbudanden som konkurrenter till Telia inte kunnat erbjuda. Även detta har föranlett Konkurrensverket att ingripa med stöd av konkurrenslagen.

Även om konkurrensen ökat på telemarknaden kan konstateras att Telia fortfarande har en stark ställning på denna marknad. Detta sammanhänger i huvudsak med två faktorer. Den ena faktorn är Telias kontroll av infrastruktur. Telia är ensamt om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla hushåll och företag i riket. Den andra faktorn är Telias betydande abonnentstock. Även om Telias abonnenter valt andra operatörer som förvalsoperatörer så måste de erlägga abonnemangavgift till Telia, dvs. trots ökad konkurrens om teletrafiken har Telia kvar en relation med så gott som samtliga abonnenter i hela riket.

⁹¹ Rapport från kommissionen till Europeiska rådets vårmöte av den 20/2 2004.

Ett sätt för konkurrenter till Telia att få tillgång till Telias accessnät och i likhet med Telia kunna debitera kunder abonnemangsavgifter är att hyra ledningar mellan telestationer och slutkunder av Telia. Telia är sedan den 2 januari 2001, till följd av reglerna i den s.k. LLUB-förordningen,⁹² skyldigt att bevilja andra operatörer varje rimlig begäran om tillträde till sitt accessnät. Telia har vidare skyldighet att offentliggöra ett referenserbjudande om tillträde till sitt accessnät och tillhörande faciliteter. Referenserbjudandet skall innehålla information om fysiska platser för såväl tillträde som samlokalisering, tekniska villkor samt leveransvillkor. Tillträde skall tillhandahållas på samma villkor, med samma kvalitet och med samma tidsfrister som tillhandahålls den egna organisationen och närstående bolag. En ansökan får endast avslås på grundval av objektiva kriterier som hör samman med teknisk genomförbarhet och nödvändigheten av att bevara nätverksintegriteten. Priset för tillträde skall vara kostnadsorienterat.⁹³

Fram till och med 2002 hade ett mycket begränsat antal koppar-accesser hyrts ut, dvs. genomslaget för LLUB i Sverige hade under närmare två års tid varit litet. Under 2003 ökade emellertid antalet uthyrda kopparaccesser betydligt och uppgick till drygt 50 000 det fjärde kvartalet 2003. Det första kvartalet 2004 hade antalet anslutningar genom tillträdesformen LLUB ökat till drygt 70 000.⁹⁴

Prissättningen av LLUB är av stor betydelse för konkurrensen men kan inte bara ses i ett statiskt perspektiv utan måste också analyseras i ett dynamiskt perspektiv. Den stora svårigheten utgörs av att ut-

⁹² Local Loop UnBundling, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät.

⁹³ PTS granskade under 2001 huruvida Telias villkor för tillträde till accessnätet var i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av LLUB-förordningen. Vid granskningen fann PTS att Telias pris för tillträde inte var kostnadsorienterat och behövde sänkas. I slutet av 2001 sänkte Telia priset för tillträde med i genomsnitt ca 35 procent. Månadsavgiften för delat tillträde, som vid denna tidpunkt uppgick till 50 kronor, sänktes dock inte. Utöver månadsavgifter tillkommer engångsavgifter av olika slag. PTS har fortsatt sin granskning av Telias villkor för samlokalisering, dvs. inplacering av teleutrustning i anslutningsplatserna.

⁹⁴ Källa: PTS (2004), Konkurrensen i accessnätet

forma ett regelverk som innebär en lämplig avvägning mellan åtgärder som är ägnade att främja infrastrukturbaserad konkurrens och tjänstebaserad konkurrens. Om infrastrukturbaserad konkurrens är möjlig, dvs. konkurrens mellan nätverk, är sådan konkurrens att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden är också mindre. Dessutom är konkurrensstrycket hårdare då det finns konkurrerande nätverk. Renodlad tjänstebaserad konkurrens sätter press på dominanten vad gäller effektivitet och service gentemot slutkonsumenter samt priser. Infrastrukturbaserad konkurrens medför också sådan press, men skapar dessutom ytterligare tryck på dominanten att förnya och uppgradera tjänsteutbudet, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten överlag. Med andra ord så genererar infrastrukturbaserad konkurrens även dynamiska effektivitetsvinster och inte bara statiska.⁹⁵

Cave och Vogelsang (2003) riktar uppmärksamheten på att nya företag som träder in på marknaden och investerar i egna nät vill vara säkra på att regelverket inte ändras eller i vart fall endast ändras på ett förutsägbart sätt. Nyttillträdande företag kommer att vara mindre bekymrade om priserna för tillträde till de nyttigheter som är möjliga att duplicera än de som inte är det. En reglering bör så långt möjligt både främja investeringar i infrastruktur och underlätta för nya företag att etablera sig på marknaden och expandera. Cave och Vogelsang rekommenderar att regleraren (initialt) sätter ett lågt pris (relativt kostnaden) för de nyttigheter som inte enkelt kan dupliceras. Konstant låga tillträdespriser är emellertid inte en realistisk lösning på lång sikt, varför detta bör följas av en ordning med dynamiska priser som stiger över tiden.⁹⁶ De företag som varit framgångsrika och lyckats bygga upp en kundbas har i en sådan

⁹⁵ Detta utvecklas närmare av Ovum (2003).

⁹⁶ Cave och Vogelsang framhåller att priserna bör stiga successivt för nyttigheter i avtagande ordning med hänsyn till duplicerbarhet.

situation ökande incitament att anlägga egen infrastruktur.⁹⁷ Modellen skulle även kunna innebära att tillträdespriserna skiljer sig åt mellan operatörer beroende på vid vilken tidpunkt en operatör kom in på marknaden, vilket tillämpades i Storbritannien under en viss tidsperiod. Cave och Vogelsang framhåller samtidigt att sådan diskriminering kan vara praktiskt genomförbar och t.o.m. olaglig i vissa länder.

Inom området för elektronisk kommunikation har PTS fått ett utökat mandat genom EkomL som fokuserar på reglering genom fastställande av skyldigheter för de företag som bedöms ha betydande inflytande på en marknad. Det är väsentligt att PTS utnyttjar dessa möjligheter på ett sådant sätt att marknaden styrs i riktning mot ökad konkurrens och konsumentnytta. Detta innebär bl.a. att incitamenten hos aktörerna att investera och utveckla nya produkter inte får hämmas i onödan. EkomL i dess nuvarande utformning skall ses som en övergångslösning som bör upphöra när marknaderna nått de stadier i utvecklingen där den generella konkurrenslagstiftningen är ett tillräckligt instrument för att värna konkurrensen. En modell enligt ovan med dynamiska tillträdespriser som ökar över tiden skulle underlätta en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrenslagstiftning.

PTS bör också överväga om förhållandena på de marknader där tillträdesreglering kan motiveras är sådana att marginalreglering är att föredra framför prisreglering (se avsnitt 3.2). Prisreglering innebär att man fastställer ett pris för en produkt medan marginalreglering innebär att marginalen mellan detaljistpris och grossistpris fastställs. Den förutvarande telemyndigheten i Storbritannien, Oftel (numera Ofcom), har angett tre förhållanden då marginalreglering är att föredra framför prisreglering.⁹⁸ Marginalreglering är, för det första,

⁹⁷ En annan fördel med en ordning med stigande tillträdespriser är att dominantens incitament att ägna sig åt prisklämning minskar över tiden.

⁹⁸ Oftel, Direction to resolve a dispute between BT, Energis and Thus concerning xDSL interconnection at the ATM switch – 21 June 2002, Chapter 4.

lämplig för marknader som ännu inte kännetecknas av väl fungerande konkurrens men som utvecklas mot ökad konkurrens, dvs. en operatörs marknadsstyrning kommer inte att vara bestående. För det andra är marginalreglering lämplig när de investeringar som är nödvändiga för tjänsteproduktionen är riskfyllda. Under sådana omständigheter kan en kostnadsorienterad prissättning vara alltför ingripande och kan dessutom riskera att undergräva en utveckling mot ökad konkurrens genom att hämma företagets intresse av att investera i nya produkter och ny teknik. För det tredje, slutligen, är marginalreglering lämplig för marknader som befinner sig i ett tidigt utvecklingskede samtidigt som osäkerheten om marknadsutvecklingen är stor. Om en prisreglering skulle införas är risken stor att den blir alltför styrande för marknadens utveckling.

4.3 Post

Den 1 januari 1993 upphörde Postverkets monopol på regelbunden distribution av brev, men först den 1 mars 1994 infördes en särreglering i form av en postlag (1993:1684). Samtidigt bolagiserades Postverket och blev Posten AB.

Med postverksamhet avses enligt postlagen regelbunden befordran av brev mot avgift. Med brev avses adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort och liknande försändelser jämföras med brev.

4.3.1 Marknadsförhållanden⁹⁹

Ett flertal produkter kan hänföras till postområdet. I den snävaste definitionen brukar enbart brev och distribution av brev inkluderas. En vidare definition kan även innefatta tidningsdistribution, distribution av oadresserad reklam, paketbefordran samt bud- och exprestjänster. Enligt Andersson (2004) går det att urskilja åtminstone fyra separata produktmarknader, nämligen distribution av brev, paket, tidningar och oadresserad direktreklam.

Enligt nationalräkenskaperna utgjorde bruttoproduktionen för post- och budbilsföretag (SNI 64.1) drygt 1 procent av BNP år 2001. År 1993 var andelen ca 1,7 procent. Förädlingsvärdets andel av bruttoproduktionen var närmare 60 procent år 2001. Andelen har varit i stort sett oförändrad sedan 1993.

I tabellen nedan redovisas hur antalet sysselsatta utvecklats inom Posten samt inom budbils-, kurir- och andra postföretag mellan 1986 och 2002.¹⁰⁰ För att få ett jämförelsemått redovisas även totala antalet sysselsatta i riket.

⁹⁹ Innehållet i detta avsnitt baseras, då inte annat anges, till stor del på rapporten "Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag" av fil.dr Peter Andersson, Ekonomiska institutionen vid Linköpings universitet. Rapporten är skriven på uppdrag av Konkurrensverket.

¹⁰⁰ De näringsgrenar som ingår framgår av bilaga.

Tabell 4.3.1 Antalet respektive andelen sysselsatta inom Posten samt inom budbils-, kurir- och andra postföretag samt antalet sysselsatta i riket. Avrundade andelar i procent. Åren 1986-2002

År	Antal	Andel	Totalt i riket
1986	57 105	1,32	4 327 874
1989	61 913	1,38	4 480 665
1993	49 663	1,32	3 748 125
1996	50 417	1,32	3 827 502
1999	47 912	1,21	3 959 795
2002	43 648	1,05	4 147 174

Källa: SCB

Av tabellen framgår att antalet sysselsatta inom postföretag m.m. minskat påtagligt mellan 1989 och 1993 eller med drygt 12 000 personer. Antalet sysselsatta var något större 1996 än 1993. Därefter har antalet sysselsatta minskat. Minskningen av antalet sysselsatta mellan 1999 och 2002 sammanhänger bl.a. med Postens försäljning av Postgirot till Nordea. Vidare kan konstateras att andelen sysselsatta varit i stort sett oförändrad under perioden 1986-1996.

Antalet postoperatörer har varierat betydligt sedan monopolet upphörde. Mellan 1994 och 1996 tillkom få postoperatörer och i slutet av 1996 var antalet anmälda operatörer drygt 10 enligt PTS. Under 1997 hade antalet ökat markant och omkring 100 företag hade då fått tillstånd att bedriva verksamhet. Därefter har antalet tillståndshavare minskat. I april 2004 var antalet anmälda operatörer 35. Utöver Posten är det ingen operatör som kan erbjuda en rikstäckande post-service. Av de privata postoperatörerna är CityMail det största

företaget. Sedan mars 2002 ägs bolaget till 57 procent av norska Posten.¹⁰¹

Postproduktion kan delas upp i fyra huvudkomponenter, nämligen insamling, sortering, transport och utdelning.¹⁰² Produktionsprocessen är dels förknippad med stordriftsfördelar i vart och ett av de olika produktionsleden, dels med samproduktionsfördelar mellan olika produkter. Utdelningsledet svarar för en betydande del av den totala kostnaden för nationell post, uppskattningsvis 50 procent. I jämförelse med de kostnadsförhållanden som gäller för andra nätverksbranscher som studeras i denna rapport är kapitalkostnadernas andel av de totala kostnaderna betydligt mindre.

I runda tal distribueras varje dag 13 miljoner adresserade försändelser och därtill ytterligare tiotalet miljoner oadresserade försändelser mellan samtliga svenska hushåll och företag. Företag och offentlig sektor svarar för ca 90 procent av den avsända posten och hushållen för endast ca 10 procent. Hushållen tar dock emot större delen av posten, närmare 67 procent.

Konkurrenterna till Posten är inte verksamma i alla delar av den nyss nämnda produktionsprocessen. Exempelvis hanterar City Mail enbart post som avsändarna försorterat och transporterat till företagets tre terminaler i Stockholms-, Göteborgs- och Skåne-regionen. Det innebär att man tar emot post från hela riket, men endast delar ut i de tre storstadsregionerna. Den egna produktionen består enbart av utdelning som sker var tredje dag. De lokala postoperatörerna samlar in lokal post och delar ut den inom samma område. Att Posten inte hanterar den lokala posten på samma sätt beror på att det är kostnadseffektivare för Posten att transportera posten tillsammans med övrig post till den regionala terminalen där den kan maskinsorteras.

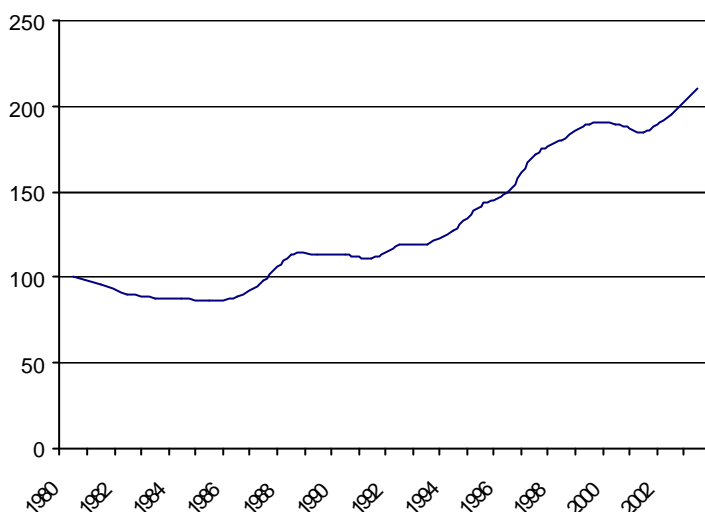
¹⁰¹ Källa: PTS, Service och konkurrens 2003

¹⁰² Se Andersson (2004), avsnitt 2.1 för en detaljerad beskrivning av hur processen sker.

Adresserade försändelser kan indelas i enstaka brev och sändningar. Av PTS rapport Service och konkurrens 2003 framgår att enstaka brev svarade för mindre än 35 procent av försändelserna medan storsändningar svarade för drygt 65 procent av antalet adresserade försändelser år 2002. Inom segmentet enstaka brev fanns enligt PTS drygt 30 privata postföretag och de flesta av dessa var mycket små och lokala. Deras andel av marknaden var marginell i jämförelse med Postens andel. Postens marknadsandel uppges vara mycket stor inom båda segmenten (minst 90 procent) även om den är något mindre vad gäller sändningar.

Både enstaka brev och sändningar delas upp i A-post och B-post. Det finns vidare en vikttrappa som inverkar på portot för enstaka brev. Portot för sändningar bestäms däremot av ett fast pris per kg samt ett pris per brev. Vidare görs en åtskillnad mellan bl.a. sorterade och osorterade sändningar. Enligt Andersson (2004) går det inte att dra några entydiga slutsatser om hur priserna ändrats sedan marknaden öppnades för konkurrens. Mellan 1992 och 2003 har 20-gramsportot stigit reellt med ca 65 procent. En del av denna prishöjning beror på införandet av moms, först till 12 procent 1994 och sedan till 25 procent 1995. Enligt SCB ökade priset för delindex posttjänster under motsvarande period med 77 procent relativt KPI. Posttjänsternas andel av den privata konsumtionen är emellertid liten och uppgick år 2003 till 0,2 procent enligt SCB. Utvecklingen av relativpriset för delindex posttjänster under tidsperioden 1980-2003 framgår av bilden nedan.

Bild 4.3.1 Utveckling av relativpriset¹⁰³ för posttjänster 1980-2003 (1980=100).



Källa: SCB

Det är betydligt svårare att beskriva prisutvecklingen för sändningar än för enstaka brev. Det beror enligt Andersson (2004) bl.a. på att kombinationen av kilo- och styckpris gör att man måste basera beräkningarna på antaganden om en genomsnittsvikt för att kunna jämföra pris per brev samt att många avsändare enligt avtal erhåller rabatter av okänd storlek. Vidare har grunderna för prissättningen ändrats flera gånger under den studerade perioden. Andersson konstaterar sammantaget att prisnivån 2003 för adresserade försändelser är oförändrad eller har höjts något sedan marknaden öppnades för konkurrens. Däremot har det skett förändringar i prisstrukturen såtillvida att avsändare av enstaka brev fått vidkännas

¹⁰³ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för posttjänster och KPI totalt. Årsgenomsnitt

prishöjningar medan avtalskunder kunnat dra nytta av prissänkningar.

4.3.2 Reglering och tillsyn

Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsmyndighet för efterlevnaden av postlagen och fick 1997 ett sektorsansvar för postområdet som innebär att myndigheten bl.a. skall följa utvecklingen inom postområdet och bevaka att posttjänsten motsvarar samhällets behov. I motsats till vad som gäller för området för elektronisk kommunikation har inte PTS någon konkurrensfrämjande roll vad gäller postområdet.

I postlagen stadgas bl.a. att det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser.

Enligt postlagen krävs tillstånd för att bedriva postverksamhet. Tillstånd får förenas med villkor om skyldighet för en tillståndshavare att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Posten är den ende postoperatör som skall tillhandahålla en sådan tjänst. Det utgår ingen ersättning från staten till Posten för detta.

I postförordningen (1993:1709) föreskrivs att den som tillhandahåller en samhällsomfattande posttjänst inte får höja normalportot per år mer än ändringen av KPI. Vidare skall befordran av adresserade tidningar och tidskrifter ske till kostnadsbaserade priser.

Den 1 juli 1999 trädde förändringar i postlagen i kraft som bl.a. innebar att postnummersystemet definierades och att en tillståndshavare med skyldighet att tillhandahålla postnummer till andra

tillståndshavare utsågs att förvalta systemet. Ansvaret för systemet lades på den operatör som svarade för de samhällsomfattande posttjänsterna, dvs. Posten.

Lagen (2001:1276) om grundläggande kassaservice trädde i kraft den 1 januari 2002. Det politiska målet för den grundläggande kassaservicen är att alla i riket skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Historiskt sett har Posten via det utbyggda postkontorsnätet och via lantbrevbärarna tillhandahållit kassaservice tillsammans med postservicen. Fram till 2002 tillhandahöll Posten kassaservice genom dotterbolaget Posten Sverige. En omfattande omorganisation under 2001 och 2002 innebar bl.a. att Posten separerade kassatjänsterna från posthanteringen och under 2002 bildades det av Posten helägda dotterbolaget Svensk Kassaservice som tillhandahåller all kassaservice för Postens räkning. Svensk Kassaservice har inte någon egen bankverksamhet utan agerar ombud för olika banker. Svensk Kassaservice driver kontor i egen regi men har även avtal med näringsidkare såsom livsmedelsbutiker och lokala tobakshandlare som tillhandahåller kassaservice för bolagets räkning. Dessutom tillhandahåller lantbrevbärare manuella betaltjänster. Staten betalar en ersättning till Posten om 400 miljoner kronor per år för att Posten skall tillhandahålla kassaservicen.

Regeringen har tillsatt en utredning (Dir. 2003:117) som skall utreda dels hur postverksamhet bör regleras, dels behovet av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen. Utredaren har redovisat ett delbetänkande om den grundläggande kassaservicen och ett slutbetänkande med resterande del av uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2004.

4.3.3 Sammanfattande bedömning

Inom Europa pågår ett arbete för att skapa en gemensam inre marknad för posttjänster. Ännu så länge är det endast Sverige och Finland som har liberaliserat sina respektive marknader. Antagna ändringar i postdirektivet utgörs bl.a. av att en tidsplan fastslås som innebär en gradvis liberalisering av marknaden fram till 2006. EU-kommissionen skall därefter senast i december 2006 överlämna en rapport tillsammans med ett förslag till Europaparlamentet och rådet som, om det bedöms lämpligt, bekräftar 2009 som ett slutår för genomförandet av en gemensam inre marknad för posttjänster.

Sedan den svenska postmarknaden öppnades för konkurrens 1993 har det skett en betydande nyetablering räknat i antal företag. Samtidigt har det skett en avveckling av nystartade företag. En förklaring är den stora sårbarhet som nya företag har innan de fått fotfäste på marknaden. En annan förklaring är att nystartade företag inte varit tillräckligt bärkraftiga.

De första åren efter monopolets upphörande försökte Posten också att med olika medel se till att konkurrerande företag, främst City-Mail, inte fick fotfäste på marknaden. Detta skedde genom att vägra eller försvåra tillträde till infrastruktur (postboxar och postnummer), selektiva prissänkningar och exklusivavtal med kunder. Konkurrenslagen har tillämpats i flera fall mot Postens agerande och även om lagen i många fall visat sig vara ett verkningsfullt redskap för att ingripa mot konkurrensbegränsande förfaranden kan det inte uteslutas att Posten ändå, genom att agera på ett konkurrensbegränsande sätt, kunnat utnyttja sin dominerande ställning. Detta kan exempelvis vara fallet om rättsprocesserna blir utdragna och kostsamma.

Även om marknadsandelarna för konkurrenter till Posten är blygsamma i jämförelse med t.ex. marknadsandelarna för konkurrenter till TeliaSonera, finns det många faktorer som visar på att

reformeringen av postmarknaden lett till ökad marknadseffektivitet och konsumentnytta.

Sålunda konstaterar Andersson (2004) att prisstrukturen har anpassats så att priserna för olika tjänster bättre överensstämmer med kostnaderna. Stora prisförskjutningar har ägt rum, framför allt mellan enstaka brev och sändningar. Enstaka brev har blivit dyrare och sändningar billigare, framför allt sorterade sändningar i storstäder. Störst prisökningar har skett för de tjänster där konkurrenter till Posten saknas.

Vidare har både faktisk och potentiell konkurrens främjat den inre effektiviteten inom Posten. Kravet på effektivisering har tvingat Posten att finna nya lösningar med lägre kostnader. Exempel härpå är Postens nedläggning av postkontor kombinerat med avtal med dagligvarubutiker och bensinstationer om att tillhandahålla olika slag av posttjänster. Nedläggningen av postkontor – som även beror på förändrade kundbeteenden – har inte lett till försämrad service utan i stället har möjligheterna ökat för hushåll och företag att distribuera och hämta brev och paket eftersom dagligvarubutiker och bensinstationer har betydligt längre öppethållande än vad postkontoren hade.

Det finns mycket som talar för att konkurrensen och effektiviteten på postmarknaden kan öka ytterligare. Åtgärder som kan genomföras gäller exempelvis kassaservicen, postnummersystemet och regler för tillträde till Postens infrastruktur. Detta beskrivs kortfattat i det följande.

Av historiska skäl har post i Sverige kombinerats med kassaservice och betalningstjänster. Andersson (2004) konstaterar att några samproduktionsfördelar mellan dessa båda tjänster inte finns och flera betydande steg har redan tagits mot ett avskiljande av kassaservicen från Posten. Postgirot har sålts till Nordea, Svensk Kassaservice har blivit ett fristående dotterbolag och post hanteras numera i lokaler

skilda från kassatjänster. Någon direkt koppling mellan förmedlingen av brev och paket å ena sidan och bank- och betalningsförmedling å den andra finns inte. I samband med ett avskiljande av kassaservicen från Posten anser Andersson att tillsynsansvaret bör flyttas från PTS till de myndigheter som ansvarar för den finansiella sektorn. Konkurrensverket delar denna syn. Tillsynsansvaret bör lämpligen finnas hos Finansinspektionen.

Som nämnts ovan ligger ansvaret för postnummersystemet för närvarande hos Posten. PTS har föreslagit att administrationen av systemet skall flyttas från Posten till PTS. Andersson (2004) framhåller betydelsen av att en facilitet som postnummersystemet administreras på ett konkurrensneutralt sätt, förslagvis genom PTS försorg.

Som konstaterats i avsnitt 4.3.1 är det ingen operatör utöver Posten som kan erbjuda en rikstäckande postservice och förutsättningarna för att ett nytt postföretag ska etablera sig över hela landet är begränsade.¹⁰⁴ I rapporten Lärobok för regelnissar framhåller Mats Bergman (2002) att en uppenbar brist med reformeringen av den svenska postmarknaden är att det i huvudsak saknas tillträdesregler för flaskhalsleden. Bergman konstaterar, med exemplet Nya Zeeland, att det är möjligt att införa tillträdesregler för flaskhalsar i de delar av riket där utmanare till Posten inte har möjlighet att anlägga eller driva sådana i egen regi. Detta kan gälla såväl insamling och sortering som utdelning. Kostnaden för att dubblera

¹⁰⁴ Enligt Andersson (2004) skulle detta kunna vara tänkbart om Postens effektivitet är så svag att ett effektivare företag med lägre kostnader kan gå in och ta över hela marknaden eller köpa upp Posten. Mest sannolikt är att ett utländskt postföretag, ett svenskt transportföretag med nationell distribution eller ett företag med ett finmaskigt nätverk såsom en detaljhandelskedja skulle lyckas med det. Ett annat scenario är att ett företag ägnar sig enbart åt distribution av post med ett lägre tidskrav. En mer sannolik nyetablering är emellertid inom nischer, vilket kräver mindre initial insats och riskexponering än en nationell etablering. För att detta skall vara möjligt måste den dominerande aktören ha priser och villkor för tillträde till olika delar av produktionsstrukturen som gör det möjligt för andra aktörer att etablera sig, utan att för den skull stimulera till ineffektivt inträde.

funktioner torde vara störst vad gäller utdelning. En tillträdesreglering skulle kunna införas som ger Postens konkurrenter möjligheter att köpa utdelningstjänster av Posten i de delar av riket där de inte själva verkar. Andersson (2004) framhåller att de priser som gäller för tillträde till Postens olika produktionsled samt de incitament som finns för Posten att utnyttja andra företag för produktion nedströms är av central betydelse för att stärka konkurrensen. Med hänsyn till de skalfördelar som finns i vart och ett av produktionsprocessens olika led finns, enligt Andersson, argument för att ett produktionsled i ett visst område bör skötas av endast ett företag. Företag som är effektivare än andra bör ha incitament och möjligheter att konkurrera och vinna marknaden. I den mån marknaden inte själv löser detta, vilket erfarenhetsmässigt visat sig svårt då företagen är mycket asymmetriska, är tillträdesreglering viktig.

Tillträdesreglering inom postområdet kan ske enligt olika modeller. Skillnaden mellan marginalreglering (se avsnitt 3.2) och kostnadsbaserad tillträdesreglering kan illustreras med ett enkelt exempel.¹⁰⁵

I tabellen nedan redovisas fiktiva tillkommande kostnader för olika produktionssteg inom Posten. Tillkommande kostnader är sådana som uppkommer genom att tjänsten produceras. Vad gäller spridningssortering och utdelning uppkommer kostnader för lokaler, arbetskraft, bilar och cyklar m.m. Kostnaderna beräknas på årlig basis. När årliga totala tillkommande kostnader beräknats, kan en genomsnittlig tillkommande kostnad beräknas genom att dividera den totala kostnaden med volymen, t.ex. antalet sorterade och utdelade försändelser.

Utöver tillkommande kostnader finns gemensamma kostnader eller samkostnader som inte påverkas av huruvida tjänsten produceras eller ej. Dessa kostnader påverkar emellertid ett företags resultat.

¹⁰⁵ Exemplet baseras på Cave (2003)

Priset för tjänsten kan delas upp i tillkommande kostnad och ett tillskott (som täcker samkostnaden och genererar vinst).

Tabell 4.3.2 Tillkommande kostnad för olika produktionssteg inom Posten, samkostnad, total kostnad, tillskott och pris. Fiktivt exempel

Tjänst	Tillkommande kostnad	Pris
Insamling och utgående sortering	16	
Transport	24	
Spridningssortering och utdelning	40	
Total tillkommande kostnad	80	80
Samkostnader	10	
Tillskott		20
Total kostnad/pris	90	100

Antag exempelvis att en konkurrent till Posten önskar köpa spridningssortering och utdelning och att de båda företagens tjänster är perfekta substitut. Om konkurrenten endast skulle betala lika mycket som den tillkommande kostnaden för detta produktionssteg skulle priset bli 40. Det kan emellertid vara rimligt att konkurrenten bidrar till samkostnaderna. Om ett pålägg görs i proportion till

samkostnadernas andel av den totala tillkommande kostnaden skulle priset bli 45.¹⁰⁶

Om marginalreglering i stället låg till grund för att bestämma tillträdespriset skulle priset bli 60, dvs. betydligt högre än det kostnadsbaserade priset.¹⁰⁷ En konsekvens av marginalregleringen är att konkurrenten vid tillträdespriset 60 kan konkurrera med Posten endast om företaget ifråga kan utföra de två andra produktionsstegen till en lägre total kostnad än Posten, och dessutom kunna täcka sina samkostnader.

En stor del av den ekonomiska litteraturen har förespråket marginalreglering med hänsyn till behovet av att skydda samhällsomfattande tjänster. Från effektivitetssynpunkt kan ett bättre alternativ vara att utgå från en kostnadsbaserad metod som i så fall kombineras med ett annat medel för att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, t.ex. en modell som innebär att alla postoperatörer i olika proportion bidrar med medel till en fond.

4.4 El

Ett nytt regelverk för den svenska elmarknaden trädde i kraft den 1 januari 1996 och innebar bl.a. att konkurrens infördes i elproduktion och handel med el. Transport av el i nätet betraktades dock som ett naturligt monopol och kom därmed att undantas konkurrensutsättning. Denna tjänst brukar benämnas nätverksamhet och inkluderar förvaltning, drift och underhåll av nätet.

¹⁰⁶ Samkostnaderna utgör 12,5 procent av den totala tillkommande kostnaden. Ett pålägg om 12,5 procent på 40 ger priset 45.

¹⁰⁷ Talet 60 kan beräknas på två olika sätt, antingen som $100 - (16 + 24)$ eller som $40 + 20$. I det första fallet beräknas tillträdespriset som slutkundspriset minskat med de kostnader som bortfaller för Posten. I det andra fallet beräknas tillträdespriset som den tillkommande kostnaden för spridningsortering och utdelning adderat med tillskottet. Båda beräkningsgrunderna ger samma resultat.

Det svenska elnätet utgörs av stamnätet, ett högspänningsnät som transporterar el över långa avstånd och till grannländer samt regionala och lokala nät. I de lokala näten transformeras elen till den spänningsnivå som hushållen använder. Stamnätet förvaltas och drivs av Affärsverket Svenska kraftnät. Före den 1 januari 1992 var detta en uppgift för Statens vattenfallsverk. Vid denna tidpunkt bolagiserades detta verk och Vattenfall AB bildades. Samtidigt kom ansvaret för stamnätet att överföras till Svenska kraftnät. Dessa strukturella förändringar var betydelsefulla för att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens på elmarknaden.

Syftet med regelreformen av elmarknaden år 1996 var bl.a. att skapa valfrihet för elanvändarna och öka effektiviteten i produktions- och försäljningsledet. 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.

4.4.1 Marknadsförhållanden

Enligt nationalräkenskaperna utgjorde bruttoproduktionen för el- och värmeverk (SNI 40.1 och 40.3) drygt 3 procent av BNP år 2001. År 1993 var andelen 3,6 procent. Förädlingsvärdets andel av bruttoproduktionen var närmare 67 procent år 2001. Andelen har minskat något sedan 1993 då den uppgick till 73 procent. År 2003 utgjorde hushållsel för hyres- och bostadsrättslägenheter samt egna hem drygt 4 procent av den privata konsumtionen, enligt statistik från SCB. I början av 90-talet var andelen närmare 3 procent.

I tabellen nedan redovisas hur antalet sysselsatta utvecklats inom elbranschen mellan 1986 och 2002.¹⁰⁸ För att få ett jämförelsemått redovisas även totala antalet sysselsatta i riket.

Tabell 4.4.1 Antalet respektive andelen sysselsatta i elbranschen samt antalet sysselsatta i riket. Avrundade andelar i procent. Åren 1986-2002

År	Antal	Andel	Totalt i riket
1986	28 619	0,66	4 327 874
1989	28 847	0,64	4 480 665
1993	24 842	0,66	3 748 125
1996	23 870	0,62	3 827 502
1999	20 048	0,51	3 959 795
2002	16 583	0,40	4 147 174

Källa: SCB

Av tabellen framgår att antalet sysselsatta inom elbranschen minskat under den studerade perioden. Mellan 1986 och 1993 minskade antalet sysselsatta med ca 3800 eller med ca 13 procent. Samtidigt minskade, relativt sett, antalet sysselsatta i riket också med 13 procent varför andelen sysselsatta inom elbranschen var oförändrad. Mellan 1996 och 2002 har antalet sysselsatta inom elbranschen minskat ytterligare och andelen sysselsatta inom branschen har minskat från drygt 0,6 till 0,4 procent.

Enligt Statens energimyndighet ökade elanvändningen i Sverige med 2 procent mellan 1990 och 2000. Som jämförelse kan nämnas att

¹⁰⁸ De näringsgrenar som ingår framgår av bilaga.

ökningen i Norden uppgick till 13 procent och i EU:s medlemsländer var ökningen drygt 20 procent. Sverige har förhållandevis hög elanvändning per invånare. År 2000 uppgick elanvändningen per invånare till 16 979 kWh, vilket i stort sett var den samma som i Norden. Inom EU var elanvändningen 6 980 kWh per invånare år 2000.¹⁰⁹

Under de senaste 15 åren har produktionen av el i Sverige koncentrerats genom ett flertal sammanslutningar av företag. Sedan elmarknadsreformen har koncentrationen ökat alltmer. Numera svarar tre företag för närmare 90 procent av den totala elproduktionen i riket. Den största elproducenten är Vattenfall som svarar för omkring 50 procent av kapaciteten medan Sydkraft och Fortum har ca 20 procent var av installerad kapacitet. Vidare äger de stora svenska elproduktionsföretagen produktionskapacitet gemensamt. Detta gäller framför allt för vissa delar av kärnkraftverken.¹¹⁰ Företagen har dessutom internationaliserats och exempelvis har Vattenfall genomfört stora förvärv i Nordeuropa.

Inom nätverksamheten har antalet företag minskat i Sverige från närmare 270 år 1996 till drygt 200 vid årsskiftet 2002/2003. De flesta förvärven har gjorts av de större företagen i branschen.¹¹¹

Koncentrationen av elproduktionen i Sverige till ett fåtal, vertikalt integrerade, aktörer som tillsammans har stor marknadsmakt innebär att Sverige är beroende av en fungerande gemensam nordisk elmarknad för att konkurrensen skall fungera. Den nordiska elmarknaden utgörs av Danmark, Finland, Norge och Sverige. På den nordiska elmarknaden har Vattenfall en produktionsandel om ca 20

¹⁰⁹ Källa: Statens energimyndighet, Elmarknadsrapporten 2003.

¹¹⁰ Se t.ex. rapporten "A Powerful Competition Policy - Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power" från de nordiska konkurrensmyndigheterna (2003).

¹¹¹ I början av 1950-talet uppgick antalet distributionsföretag i olika storlekar till ca 5000 (IVA 2003).

procent och de fyra största producenterna svarar för ca 55 procent av produktionen. Nord Pool – den nordiska elbörsen – ägs av de två systemoperatörerna Svenska kraftnät i Sverige och Statnett i Norge med en lika stor ägarandel. På Nord Pool styrs elpriset av utbud och efterfrågan vid varje given timme under dygnet och aktörerna inkommer, förenklat, dagligen med köp- och säljbud för det kommande dygnets timmar. Elpriset på Nord Pool baseras på marginalkostnadsprissättning och vid knapphet stiger elpriset.¹¹²

Priser och prisutveckling

Elpriserna varierar såväl mellan olika länder som olika kategorier av kunder. Kunder med hög elförbrukning (industrikunder) har i allmänhet lägre elpris än kunder med låg förbrukning (hushållskunder). I de flesta länder betalar hushållskunder energi-, miljö- och mervärdesskatt, medan industrikunder i merparten av länder är undantagna från sådana skatter.

De svenska elbolagen erbjuder huvudsakligen tre olika avtalstyper: tillsvidarepris, rörligt pris eller fast pris. Med rörligt elpris följer priset utvecklingen på elbörsen Nord Pool. Priset baseras på det genomsnittliga priset per KWh (börspriset) under varje månad. Fast elpris betalar den kund som i avtal bundit sig för ett visst pris under en bestämd tidsperiod. Enligt branschorganisationen Svensk Energis attitydmätning som genomfördes av TEMO i februari/mars i år, har ungefär hälften av alla hushållskunder varit aktiva på elmarknaden och antalet hushåll som bytt elleverantör fortsätter att öka. Enligt undersökningen hade 27 procent av alla hushållskunder bytt elleverantör och 22 procent hade omförhandlat villkoren med sin leverantör. De kunder som inte varit aktiva gentemot sin elleveran-

¹¹² För en närmare beskrivning av Nord Pool se rapporten "A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power" från de nordiska konkurrensmyndigheterna (2003) samt Elmarknadsrapport 2003 (del 2) från Vattenfall.

tör och valt avtalstypen rörligt elpris eller fast elpris betalar tillsvidarepris¹¹³.

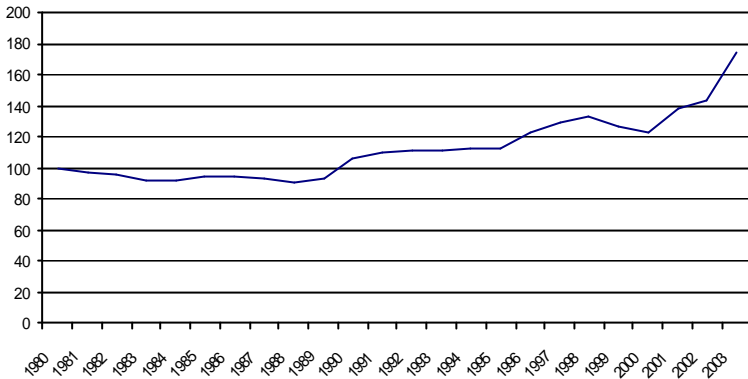
Det är en begränsad del av det totala priset, mellan 30 och 40 procent, som är möjlig att påverka genom ett aktivt val av elleverantör respektive avtalstyp. Även om detta är fallet kan betydande besparingar göras för exempelvis villaägare som har en årlig förbrukning som uppgår till 25 000 kWh per år.

Det totala pris som elkonsumenterna betalar utgörs främst av priset för elenergin, nätavgifter¹¹⁴ och skatter (elskatt och moms). Av statistik från SCB framgår att priset för hushållsel för hyres- och bostadsrättslägenheter samt egna hem ökade nominellt med drygt 120 procent mellan 1990 och 2003, medan KPI totalt ökade med 34 procent. Relativt KPI ökade således elpriset med 65 procent under perioden, vilket framgår av bilden nedan som visar utvecklingen av relativpriset för hushållsel under tidsperioden 1980-2003.

¹¹³ Enligt uppskattningar av elkonsulten Roger Fredriksson har uppemot 50 procent av Sveriges hushåll fortfarande tillsvidarepris, vilket innebär att kunderna inte har valt något av de billigare alternativen.

¹¹⁴ Nätavgiften består normalt av en fast och en rörlig avgift som debiteras per kilowattimme. Den fasta avgiften påverkas av hur stor huvudsäkring kunden har, t.ex. 16, 20 eller 25 Ampere.

**Bild 4.4.1 Utveckling av relativpriset¹¹⁵ för hushållsel
1980-2003 (1980=100).**



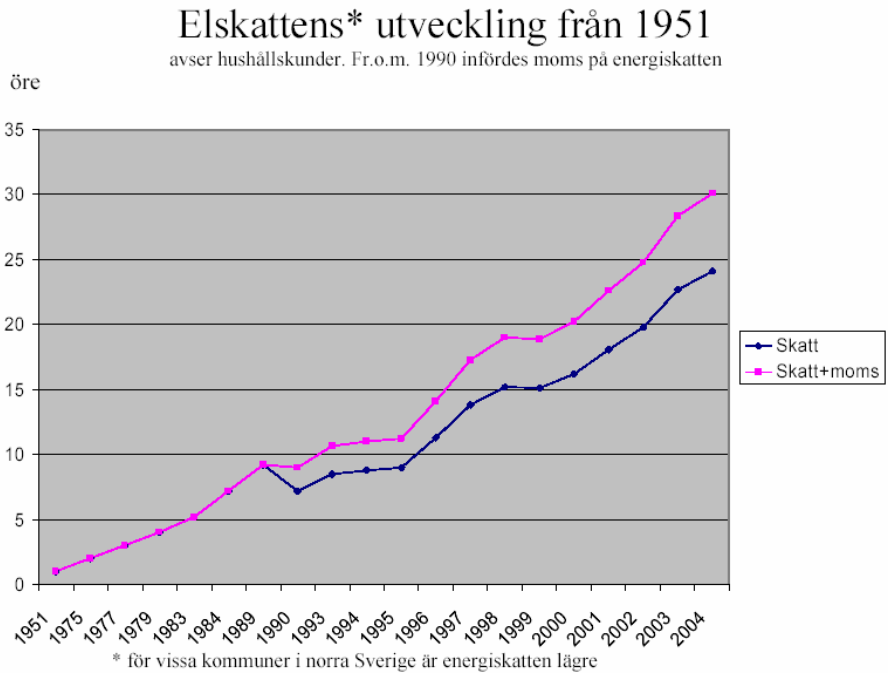
Källa: SCB

Den redovisade prisökningen förklaras till stor del av ökade elskatter. Effekten förstärks av att moms tas ut på elskatten. Elskatten höjdes från 9,0 till 9,7 öre per kWh när elmarknaden öppnades för konkurrens 1996. Därefter har elskatten stigit med närmare 150 procent och uppgår f.n. till 24,1 öre per kWh.¹¹⁶ Detta framgår av bild 4.4.2 nedan som visar elskattens utveckling mellan 1951 och 2004.

¹¹⁵ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för hushållsel och KPI totalt. Årsgenomsnitt

¹¹⁶ Under denna period har lägre skattesatser gällt för dem som bor i norra Sverige, dvs. Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt vissa andra nordliga kommuner i andra län. Skatten är f.n. 18,1 öre per kWh.

Bild 4.4.2



Källa: Svensk Energi

I tabellen nedan redovisas hur nätavgifterna utvecklats mellan den 1 januari 1997 och den 1 januari 2003 för tre olika kategorier av typkunder: lägenhet, villa utan elvärme och villa med elvärme.

Tabell 4.4.2 Nätavgifter i ören per kWh per den 1 januari 1997 och per den 1 januari 2003 för olika kategorier av kunder. Kvartiler

	Nedre kvartil 1997	Nedre kvartil 2003	Median 1997	Median 2003	Övre kvartil 1997	Övre kvartil 2003
Lägenhet	33,1	36,2	41,3	43,4	47,2	50,7
Villa utan elvärme	29,7	32,7	36,0	38,2	42,0	44,8
Villa med elvärme	18,6	18,3	21,3	21,1	24,6	24,3

Källa: Statens energimyndighet, Elmarknadsrapporten 2003

Som framgår av tabellen är skillnaden förhållandevis stor mellan den högsta och den lägsta nätavgiften beräknat med utgångspunkt från den övre resp. den nedre kvartilen. Inga större förändringar kan skönjas mellan 1997 och 2003 vad gäller relationen mellan nedre och övre kvartil för respektive kundkategori. Mellan 1997 och 2003 har medianen ökat med närmare 5 procent för lägenhetskunder och 6 procent för villakunder utan elvärme. För kategorin villakunder med elvärme har medianen för nätavgiften minskat med omkring 1 procent. Under motsvarande period har KPI enligt SCB ökat med närmare 8 procent. Nätavgifterna skulle följaktligen, för dessa tre kundgrupper, ha ökat mindre än KPI. För lägenhetskunder och villakunder utan elvärme i den nedre kvartilen ökade däremot nätavgiften mer än KPI.

4.4.2 Reglering och tillsyn

Det centrala regelverket för elmarknaden är ellagen (1997:857). Nätverksamhet skall drivas juridiskt åtskild från produktion och försälj-

ning av el. Det finns dock inget hinder mot att de olika verksamheterna bedrivs inom samma koncern.¹¹⁷

Statens energimyndighet är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten utfärdar tillstånd för överföring av el (nätkoncession) och bevakar att nätföretagen följer lagstiftning och utfärdar föreskrifter inom området. Energimyndigheten bildades den 1 januari 1998 genom att energi-frågorna bröts ut från NUTEK. Syftet var bl.a. att tydliggöra och förstärka myndighetsfunktionen inom energiområdet. Enligt sin instruktion (1997:868) skall myndigheten verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Myndigheten skall vidare inom sitt verksamhetsområde verka för bl.a. en effektiv och hållbar energi-användning och en kostnadseffektiv energiförsörjning med en liten negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat, för att elmarknadens funktion förbättras samt följa utvecklingen på elmarknaden vad avser t.ex. kapacitetsutveckling, strukturomvandlingar inom elhandel och nätverksamhet samt prisutvecklingen för el och nättjänster.

Inom EU pågår ett arbete med att skapa en inre marknad med ökad konkurrens och fri prisbildning på flera olika marknader. En inre marknad för energi ska främja industrins konkurrenskraft och genom ökad effektivitet, lägre priser och förbättrad leveranssäkerhet bidra till ökad välfärd för konsumenter. Den rättsliga ramen för EU:s elmarknad framgår närmare av faktarutan nedan. Innehållet är i allt väsentligt hämtat från Vattenfalls Elmarknadsrapport 2003 (del 1).

¹¹⁷ I avsnitt 4.4.3 redogörs för olika slag av konkurrensproblem som detta kan medföra.

Den rättsliga ramen för EU:s elmarknad

Viktiga bestämmelser i direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för el och förordningen om villkoren för tillgång till nät för gränsöverskridande elhandel. Direktivet och förordningen ska ha genomförts i medlemsstaterna senast den 1 juli 2004.

Marknadsöppning

Alla kunder ska ha rätt att fritt välja leverantör. Detta gäller för hushållskunder senast den 1 juli 2007 och senast den 1 juli 2004 för andra typer av kunder.

Åtskillnad av verksamheter

Fr.o.m. den 1 juli 2004 ska systemansvariga för överförings- och distributions-systemet i alla medlemsstater skilja företagets intressen på området för överföring eller distribution från sina andra verksamheter åtminstone avseende juridisk form, organisation och beslutsfattande. Enskilda medlemsstater kan skjuta upp införandet av rättslig åtskillnad till 2007 samt välja att inte tillämpa denna bestämmelse för företag med färre än 100 000 kunder.

Skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster

Hushållskunder och små företag ska ha rätt till samhällsomfattande tjänster, dvs. rätt till leveranser till rimliga priser. Leverantörerna måste på eller i anslutning till fakturorna ange varje enskild energikällas andel av den sammanlagda bränsle-sammansättningen.

Tillsynsmyndigheter

Varje medlemsstat ska utse ett eller flera behöriga organ som är helt fristående från elbranschens intressen. Organet ska övervaka marknaden och säkerställa icke-diskriminering, främja effektiv konkurrens och en väl fungerande marknad.

Gränsöverskridande handel

I syfte att garantera effektivt tillträde till system för gränsöverskridande handel ska rättvisa, kostnadsreflekterande, öppna och direkt tillämpliga regler införas för utformningen av gränsöverskridande tariffer och tilldelning av tillgänglig överföringskapacitet.

Som nämnts ovan är elnätsverksamhet ett monopol som regleras av Energimyndigheten. I motsats till vad som gäller i de flesta andra länder sker den svenska prisregleringen emellertid genom kontroll i

efterhand. Om myndigheten efter sin prövning funnit att nät-tarifferna inte är skäliga och utformade på sakliga grunder har ett företag kunnat föreläggas att ändra nätavgiften. Tidigare skulle, vid skälighetsbedömningen, konsumentintresset beaktas varmed avsågs kundernas intresse av låga och stabila tariffer. Dessutom skulle det företag som bedrev nätverksamhet ha rätt till en rimlig avkastning i nätverksamheten. Nätföretagen bestämde således själva sina tariffer men riskerade att i efterhand tvingas att justera tarifferna och betala tillbaka pengar till kunderna. Nätföretaget kan dock överklaga myndighetens föreläggande.

Den 1 juli 2002 ändrades bestämmelserna i ellagen vad avser reglering av nätavgifter. Bestämmelsen anger att den tillämpas första gången i fråga om nättariffer som gäller för 2003. Utgångspunkten för skälighetsbedömningen skall i fortsättningen inte vara nätföretagets kostnader för verksamheten utan den samlade prestationen som nätföretaget bedöms utföra. Nättarifferna skall vara utformade så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva verksamheten. Nättariffer skall vara utformade på sakliga grunder. Denna modell benämns nätnyttomodellen¹¹⁸ och arbetet med att utveckla denna modell påbörjades redan 1998. Utifrån vissa grundläggande data om nätföretagets verksamhet beräknas ett mått på nätföretagets prestation, s.k. nätnytta. Det belopp som nätföretaget fakturerat elkonsumenterna divideras med det ekonomiska värdet enligt modellen, vilket ger en debiteringsgrad. Om denna överstiger talet 1 har företaget, enligt modellen, tagit för mycket betalt av sina kunder. Om Energimyndigheten skulle bedöma att nätavgiften är för hög, initieras en tillsynsundersökning mot nätföretaget som kan åläggas att återbetala pengar till sina kunder.

¹¹⁸ För en närmare beskrivning av nätnyttomodellen hänvisas till dokument utgivna av Energimyndigheten, t.ex. rapporten Nätnyttomodellen utveckling - fokus på ekonomiska parametrar i modellen (2003).

Energimyndighetens förhoppning är att den nya modellen kommer att effektivisera myndighetens tillsyn. Vidare blir samtliga nätföretag bedömda efter jämförbara kriterier. Även om kontrollen fortfarande kommer att ske i efterhand (ex post), så finns ett ex ante-inslag genom att myndigheten avser att tillhandahålla modellen till nätföretagen och andra intresserade i förväg, dvs. innan kommande års tariffer bestäms. Detta innebär att nätföretagen själva kan kontrollera hur deras tariffer förhåller sig till modellen.

I en rapport från Statskontoret (2003), som gjordes på uppdrag av regeringen, analyseras hur tillsynen över energimarknaderna bör inriktas och organiseras. Statskontoret konstaterar att den främjande rollen riskerar att kollidera med den kontrollerande tillsynsrollen. Både på principiella och praktiska grunder föreslår därför Statskontoret att det inrättas en särskild Energimarknadsmyndighet för att utöva tillsyn över energimarknaderna. Därmed skulle möjligheterna öka att agera på ett oberoende sätt gentemot företagen på energimarknaderna. Enligt Statskontoret bör den nya tillsynsmyndigheten i ökad grad också samverka med Konkurrensverket. Vidare bör tillsynen kunna bli effektivare vad avser exempelvis skälighetsbedömningen av elnättarifferna samt hur elnätsbolagen sköter leverantörsbytesprocessen.

4.4.3 Sammanfattande bedömning

Elmarknaden har, alltsedan den omstrukturerades och öppnades för konkurrens 1996, utretts bl.a. av Energimyndigheten, Konkurrensverket och OECD. Därutöver har regeringen tillsatt särskilda utredare som analyserat konkurrensen på elmarknaden. Elkonkurrensutredningen (SOU 2002:7) bedömde att elmarknaden i stort fungerade som kunde förväntas av en konkurrensmarknad. De analyser av priser som utredningen genomförde talade för att prisbildningen på spotmarknaden styrs av faktorer som vattentillgång m.m. snarare än att producenterna utövar marknadsmakt och att

spotpriserna sedan 1996 i stort överensstämt med det nordiska systemets marginalkostnader. Utredningen framhöll samtidigt att det fanns faktorer som kunde verka konkurrensbegränsande, såsom att antalet aktörer minskar både i produktion och i elhandel, vilket medför ökad risk för maktkoncentration.

Bergman (2002) konstaterar att Elkonkurrensutredningen egentligen inte presenterar någon analys av om reformeringen bidragit till lägre priser, men noterar att priset för el fallit såväl för privatpersoner som företag under 1990-talet. Vidare konstateras att också det totala elpriset fallit för företagen, medan det ökat för privatpersoner vilket i huvudsak beror på ökade skatter. I och med att energiskatterna på el ökat markant för hushållen i Sverige har även det pris som hushållet till slut betalar höjts. Detta innebär att elmarknadsreformen kan upplevas som en försämring av hushållskunderna trots att marknaden fungerar bättre i termer av att de s.k. spotpriserna bättre överensstämmer med marginalkostnaderna. Denna slutsats stöds av Bergman och Amundsen (2004) som konstaterar att den svenska modellen (som till stora delar är en nordisk modell) i allmänhet har ansetts främja effektivitetshöjande strukturell omvandling på elmarknaden och därmed bidragit till lägre elpriser för såväl stora som små elkonsumenter. Konsumenternas möjligheter att fritt välja elhandelsföretag och konkurrensen om kunderna mellan dessa har bidragit till ökad konkurrens och lägre priser på elmarknaden.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning kan marknadseffektiviteten öka ytterligare. De nordiska konkurrensmyndigheterna redovisade i juni 2003 en gemensam rapport om elmarknaden¹¹⁹ i vilken det fastslogs att ökad överföringskapacitet mellan de nordiska länderna skulle gynna kunderna. Ökad överföringskapacitet innebär en utvidgning av marknaden och därmed även en ökad konkurrens. De flaskhalsar som finns i överföringssystemen medförde att den

¹¹⁹ Rapporten "A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power" (2003)

nordiska marknaden till viss del fortfarande kunde betraktas som olika geografiska marknader. Den utveckling mot en europeisk elmarknad som pågår kommer också att ställa krav på fler transmissionsledningar mellan länder.

För det fall det inte är möjligt att få tillräcklig konkurrens genom ökad överföringskapacitet mellan Sverige och andra länder kan åtgärder behöva vidtas på nationell nivå. En åtgärd som är ägnad att främja konkurrensen är att öka antalet aktörer som producerar elkraft.

Men det finns även ett antal andra konkurrensproblem som det finns anledning att rikta uppmärksamheten på. Åtgärder som ökar konsumenternas priskänslighet och möjligheter att aktivt påverka sina kostnader skulle förbättra konkurrensen. En övergång till exempelvis timmätning¹²⁰ av el innebär att konsumenterna kan reagera på en prisuppgång och anpassa sin förbrukning därefter, vilket bl.a. ger möjlighet till kostnadsminskningar. Incitamentet att minska elförbrukningen 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 förbättrade möjligheter att gå ifrån dagens modell med preliminär debitering. Detta skulle i sin tur ge förutsättningar för väsentligt enklare elräkningar. Dagens elräkningar kan fortfarande anses som svårtolkade för de flesta elkonsumenter.

En faktor av stor betydelse för konkurrensen gäller åtskillnaden mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Som framgått av redogörelsen ovan finns för närvarande endast krav på att nätverksamhet respektive konkurrensutsatt elproduktion och

¹²⁰ I Sverige har beslutats om krav på mätning minst en gång i månaden senast fr.o.m. den 1 juli 2009 (prop. 2002/03:85, Vissa elmarknadsfrågor).

elhandel skall ske i skilda juridiska personer. Krav på skilt ägande finns inte. I praktiken sker därför ofta verksamheterna i gemensamma lokaler, med helt eller delvis gemensam personal, ledning och styrelse, med omfattande koncerninterna affärstransaktioner, m.m.

Flera problem aktualiseras i samband med en otillräcklig separation av nätverksamheten. Det finns risk för att medel inom energikoncerner överförs mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt elverksamhet (korssubventionering), vilket kan leda till konkurrenssnedvridningar. När en stor del av de gemensamma kostnaderna är fasta är det exempelvis förenat med godtycke hur dessa kostnader fördelas. Man måste göra skönsmässiga bedömningar. Att metoderna för fördelning av kostnader varierar och att korssubventionering faktiskt förekommer bekräftas av El- och gasmarknadsutredningen (SOU 2003:113). I en begränsad studie av 6 integrerade energikoncerner framkom att kostnaderna för VD och styrelse i elhandelsföretagen varierade från 0 till 460 000 kronor år 2002.

För att tydliggöra åtskillnaden mellan nätverksamhet och produktion av och handel med el har El- och gasmarknadsutredningen föreslagit att styrelseledamot, verkställande direktör eller firmateknare i ett nätföretag inte får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmateknare i en juridisk person som bedriver produktion av eller handel med el.

El- och gasmarknadsutredningens förslag skulle möjligen minska de problem som sammanhänger med att strategisk och företagsspecifik information om konkurrerande elhandelsföretag och deras kunder överförs från nätföretag till elhandelsföretag inom koncernen, men är ingen lösning på problemen med överföring av resurser mellan olika verksamheter inom samma koncern. 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 drivas i separata bolag med skilda ägare. Denna slutsats får bl.a. stöd i forskningsrapporter¹²¹ och av Europeiska kommissionen.¹²²

En invändning som ibland anförs mot nämnda separation är att stordriftsfördelar och vinster med rationellt bedrivna gemensamma verksamheter skulle gå förlorade med kostnadsökningar som följd och därmed en risk för högre tariffer och priser. Detta skall dock ställas mot de samhällsekonomiska vinster och positiva dynamiska effekter som följer av bättre fungerande energimarknader och väsentligt bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn av monopolen från det allmännas sida. En effektivare tillsyn skulle i sin tur leda till lägre tillsynskostnader.

Konkurrensverket vill också framhålla betydelsen av en effektiv tillsyn av hela elmarknaden. I allt väsentligt delar Konkurrensverket Statskontorets problembeskrivning av energimarknaderna och stöder de förslag som Statskontoret framfört (se avsnitt 4.4.2 ovan). Inrättandet av en särskild energimarknadsmyndighet skulle minska risken för målkonflikter och därmed bidra till en ökad effektivitet i tillsynen. Detta skulle i sin tur stärka konsumenternas förtroende för elmarknaden och därmed även benägenheten att byta elleverantör. Denna myndighet borde även ha ansvaret för bl.a. prisinformation till konsumenterna. För närvarande svarar Konsumentverket och Konsumenternas elrådgivningsbyrå för sådan information. Huvudmän för Elrådgivningsbyrån är Konsumentverket, Energimyndigheten och Svensk Energi som är ett gemensamt branschorgan för

¹²¹ L. Bergman et al, *A European Market for Electricity?* (1999), Centre for Economic Policy Research. I rapporten framhålls betydelsen av att separationen av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är fullständig. För att uppnå detta bör dessa verksamheter drivas i separata bolag med skilda ägare.

¹²² Tal av Mario Monti i Rom den 7 mars 2002, *The single energy market: the relationship between competition policy and regulation.* "The ideal solution would be to separate transport operations and supplier operations, which should be entrusted to two distinct, separately-owned undertakings."

elproduktion, eldistribution och elhandel. Eftersom EU:s direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el ställer krav på att varje medlemsstat ska utse ett behörigt organ – helt fristående från elbranschens intressen – som bl.a. skall övervaka marknaden och främja effektiv konkurrens – torde en ordning med branschföreträdare som konsumentrådgivare vara oförenlig med direktivet som skall ha genomförts i medlemsstaterna senast den 1 juli 2004.

En övergång till förhandsreglering (ex ante) av nättarifferna bör också övervägas. Detta har Konkurrensverket tidigare framfört och detta stöds även av Statskontoret. Metoden är snabbare och ger en ökad förutsägbarhet jämfört med nuvarande efterhandsreglering (ex post) enligt nätnyttomodellen. En strikt ex ante-reglering av nätmonopolen tillämpas för övrigt redan av de flesta medlemsstaterna inom EU. I exempelvis Storbritannien är regleringen utformad så att nättarifferna kan höjas lika mycket som ökningen av den allmänna prisnivån minskat med en viss procentsats (effektivitetsfaktor).¹²³ Prisregleringen inkluderar även incitamentsmekanismer som skall uppmuntra företagen att leverera vad konsumenterna önskar. Exempelvis kan en förbättrad kvalitet i elleveranserna belönas samtidigt som en försämrad kvalitet kan bestraffas.

4.5 Järnvägstransporter

Uppdelningen av Statens järnvägar år 1988 i en banhållarfunktion (Banverket) och en järnvägsoperatör (SJ) innebär att roller och ansvar tydliggjordes i järnvägssektorn. I jämförelse med andra länder i Europa har omstruktureringen av den svenska järnvägssektorn från monopol till konkurrens påbörjats tidigt. Omstruktureringen har

¹²³ Enligt Statskontoret (2003) har Energimyndigheten fram till år 2003 i huvudsak kontrollerat att nättarifferna inte stigit mer än den allmänna prisnivån, dvs. inget avdrag har gjorts som motsvarar de (förväntade) reala kostnadsminskningarna. Detta innebär även att företagen inte har behövt rationalisera verksamheten för att få en realt sett lika stor vinst varje år.

ännu inte slutförts, eftersom SJ fortfarande har monopol på fjärrtrafik på de sträckor som SJ anser sig kunna bedriva på rent kommersiella villkor, dvs. betraktas som lönsamma, medan övriga sträckor upphandlas av Rikstrafiken (se vidare 4.5.2). Regional tågtrafik upphandlas av de kommun- och landstingsägda trafik-huvudmännen i varje län. Godstrafiken i Sverige har sedan juli 1996 varit öppen för alla trafikutövare med säte i Sverige.

Affärsverket Statens järnvägar bolagiserades 2001 och den operativa verksamheten delades upp i ett antal självständiga aktiebolag, bl.a. fastighetsbolaget Jernhusen och underhållsföretaget EuroMaint. Persontrafik drivs i statligt ägda SJ AB och godstrafik i Green Cargo AB. TGOJ Trafik AB är ett dotterbolag till Green Cargo.

Det svenska järnvägsnätet består av stomjärnvägar och övriga järnvägar som inkluderar det kapillära järnvägsnätet, dvs. de spår och växlar längst ut i bannätet som används främst för godstrafiken. Dessa spår utgör de yttersta förbindelserna till en industri, ett industriområde eller en hamn. Banverket förvaltar statens spåranläggningar, som utgör ca 80 procent av det svenska järnvägsnätet. Övriga spår sköts av företag, kommuner eller museiföreningar.

4.5.1 Marknadsförhållanden

Järnvägstransporter kan delas in i persontransporter och godstransporter. Det är främst transporter med bil, buss och flyg som utgör alternativ till persontransporter på järnväg. År 2003 var andelarna mätt i personkilometer 68 procent för bil, 14 procent för tåg, 12 procent för flyg och 6 procent för buss. SJ AB svarade för närmare 90 procent av långväga inrikes tågresor (över 10 mil).¹²⁴ Alternativen till godstransporter på järnväg är främst lastbils- och sjötransporter.

¹²⁴ Källa: SJ AB årsredovisning 2003

Enligt nationalräkenskaperna utgjorde bruttoproduktionen för järnvägsbolag (SNI 60.1) drygt 0,5 procent av BNP år 2001. År 1993 var andelen 0,7 procent. Förädlingsvärdets andel av bruttoproduktionen var ca 33 procent år 2001. År 1993 uppgick andelen till 47 procent. Mellan 1993 och 2000 har andelen varierat inom ett intervall mellan 43 och 52 procent. Minskningen år 2001 sammanhänger med bolagiseringen av SJ då delar av verksamheten överfördes till bolag inom andra branscher. Detta betyder att tjänsteproduktion i större utsträckning köps från andra företag, vilket medför att förädlingsvärdet minskar.

I tabellen nedan redovisas hur antalet sysselsatta utvecklats inom järnvägsbolag mellan 1986 och 2002.¹²⁵ För att få ett jämförelsemått redovisas även totala antalet sysselsatta i riket.

Tabell 4.5.1 Antalet respektive andelen sysselsatta i järnvägsbranschen samt antalet sysselsatta i riket. Avrundade andelar i procent. Åren 1986-2002

År	Antal	Andel	Totalt i riket
1986	28 711	0,66	4 327 874
1989	19 544	0,44	4 480 665
1993	13 653	0,36	3 748 125
1996	12 261	0,32	3 827 502
1999	10 223	0,26	3 959 795
2002	8 861	0,21	4 147 174

Källa: SCB

¹²⁵ De näringsgrenar som ingår framgår av bilaga.

Av tabellen framgår att antalet sysselsatta inom järnvägsbolag minskat under den studerade perioden. Den kraftiga minskningen av antalet sysselsatta mellan 1986 och 1989 sammanfaller med uppdelningen av SJ och Banverket 1988. Mellan 1989 och 1993 minskade antalet sysselsatta med knappt 6 000 eller med ca 30 procent. Mellan 1993 och 2002 har antalet sysselsatta minskat med i genomsnitt drygt 500 per år. Under denna period har andelen sysselsatta minskat från 0,36 till drygt 0,2 procent av det totala antalet sysselsatta i riket.

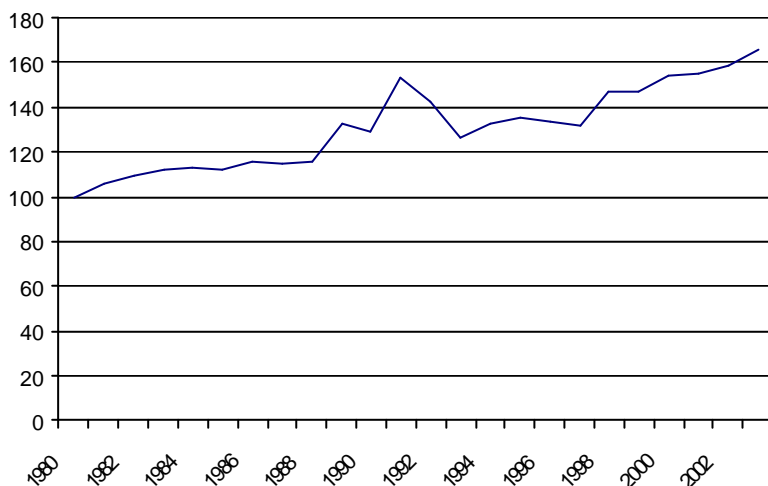
Som nämnts ovan överfördes delar av verksamheten till bolag inom andra branscher i samband med bolagiseringen av SJ år 2001, vilket förklarar en del av den redovisade sysselsättningsminskningen ovan mellan 1999 och 2002.

Sverige har en av Europas mest öppna och konkurrensutsatta järnvägsmarknader. Totalt finns ett 20-tal tågoperatörer för person- och godstrafik verksamma i Sverige. Exempel på operatörer är, förutom SJ, A-train, BK Tåg, Citypendeln Sverige, Connex, DSB, Svenska Tågkompaniet.

Ett betydande hinder för en mer utvecklad konkurrens, som bättre tillgodoser resenärernas och medborgarnas önskemål, är SJ AB:s monopol på linjer som bolaget bedömer som lönsamma. Inom ramen för detta monopol har SJ AB begränsade incitament att tillgodose de resenärers behov och önskemål som har små möjligheter att utnyttja andra transportslag. Detta gäller i synnerhet för s.k. privatresenärer. SJ AB:s ensamrätt är, anmärkningsvärt nog, inte förenad med några som helst skyldigheter vare sig ifråga om servicenivåer och trafikens innehåll eller priser. Det enda kravet som staten ställer på SJ AB är att bolaget skall gå med vinst. SJ AB har med andra ord betydande möjligheter att från ett företagsekonomiskt perspektiv ta ut höga priser på flera linjer, vilket bl.a. innebär att efterfrågan från resenärer med en lägre betalningsförmåga och andra mer breda resenärsgupper löper stor risk att trängas undan.

Priserna för inrikes järnvägsresor har ökat kraftigt under de senaste 25 åren, både jämfört med övriga transportslag och KPI. Mellan 1980 och 2003 ökade priserna för inrikes järnvägsresor i nominella termer med närmare 360 procent enligt statistik från SCB. Samtidigt ökade KPI med 178 procent. Detta innebär att relativpriset för inrikes järnvägsresor ökat med drygt 65 procent mellan 1980 och 2003. Mellan 1990 och 2003 ökade priset för inrikes järnvägsresor knappt 30 procent mer än KPI. Utvecklingen av relativpriset för järnvägsresor (persontransporter) under perioden 1980-2003 framgår av bilden nedan.

Bild 4.5.1 Utveckling av relativpriset¹²⁶ för järnvägsresor (persontransporter) 1980-2003 (1980=100).



Källa: SCB

¹²⁶ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för järnvägsresor (persontransporter) och KPI totalt. Årsgenomsnitt

Den svenska godstransportmarknaden domineras av Green Cargo som svarar för närmare 80 procent av godstrafiken på järnväg i Sverige. Ett omfattande effektiviseringsarbete har genomförts inom bolaget men investeringar i modernare lok och vagnar är enligt Järnvägsutredningen (se avsnitt 4.5.2) nödvändiga för att Green Cargo skall bli tillräckligt konkurrenskraftigt. Även om ett antal nya järnvägsföretag etablerats på den svenska transportmarknaden kan inga av dessa företag fullt ut konkurrera med Green Cargo.

4.5.2 Reglering och tillsyn

Som nämnts ovan separerades Banverket från SJ 1988. Samma år bildades en ny säkerhetsmyndighet, Järnvägsinspektionen. Järnvägsinspektionen, som ingår i Banverket, har överinseendet över säkerheten i svensk spårtrafik – järnväg, spårväg och tunnelbana – med inriktning att förebygga olyckor. Järnvägsinspektionen utarbetar bl.a. regler för järnväg, tillståndsprövar bl.a. trafikutövning, godkänner fordon och spåranläggningar.

Banverket har ett sektorsansvar för hela järnvägssektorn, inklusive tunnelbana och spårväg, och ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Det innebär ett ansvar för att medborgarnas och näringslivets behov av effektiva järnvägstransporter kan tillgodoses på bästa möjliga sätt. Banverket har funktioner för sektorsuppgifter, banhållning, produktion och myndighetsutövning. Organisationen är i huvudsak uppdelad i en förvaltande och en utförande del. År 2003 var antalet anställda ca 6 600 där den producerande delen svarade för drygt 4 000 anställda.¹²⁷

Rikstrafiken inrättades som myndighet 1999 efter riksdagsbeslut om ny transportpolitik. Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportför-

¹²⁷ Källa: Banverket, årsredovisning 2003

sörjning för hela landet. Rikstrafiken upphandlar för statens räkning sådan flyg-, tåg-, båt- och busstrafik som är samhällsekonomiskt motiverad men företagsekonomiskt olönsam och som inte bedrivs av länstrafikhuvudmännen. Exempel är långväga persontrafik på järnvägssträckor som enligt SJ AB är kommersiellt olönsamma, flygtrafik mellan Stockholm och skogslänen, interregional busstrafik samt färjetrafik till Gotland.¹²⁸

I maj 2001 tillkallades en särskild utredare för att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn. Utredningen antog namnet Järnvägsutredningen. I delbetänkandet Rätt på spåret (SOU 2002:48) föreslogs bl.a. att en nymyndighet, Järnvägsstyrelsen, skulle bildas. Järnvägsstyrelsens huvuduppgifter skulle bl.a. bestå i att främja en effektiv konkurrens på marknaderna för järnvägstjänster och övervaka samt vid behov vidareutveckla villkor för användande av bl.a. infrastrukturkapacitet inom järnvägs-systemet. I samband med bildandet skulle Järnvägsinspektionens uppgifter flyttas över till Järnvägsstyrelsen.

Järnvägsutredningen lämnade sitt huvudbetänkande i november 2003. I betänkandet lämnades förslag till hur person- och gods- trafikerna på järnväg skulle kunna utvecklas. I enlighet med direktiven till utredningen hade förslagen utformats med utgångspunkt från konsumentintresset. Utredaren föreslog bl.a. att licensierade järnvägsföretag skulle få bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela det svenska järnvägsnätet, dvs. SJ AB:s monopol för den interregionala persontrafiken skulle avskaffas och att TGOJ Trafik, ett dotterbolag till Green Cargo, skulle skiljas ut ur Green Cargo-koncernen i syfte att öka antalet aktörer på godsmarknaden.

En ny järnvägslag trädde i kraft den 1 juli i år. Lagen innehåller bestämmelser om järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt om

¹²⁸ För en utförligare beskrivning samt en översikt över linjer och operatörer se www.rikstrafiken.se

utförande och organisation av järnvägstrafik. Regelverket blir därmed mer överskådligt. Genom lagen genomförs fyra EG-direktiv vars övergripande mål är att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för järnvägen och för järnvägstrafiken. Lagens syfte är att öka effektiviteten i järnvägssystemet och järnvägens konkurrenskraft. I samband med att den nya lagen trädde i kraft inrättades den nya tillsynsmyndigheten Järnvägsstyrelsen.

4.5.3 Sammanfattande bedömning

Under de senaste 15 åren har järnvägssektorn i Sverige förändrats genom reformer. Även inom EU har under en lång tid pågått ett arbete som syftat till att stärka järnvägens konkurrenskraft genom att utveckla EU:s inre marknad. Förändringarna har varit ägnade att lösa problemen med en alltför ensidig nationell inriktning samt bristande konsument- och marknadsorientering. I EU-direktiv och förordningar finns angett olika åtgärder som medlemsstaterna måste vidta för att den europeiska järnvägssektorn skall förnyas och harmoniseras. Exempelvis behövs klarlägganden av olika intressenters roller och en tydlig uppdelning av olika aktörers ansvarsområden. Vidare krävs ramar och regelverk för fördelningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet och fastställandet av banavgifter. Direktiven skulle ha varit implementerade senast den 15 mars 2003. I jämförelse med andra länder inom EU påbörjades omstruktureringen av den svenska järnvägssektorn tidigt.

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 fungerande svensk järnvägsmarknad.

Införandet av konkurrens inom den svenska järnvägstrafiken – som genomförts etappvis – har medfört positiva effekter i form av nytänkande, t.ex. att nya lösningar lanseras av tågoperatörer, och minskade kostnader genom upphandling och effektivisering av olika verksamheter. Bland negativa effekter märks att det allmännas upphandling av olönsam trafik ibland medfört problem för resenärerna, bl.a. med hänsyn till biljettsamordning mellan tågoperatörer.¹²⁹

Trots ökad konkurrens svarar staten genom SJ AB fortfarande för den helt övervägande delen av persontrafiken med tåg. Detta beror till stor del på att SJ AB har legalt monopol på de sträckor som bolaget bedömt som lönsamma. SJ AB avgör ensidigt vilken trafik som är lönsam respektive olönsam, vilket ger SJ AB en betydande konkurrensfördel relativt andra operatörer. Ett avskaffande av monopolen är en förutsättning för att utveckla persontrafiken med tåg och för att få ett ökat resande på järnväg.

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 ca 80 procent.

En fortsatt reformering av den svenska järnvägsmarknaden är angelägen. Det finns inga starka argument för att staten skall svara för tågtrafiken på vissa sträckor. Som konstaterats ovan är SJ AB:s

¹²⁹ "Spåren efter avregleringen" (KFB-rapport 2000:25). Utredningen har finansierats av Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och Banverket och gjorts av Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén et al.

ensamrätt vad gäller persontransporter på sträckor som bolaget bedömt som lönsamma inte förenad med några skyldigheter vare sig ifråga om servicenivåer och trafikens innehåll eller priser, dvs. det finns inga garantier för att resenärernas behov och intressen tillgodoses till rimliga priser. SJ AB:s ensamrätt till lönsam interregional persontrafik 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.

Konkurrensverket har tidigare framfört att staten kan främja konkurrensen på godstransportmarknaden genom att helt frigöra TGOJ Trafik från Green Cargo. Detta har också föreslagits av Järnvägsutredningen. TGOJ är en godsoperatör med stor kunskap om den svenska järnvägsmarknaden och skulle, som fristående aktör, kunna utgöra ett reellt alternativ till det alltjämt, trots en sedan åtta år öppen godstransportmarknad på järnväg, dominerande företaget Green Cargo.

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Erfarenheter av regelreformer

Ett stort antal studier har gjorts om olika effekter av regelreformer och metoder och angreppssätt varierar. OECD har gjort omfattande analyser, bl.a. på basis av olika länderstudier.¹³⁰ Erfarenheterna av dessa studier är att regelreformer bidrar till ökad ekonomisk effektivitet. OECD framhåller också att det är nödvändigt att analysera effekter på sysselsättning ur ett dynamiskt och inte bara ur ett statiskt perspektiv. Även om omställningar kan vara kännbara för dem som drabbas är ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser en förutsättning för att höja välbefindandet för folkhushållet.

Bättre fungerande marknader och produktivitetstillväxt till följd av innovationer har som regel också en gynnsam påverkan på arbetstillfällena och lönenivåer. Dessa effekter är emellertid beroende av hur väl produkt- och faktormarknaderna fungerar i olika länder.¹³¹

I en studie av Alesina et al. (2003) analyseras sambanden mellan regleringar och investeringar. Analysen baseras på ett datamaterial från 21 OECD-länder och omfattar tidsperioden 1975-1996. Variabler som ingår i de skattade modellerna för att få ett mått på omfattningen av regleringar är bl.a. förekomsten av inträdeshinder, ägarförhållanden, marknadsandelar för nya aktörer samt förekomsten av prisregleringar. Resultaten från de skattade modellerna ger stöd för uppfattningen att reformeringar har en positiv inverkan på investeringsbenägenheten. En liberalisering av marknaden som medger inträde av nya företag och till en ökad produktion är av störst betydelse för resultaten.

¹³⁰ Se t.ex. OECD (1997). The OECD Report on Regulatory Reform.

¹³¹ OECD (2002a), Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence. Economics Department Working Paper No. 317 av Sanghoon Ahn.

I en rapport till ESO av Mats Bergman, ECON, med titeln Lärobok för regelnissar (Ds 2002:21), görs en grundlig genomgång av regleringar ur ett ekonomiskt teoretiskt perspektiv. Bergman redogör även för internationella och svenska erfarenheter och analyserar sex olika marknader, bl.a. el-, flyg- och telemarknaden. Slutsatsen av flera internationella studier är att effektivitetsökningarna till följd av regelreformer uppgår till i storleksordningen 5-10 procent och i vissa studier redovisas t.o.m. betydligt större effekter. Bergman konstaterar att i Sverige tycks vinster av minst den storleksordningen ha realiserats främst på marknaderna för elkraft, stora postutskick, upphandlad tågtrafik samt på telemarknaden överlag. På marknaden för inrikesflyg och på de delar av post- och järnvägsmarknaderna där Posten och SJ de facto eller legalt fortfarande har monopol har priserna i stället stigit.¹³²

Bergman riktar samtidigt uppmärksamheten på att det är svårt att utvärdera effekterna av en regelreforming eller en avreglering. För det första krävs ett ställningstagande om vilken norm som skall användas. En möjlig norm är de uppgivna officiella målen med reformeringen. En annan norm är samhällsekonomisk effektivitet. Eftersom det är förenat med praktiska svårigheter att mäta detta effektivitetsmått, får ofta pris-, kostnads- eller produktivitetsutveckling användas som kriterium. För det andra måste den faktiska utvecklingen jämföras med den kontrafaktiska utvecklingen, dvs. den utveckling som hade blivit resultatet om reformen inte genomförts. För det tredje finns problem med att mäta de variabler, t.ex. olika priser, som används som utgångspunkt för analysen. Trots alla nämnda problem är det, enligt Bergman, angeläget att så långt möjligt systematiskt utvärdera de reformer som genomförts i syfte att få ett bättre underlag för beslut om huruvida ytterligare branscher bör reformeras och i så fall hur detta bör genomföras.

¹³² Studier av reformer som genomförts i olika amerikanska delstater indikerar ofta vinster i storleksordningen 5 procent. Eftersom olika delstater genomfört reformer vid skilda tidpunkter är förutsättningarna för att studera effekterna av reformerna gynnsamma.

Sådana analyser kan också bidra till att regelverket i redan reformerade branscher modifieras, vilket i sin tur förbättrar förutsättningarna att nå effektivitetsvinster.

Under senare tid har olika organisationer framfört stark kritik mot den omstrukturering som ägt rum av de s.k. nätverksbranscherna. Fackförbundet SEKO¹³³ har bl.a. framhållit att långsiktigheten hos företagen och insatserna för ett kvalitativt och förebyggande underhåll av infrastrukturen försämrats kraftigt. Neddragningar av kompetent produktionspersonal är, enligt SEKO, ett gemensamt drag i de berörda infrastrukturbranscherna järnväg, energi, post och tele samtidigt som arbetsmiljön har försämrats på många arbetsplatser. SEKO har framhållit att de anställda fått betala ett högt pris genom att anställningsvillkoren försämrats och inflytandet över arbetet minskat. SEKO har fört fram krav på att en utvärdering av det s.k. systemskiftet kommer till stånd innan ytterligare förändringar genomförs.

Även fackförbundet ST har varit kritiskt och anser att avregleringarna lett till försämrad arbetsmiljö och trygghet, samtidigt som det är svårt att se några direkta fördelar med avregleringarna (ST Press nr 3 2004).

Regeringen har tillsatt en utredning (Dir. 2003:151) som utifrån de utvärderingar som gjorts av regelreformer inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaden skall utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin. Utredaren skall även lämna förslag på åtgärder som kan behövas för att ytterligare förbättra marknadernas funktion. Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2004.

¹³³ Ett program ("Reglera avregleringen") om avregleringens konsekvenser antogs vid SEKO:s förbundsstämma i september 2003.

5.2 Generella slutsatser

I det följande redovisas generella slutsatser av analysen i denna rapport.

Effektiv tillsyn är viktig

En slutsats av analysen i denna rapport är ingen marknad kan fungera väl utan spelregler. Liberalisering av marknader ställer krav på aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter. För att öka effektiviteten i tillsynen är det betydelsefullt att begränsa eller helst eliminera olika målkonflikter. Sådana kan uppkomma om en regleringsmyndighet exempelvis skall tillgodose olika intressen som är helt eller delvis motstridiga.

Särslagstiftning och konkurrenslagstiftning är viktiga medel för tillträde till dominerande företags infrastruktur och kunder

Både generell konkurrenslagstiftning och särslagstiftning är väsentliga för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. Att etablerade och dominerande företag söker använda alla till buds stående medel för att motverka inträde av nya företag på marknaden är knappast förvånande. Som redogjorts för i de olika områdesbeskrivningarna i kapitel 4 har konkurrenslagen använts tämligen flitigt mot såväl Posten som Telia. Konkurrenslagen har också använts mot SAS så att inte SAS kan knyta till sig kunder på ett sätt som utgör missbruk (se 4.1.3 ovan).

Genom att samarbeta kring centrala konkurrensfrågor kan konkurrens- och tillsynsmyndigheter gemensamt verka för en effektivisering av konkurrensen på olika marknader. Formellt bör sådant samarbete ske genom att specifika sektormyndigheter har en skyldighet att samråda med Konkurrensverket.

En särreglering bör utformas på ett sådant sätt att den så långt möjligt tar hand om de konkurrensproblem som kan förväntas uppkomma initialt. Regleringsmyndigheten får samtidigt inte riskera att falla i fällan att överreglera. En kraftfull särreglering för tillträde till infrastruktur kan främja konkurrens på kort sikt men leda till minskad konkurrens på lång sikt p.g.a. att incitamenten för företagen att investera i infrastruktur och utveckla nya produkter hämmas. Detta kan i sin tur vara ett resultat av att det råder stor osäkerhet om utformningen eller tillämpningen av en reglering.

Den stora svårigheten utgörs av att utforma ett regelverk som innebär en lämplig avvägning mellan åtgärder som är ägnade att främja infrastrukturbaserad konkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, och tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. Om infrastrukturbaserad konkurrens är möjlig är sådan konkurrens att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden är också mindre. Dessutom är konkurrensstrycket hårdare då det finns konkurrerande nätverk. Renodlad tjänstebaserad konkurrens sätter press på dominanten vad gäller effektivitet och service gentemot slutkonsumenter (detaljistledet) samt priser. Infrastrukturbaserad konkurrens medför också sådan press, men skapar dessutom ytterligare tryck på dominanten att förnya och uppgradera tjänsteutbudet, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten överlag. Med andra ord så genererar infrastrukturbaserad konkurrens även dynamiska effektivitetsvinster och inte bara statiska.

Strukturell separering av vissa verksamheter är komplement till tillträdesreglering

I denna rapport har framhållits att det finns komplement till tillträdesreglering. Ett sätt är att genomföra en vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Tillträdesregleringen kan bli betydligt mindre komplex om flaskhal-

sen kan ägas av staten samtidigt som produktionen bedrivs av ett offentligt ägt företag eller ett affärsverk. En sådan ordning minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden, dvs. tillsynskostnaderna minskar. En analys måste dock alltid göras med utgångspunkt från de specifika förhållanden som råder inom varje bransch, t.ex. vad gäller omfattningen av skal- och samproduktionsfördelar mellan olika tjänster. I Sverige har exempelvis – vad gäller järnvägssektorn – banhållarfunktionen skiljts från SJ genom bildandet av Banverket och – vad gäller energisektorn – stamnätet skiljts från Statens vattenfallsverk genom bildandet av affärsverket Svenska kraftnät.

Konkurrens främjar effektiviteten i resursallokeringen och den interna effektiviteten inom företagen

Konsumenter och skattebetalare har ett berättigat intresse av att det inte förekommer något onödigt resursslöseri. Som framgått av redogörelsen i kapitel 4 har den ökade konkurrensen – initierad av bl.a. teknisk utveckling och förändrade kundbeteenden – inom de flesta redovisade områdena lett till ett större, och många gånger mer varierat, utbud. Den ökade konkurrensen har också inneburit att de etablerade företagen tvingats effektivisera sin verksamhet. Ett exempel härpå är Postens nedläggning av postkontor kombinerat med avtal med dagligvarubutiker och bensinstationer om att tillhandahålla olika slag av posttjänster. Nedläggningen av postkontoren – som även beror på förändrade kundbeteenden – har inte lett till försämrad service utan i stället har möjligheterna ökat för hushåll och företag att distribuera och hämta brev och paket eftersom bl.a. dagligvarubutiker och bensinstationer har betydligt längre öppethållande än vad postkontoren hade.

Ingen marknad kan fungera väl utan aktiva konsumenter

Från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om att ge köparen valmöjligheter. Genom möjligheten att kunna välja leve-

rantörer av varor och tjänster får konsumenterna en helt annan styrkeposition på marknaden än om de är beroende av en enda leverantör.

Ökade valmöjligheter ställer samtidigt ökade krav på konsumenterna för att dessa fullt ut skall kunna tillgodogöra sig vinsterna som följer av omstruktureringen och den ökade konkurrensen. Välinformerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknads funktionssätt. Konsumenterna måste dels ha tillräcklig information om produkternas egenskaper och priser, dels får det inte vara förenat med stora svårigheter att byta leverantör. Telemarknaden är exempel på en marknad där förvalsreformen gjort det lätt för konsumenterna att byta operatör, samtidigt som det är förhållandevis lätt att jämföra priser.

Det kan vara tidsödande och kostsamt att samla in den information som behövs för att kunna göra relevanta jämförelser av företags priser och villkor. Detta kan leda till en minskad rörlighet bland kunderna på marknaden och därmed till mindre konkurrens. Den snabba tekniska utvecklingen av IT och Internet som skett under de senaste 10-15 åren har emellertid påtagligt förändrat förutsättningarna att göra bl.a. prisjämförelser och borde följaktligen bidra till en ökad konkurrens inom olika marknader.

En begränsad rörlighet hos konsumenter kan också vara ett resultat av att konsumenterna har dåligt förtroende för marknaden, vilket i sin tur kan sammanhålla med en ineffektiv tillsyn. Sammantaget leder detta till onödigt höga transaktionskostnader. Men ett dåligt förtroende kan också sammanhålla med att informationen inte betraktas som objektiv. Detta har i sin tur implikationer på vilka som bör svara för olika slag av rådgivning och information om bl.a. priser. Med utgångspunkt från kravet på objektivitet i informationsgivningen m.m. är det olämpligt att branschföreträdare, t.ex. branschorganisationer, gemensamt med myndigheter deltar som huvudmän i olika rådgivningsbyråer. Detta är bl.a. fallet för

Konsumenternas elrådgivningsbyrå där branschföreningen Svensk Energi är huvudman tillsammans med Konsumentverket och Statens energimyndighet. Även inom andra områden finns det byråer som ger råd och vägledning åt konsumenter och som har branschorganisationer som huvudmän, t.ex. Konsumenternas Bank- och finansbyrå.

Statens roll är viktig

Konkurrensverket vill också rikta uppmärksamheten på statens roll. Statsmakterna kan främja en sund marknadsutveckling och bidra till ett bra investeringsklimat, bl.a. genom att fatta beslut som leder till minskad osäkerhet inför framtiden.

Staten kan också främja konkurrensen på olika marknader genom vertikal och horisontell separation. Många marknader som öppnats för konkurrens domineras av ett statligt ägt företag. Det statliga ägandet underlättar strukturell separering av vissa verksamheter.

5.3 Branschspecifika bedömningar

I denna rapport har redogjorts för utvecklingen inom områdena inrikesflyg, tele, el, post och järnvägstransporter. Dessa marknader är föremål för omfattande förändringar. En allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan initierad av nya kundbeteenden samt ett inträde av nya företag på marknaden har påverkat marknadsförutsättningarna.

En övergripande slutsats är att priserna ökat på de marknader där det dominerande bolaget länge kunnat behålla sin starka ställning medan det omvända gäller där nya företag kunnat öka sina marknadsandelar. Erfarenheterna visar att det i vissa fall kan ta lång tid för nya företag att få fotfäste på marknaden. Ingripanden med

stöd av konkurrenslagen har också varit nödvändiga för att motverka missbruk av dominerande ställning från Telia, Posten och SAS.

En sammanfattande bedömning av utvecklingen inom de nämnda marknaderna görs nedan. För vissa marknader ges också förslag på åtgärder som statsmakterna bör vidta för att öka marknadseffektiviteten och konsumentnyttan.¹³⁴

5.3.1 Inrikesflyg

Inför liberaliseringen av den svenska inrikesflygmarknaden fanns högt ställda förväntningar. I Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrens i inrikesflyget (SOU 1990:58) anges en rad förväntade effekter då marknaden öppnas för konkurrens. Kommittén räknade med att nya företag skulle etableras, att utbudet skulle öka och att nya direktlinjer och nav-ekersystem skulle utvecklas vid sidan av Arlanda. Vidare förutsågs lägre priser och förbättrad service. De högt ställda förväntningarna grundades framför allt på erfarenheter från USA.

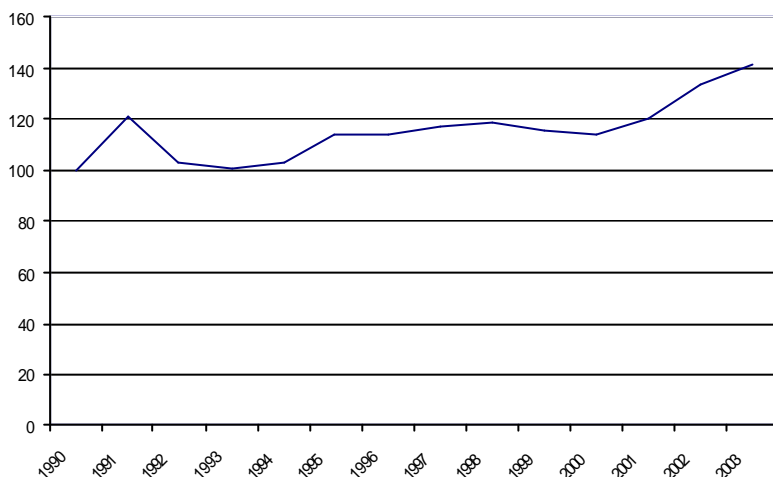
Med utgångspunkt från dessa förväntningar kan konkurrensen på marknaden för inrikes flygtrafik sägas ha utvecklats mindre positivt än vad som bedömdes möjligt då marknaden öppnades för konkurrens. Enligt Luftfartsverket sjönk priserna till en början kraftigt för att mot slutet av 1990-talet åter ha stigit till en nivå ca 15 procent högre än före liberaliseringen.

Det kan konstateras att prisutvecklingen sammanhänger med konkurrenstrycket. När marknaden öppnades för konkurrens hade SAS tillsammans med Linjeflyg en marknadsandel som översteg 95 procent. En kort tid efter liberaliseringen 1992 mötte SAS konkurrens från flygbolaget Transwede. Bolagen konkurrerade främst med

¹³⁴ En mer omfattande redogörelse av förslag till åtgärder för de studerade marknaderna ges i kapitel 4.

biljettpriser. Transwede etablerade sig på Arlanda och utövade fram till mitten av 1990-talet ett påtagligt konkurrenstryck mot SAS, vilket framgår av bilden nedan som visar utvecklingen av relativpriset för inrikes flygresor (privatresenärer) mellan 1990 och 2003.

Bild 15.1 Utveckling av relativpriset¹³⁵ för inrikes flygresor (privatresenärer) 1990-2003 (1990=100).



Källa: SCB

SAS hade fördelen av att ha väsentligt fler dagliga avgångar på varje linje och ett mycket mer omfattande linjenät. Därtill kom att SAS, genom en rad lojalitetsskapande avtal, band resenärerna till sig. Dessa fördelar visade sig mer värda än den relativt stora kostnadsfördel som Transwede uppges ha haft och under åren 1996 och 1997 köptes Transwede av Braathens. På marknaden för inrikesflyg har SAS därefter under en lång period kunnat utöva marknadsmakt genom att bolaget haft betydande konkurrensfördelar.

¹³⁵ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för inrikes flygresor (privatresenärer) och KPI totalt. Årsgenomsnitt

Inom flyget finns det s.k. flaskhalsar som begränsar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Kapaciteten på flygplatserna och tillgången till start- och landningstider (slots) utgör begränsande faktorer. Arlanda flygplats är och kommer att förbli ett viktigt nav för flygtrafiken i riket. Kapacitetsbristen på Arlanda flygplats kan visserligen minska genom att ytterligare start- och landningsbanor byggs utöver de nuvarande tre. Men bristen på attraktiva slots under vissa tider på dygnet på Arlanda och Bromma, som utgör ett alternativ för dem som annars trafikerar Arlanda, samt de begränsade möjligheterna för flygbolag att inom ramen för nuvarande slotsfördelning bli tilldelade nya slots på dessa flygplatser utgör etableringshinder på svensk inrikesflygmarknad, vilket Konkurrensverket framhållit bl.a. i rapporter till regeringen.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang rikta uppmärksamheten på att frågor rörande utveckling och drift av flygplatser måste präglas av långsiktighet. En osäkerhetsfaktor som kan ha negativ 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 för att flygtrafiken skall kunna fortsätta.

En annan faktor som begränsat konkurrensen är förekomsten av SAS bonusprogram. SAS införde bonusprogram på inrikestrafik i maj 1997. I februari 2001 fattade Marknadsdomstolen ett beslut som innebär att SAS fr.o.m. den 27 oktober samma år inte fick tillämpa sitt bonusprogram på inrikes flygresor mellan orter där SAS möter konkurrens. Beslutet innebär i allt väsentligt ett fastställande av Konkurrensverkets i november 1999 meddelade åläggande.

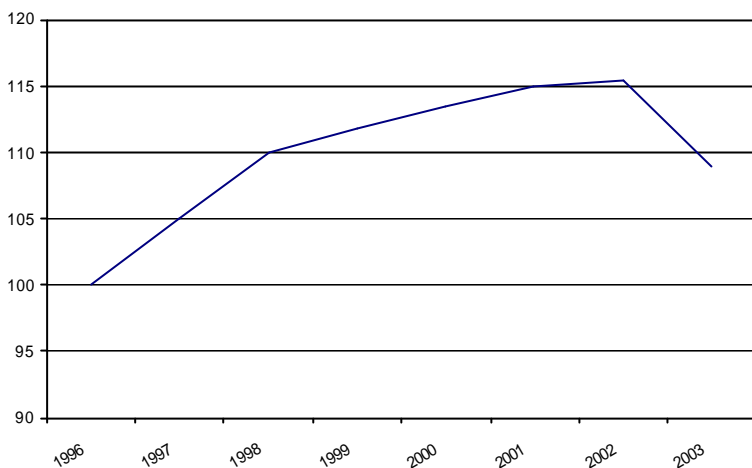
Den kostnad som uppkommer för en resenär av att byta från ett bolag till ett annat benämns omställnings- eller inläsningskostnad. Denna kostnad beror på flera faktorer, t.ex. antalet avgångar hos bolaget, antalet avgångar hos konkurrenter, lokaliseringen av

flygplatserna som bolagen flyger från samt bonusprogram. Bonusprogram ger kunderna starkare incitament att anlita samma bolag flera gånger och därmed har kunderna också ökade kostnader av att byta bolag.

Enligt de analyser som Konkurrensverket låtit utföra har tillämpningen av flygbonusprogram på den svenska inrikesflygmarknaden haft en konkurrensbegränsande verkan, i synnerhet om det tillämpas av ett företag med dominerande ställning. Enligt verkets analyser har SAS bonusprogram medfört ett högre biljettpris för SAS affärsresenärer, både jämfört med andra bolag och även jämfört med tidsperioder utan bonusprogram.¹³⁶ I jämförelse med andra bolags priser uppgår ökningen av SAS pris till omkring 12 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på sträckor med konkurrens. Ökningen av SAS biljettpris, jämfört med perioder utan bonusprogram, har uppskattats till omkring 8 procent av det genomsnittliga biljettpriset. Av bilden nedan framgår att relativpriset för inrikes flygresor (affärsresenärer) ökade kraftigt mellan 1996 och 2001.

¹³⁶ Konkurrensverket (2003), Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram.

Bild 5.2 Utveckling av relativpriset¹³⁷ för inrikes flygresor (affärsresenärer) 1996-2003 (1996=100).



Källa: SCB

Bonusprogram har också haft en signifikant effekt på inläsningskostnaden för SAS resenärer. Enligt den skattade modellen ökade inläsningskostnaden för SAS affärsresenärer med närmare 500 kronor per passagerare under tidsperioden med bonusprogram, vilket utgör knappt 15 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på sträckor där det råder konkurrens. Eftersom SAS är det största bolaget på de flesta sträckor med konkurrens har bonusprogram hos SAS medfört ökade priser för en stor andel av affärsresenärssegmentet. Den ökade inläsningskostnaden visar att SAS bonusprogram har haft en effekt på affärsresenärernas värdering av de olika bolagen och sålunda en effekt på deras val av flygbolag.

Marknadsdomstolens beslut innebar en begränsning av SAS tillämpning av bonusprogrammet. Därmed har programmets konkurrensbegränsande verkningar på den svenska inrikesmarknaden minskat.

¹³⁷ Relativpriset har beräknats som kvoten av delindex för inrikes flygresor (affärsresenärer) och KPI totalt. Årsgenomsnitt

Detta har i sin tur ökat förutsättningarna för nya flygbolag att etablera trafik i konkurrens med bl.a. SAS.

Under senare tid har konkurrensen ökat genom att lokala företagare gått samman för att skapa sig egna flygbolag med lägre flygpriser. Exempelvis startade ett nytt bolag, Umeåflyg, under maj månad i år lågpristrafik mellan Stockholm (Arlanda) och Umeå. Detta kommer i sin tur att vara gynnsamt för olika kategorier av resenärer. Konkurrensen har ökat betydligt genom det Göteborgsbaserade lågkostnadsbolaget FlyMe som i mars i år inträdde på marknaden. Bolaget trafikerar linjerna Stockholm (Arlanda)-Göteborg och Stockholm-Malmö. Malmö Aviation har vidare expanderat sin trafik, delvis till följd av ändrade regler vid Bromma flygplats. Gotlandsflyg har uppgett att man visar lönsamhet på linjen Visby-Stockholm (Bromma) och Finnair har förvärvat kontrollen över flygbolaget Nordic Airlink som bl.a. trafikerar linjerna Stockholm (Arlanda)-Göteborg och Stockholm-Luleå. Den ökade konkurrensen har i sin tur lett till att SAS tvingats sänka biljettpriserna på många flyglinjer samt effektivisera och omstrukturera sin verksamhet.

5.3.2 Tele

Konkurrensen har ökat på telemarknaden, i synnerhet på fastnätsmarknaden. Detta har i sin tur lett till ett större, och mer varierat, utbud samt lägre priser. I utvärderingsrapporten från the Lissabon Scorecard IV¹³⁸ framhålls att reformeringen av den svenska telemarknaden, där många operatörer numera verkar, varit framgångsrik.

Av redogörelsen i kapitel 4 kan konstateras att priserna fallit mest för teletjänster och teleutrustning bland de marknader som studerats. Teknisk utveckling har bidragit till att sänka kostnaderna för tele-

¹³⁸ Rapport från kommissionen till Europeiska rådets vårmöte av den 20/2 2004.

produkter men detta är också en marknad där konkurrensen ökat betydligt vilket också lett till ett större, och mer varierat, utbud.

Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har, i nominella termer, ökat med ca 17 procent mellan 1990 och 2003 enligt SCB. Under motsvarande period har KPI totalt ökat med ca 34 procent. Relativt KPI har priserna för teletjänster och utrustning därmed fallit med närmare 13 procent mellan 1990 och 2003.

Ingripanden med stöd av konkurrenslagen har varit nödvändiga för att motverka missbruk av dominerande ställning från TeliaSonera (Telia). Vidare har särregleringar som bl.a. underlättat för kunderna att utnyttja andra operatörer främjat konkurrens. Exempel härpå är införandet av förval i det fasta nätet 1999 och införandet av nummerportabilitet för mobila teletjänster 2001.

Sedan telemarknaden öppnades för konkurrens 1993 har Telias marknadsandel inom de flesta delmarknader minskat, även om Telia fortfarande har en stark ställning genom kontrollen av infrastruktur. På fastnätsmarknaden finns ett stort antal företag medan antalet aktörer är betydligt mindre på mobiltelemarknaden. Att så är fallet sammanhänger med att det är förenat med betydande kostnader att anlägga ett mobiltelenät och att reglerna för tillträde till mobilnät är svagare. I motsats till vad som gäller för fastnätsmarknaden finns det på mobiltelemarknaden konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur (mobiltelenät).

En ny lag om elektronisk kommunikation, EkomL (2003:389), trädde i kraft den 25 juli 2003 och ersatte telelagen. Syftet med lagen har varit att skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation. EkomL innehåller färre generella skyldigheter än den tidigare lagstiftningen och grundtanken är att regleringen skall bli mer flexibel. Regleringsmyndigheten skall i stället skraddarsy skyldigheter i beslut om detta behövs för att

åtgärda konkurrensproblem eller tillvarata konsumenternas intressen.

Som grund för EkomL ligger ett antal direktiv som beslutats inom EU. En bärande tanke i det nya EG-regelverket är en strävan mot att marknaden för elektronisk kommunikation skall utvecklas så att den generella konkurrensrätten skall vara ett tillräckligt instrument för att värna om effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är syftet att låta särslagstiftningen ge vika för generell konkurrenslagstiftning. Under en viss tidsperiod kommer emellertid de två regelverken att existera parallellt och den konkurrensfrämjande regleringen i EkomL skall följaktligen ses som ett komplement till konkurrenslagstiftningen.

Regleringsmyndigheten i Sverige, Post- och telestyrelsen (PTS), har fått ett utökat mandat genom EkomL. Det är väsentligt att PTS utnyttjar dessa möjligheter på ett sådant sätt att marknaden styrs i riktning mot ökad konkurrens och konsumentnytta och att incitamenten hos aktörerna att investera i telenät och utveckla nya produkter inte hämmas i onödan.

Nya företag som träder in på marknaden och investerar i egna nät vill vara säkra på att regelverket inte ändras eller i vart fall endast ändras på ett förutsägbart sätt. Nyttillträdande företag kommer att vara mindre bekymrade om priserna för tillträde till de nyttigheter som är möjliga att duplicera än de som inte är det. En reglering bör så långt möjligt både främja investeringar i infrastruktur och underlätta för nya företag att etablera sig på marknaden och expandera. En modell med dynamiska tillträdespriser som ökar över tiden skulle bl.a. innebära att operatörer som varit framgångsrika skulle ha ökade incitament att anlägga egen infrastruktur. En sådan modell skulle även underlätta en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrenslagstiftning (se vidare avsnitt 4.2.3).

PTS bör också överväga om förhållandena på de marknader där tillträdesreglering kan motiveras är sådana att marginalreglering är att föredra framför prisreglering (se avsnitt 3.2). Den förutvarande telemyndigheten i Storbritannien, Oftel (numera Ofcom), har angett tre förhållanden då marginalreglering är att föredra framför prisreglering.¹³⁹ Marginalreglering är, för det första, lämplig för marknader som ännu inte kännetecknas av väl fungerande konkurrens men som utvecklas mot ökad konkurrens, dvs. en operatörs marknads-makt kommer inte att vara bestående. För det andra är marginalreglering lämplig när de investeringar som är nödvändiga för tjänstproduktionen är riskfyllda. Under sådana omständigheter kan en kostnadsorienterad prissättning vara alltför ingripande och kan dessutom riskera att undergräva en utveckling mot ökad konkurrens genom att hämma företagens intresse av att investera i nya produkter och ny teknik. För det tredje, slutligen, är marginalreglering lämplig för marknader som befinner sig i ett tidigt utvecklingskede samtidigt som osäkerheten om marknadsutvecklingen är stor. Om en prisreglering skulle införas är risken stor att den blir alltför styrande för marknadens utveckling.

5.3.3 Post

Sedan den svenska postmarknaden öppnades för konkurrens 1993 har det skett en betydande nyetablering räknat i antal företag. Samtidigt har det skett en avveckling av nystartade företag. En förklaring är den stora sårbarhet som nya företag har innan de fått fotfäste på marknaden. En annan förklaring är att nystartade företag inte varit tillräckligt bärkraftiga.

¹³⁹ Se t.ex. Oftel (2002), Direction to resolve a dispute between BT, Energis and Thus concerning xDSL interconnection at the ATM switch (chapter 4) och Oftel (2003), Wholesale Broadband Access Market. Identification and analysis of markets, determination of market power and setting of SMP conditions. Explanatory Statement and Notification.

De första åren efter monopolets upphörande försökte Posten att med olika medel se till att konkurrerande företag, främst CityMail, inte fick fotfäste på marknaden. Detta skedde genom att vägra eller försvåra tillträde till infrastruktur (postboxar och postnummer), selektiva prissänkningar och exklusivavtal med kunder. Konkurrenslagen har tillämpats i flera fall mot Postens agerande och lagen har i många fall visat sig vara ett verkningsfullt redskap för att ingripa mot konkurrensbegränsande förfaranden.

Under tidsperioden 1990-2003 har priset för delindex posttjänster enligt SCB ökat med drygt 85 procent jämfört med KPI totalt. Posttjänster svarar dock för en relativt liten del av den privata konsumtionen och det är den del som är prisreglerad medan de prissänkningar på den konkurrensutsatta delen av postmarknaden som företagskunder fått del av ej mäts i KPI. Posttjänsternas andel av den privata konsumtionen uppgick år 2003 till 0,2 procent enligt SCB.

Även om marknadsandelarna för konkurrenter till Posten är blygsamma jämfört med t.ex. marknadsandelarna för konkurrenter till TeliaSonera, finns det många faktorer som visar på att reformeringen av den svenska postmarknaden lett till ökad marknadseffektivitet och konsumentnytta. Överlag har prisstrukturen anpassats så att priserna för olika tjänster bättre överensstämmer med kostnaderna. Stora prisförskjutningar har ägt rum, framför allt mellan enstaka brev och sändningar. Enstaka brev har blivit dyrare och sändningar billigare, framför allt sorterade sändningar i storstäder. Störst prisökningar har skett för de tjänster där konkurrenter till Posten saknas.

Vidare har både faktisk och potentiell konkurrens främjat den inre effektiviteten inom Posten. Kravet på effektivisering har tvingat Posten att finna nya lösningar med lägre kostnader. Exempel härpå är Postens nedläggning av postkontor kombinerat med avtal med dagligvarubutiker och bensinstationer om att tillhandahålla olika slag av posttjänster. Nedläggningen av postkontor – som även beror på förändrade kundbeteenden – har inte lett till försämrade service

utan i stället har möjligheterna ökat för hushåll och företag att distribuera och hämta brev och paket eftersom dagligvarubutiker och bensinstationer har betydligt längre öppethållande än vad postkontoren hade.

Det finns mycket som talar för att konkurrensen och effektiviteten på postmarknaden kan öka ytterligare. Åtgärder som kan genomföras gäller exempelvis kassaservicen, postnummersystemet och regler för tillträde till Postens infrastruktur. I det följande beskrivs hur en tillträdesreglering skulle kunna fungera. Vad gäller de övriga nämnda åtgärderna se avsnitt 4.3.3.

Som konstaterats i avsnitt 4.3.1 är det ingen operatör utöver Posten som kan erbjuda en rikstäckande postservice och förutsättningarna för att ett nytt postföretag ska etablera sig över hela landet är begränsade. I rapporten Lärobok för regelnissar framhåller Mats Bergman (2002) att en uppenbar brist med reformeringen av den svenska postmarknaden är att det i huvudsak saknas tillträdesregler för flaskhalsleden. Bergman konstaterar, med exemplet Nya Zeeland, att det är möjligt att införa tillträdesregler för flaskhalsar i de delar av riket där utmanare till Posten inte har möjlighet att anlägga eller driva sådana i egen regi. Detta kan gälla såväl insamling och sortering som utdelning. Kostnaden för att dubblera funktioner torde vara störst vad gäller utdelning. En tillträdesreglering skulle kunna införas som ger Postens konkurrenter möjligheter att köpa utdelningstjänster (inbegripet sortering) av Posten i de delar av riket där de inte själva verkar.

Tillträdesreglering inom postområdet kan ske enligt olika modeller. Skillnaden mellan marginalreglering (se avsnitt 3.2) och kostnadsbaserad tillträdesreglering kan illustreras med ett enkelt exempel.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Exemplet baseras på Cave (2003)

I tabellen nedan redovisas fiktiva tillkommande kostnader för olika produktionssteg inom Posten. Tillkommande kostnader är sådana som uppkommer genom att tjänsten produceras. Vad gäller spridningssortering och utdelning uppkommer kostnader för lokaler, arbetskraft, bilar och cyklar m.m. Kostnaderna beräknas på årlig basis. När årliga totala tillkommande kostnader beräknats, kan en genomsnittlig tillkommande kostnad beräknas genom att dividera den totala kostnaden med volymen, t.ex. antalet sorterade och utdelade försändelser.

Utöver tillkommande kostnader finns gemensamma kostnader eller samkostnader som inte påverkas av huruvida tjänsten produceras eller ej. Dessa kostnader påverkar emellertid ett företags resultat. Priset för tjänsten kan delas upp i tillkommande kostnad och ett tillskott (som täcker samkostnaden och genererar vinst).

Tabell 5.1 Tillkommande kostnad för olika produktionssteg inom Posten, samkostnad, total kostnad, tillskott och pris. Fiktivt exempel

Tjänst	Tillkommande kostnad	Pris
Insamling och utgående sortering	16	
Transport	24	
Spridningssortering och utdelning	40	
Total tillkommande kostnad	80	80
Samkostnader	10	
Tillskott		20
Total kostnad/pris	90	100

Antag exempelvis att en konkurrent till Posten önskar köpa spridningssortering och utdelning och att de båda företagens tjänster är perfekta substitut. Om konkurrenten endast skulle betala lika mycket som den tillkommande kostnaden för detta produktionssteg skulle priset bli 40. Det kan emellertid vara rimligt att konkurrenten bidrar till samkostnaderna. Om ett pålägg görs i proportion till samkostnadernas andel av den totala tillkommande kostnaden skulle priset bli 45.¹⁴¹

¹⁴¹ Samkostnaderna utgör 12,5 procent av den totala tillkommande kostnaden. Ett pålägg om 12,5 procent på 40 ger priset 45.

Om marginalreglering i stället låg till grund för att bestämma tillträdespriset skulle priset bli 60, dvs. betydligt högre än det kostnadsbaserade priset.¹⁴² En konsekvens av marginalregleringen är att konkurrenten vid tillträdespriset 60 kan konkurrera med Posten endast om företaget ifråga kan utföra de två andra produktionsstegen till en lägre total kostnad än Posten, och dessutom kunna täcka sina samkostnader.

En stor del av den ekonomiska litteraturen har förespråket marginalreglering med hänsyn till behovet av att skydda samhällsomfattande tjänster. Från effektivitetssynpunkt kan ett bättre alternativ vara att utgå från en kostnadsbaserad metod som i så fall kombineras med ett annat medel för att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, t.ex. en modell som innebär att alla postoperatörer i olika proportion bidrar med medel till en fond.

5.3.4 El

Elmarknaden har, alltsedan den omstrukturerades och öppnades för konkurrens 1996, utretts bl.a. av Energimyndigheten, Konkurrensverket och OECD. Därutöver har regeringen tillsatt särskilda utredare som analyserat konkurrensen på elmarknaden. Elkonkurrensutredningen (SOU 2002:7) bedömde att elmarknaden i stort fungerade som kunde förväntas av en konkurrensmarknad. De analyser av priser som utredningen genomförde talade för att prisbildningen på spotmarknaden styrs av faktorer som vattentillgång m.m. snarare än att producenterna utövar marknadsstyrning och att spotpriserna sedan 1996 i stort överensstämmer med det nordiska systemets marginalkostnader. Utredningen framhöll samtidigt att det fanns faktorer som

¹⁴² Talet 60 kan beräknas på två olika sätt, antingen som $100 - (16 + 24)$ eller som $40 + 20$. I det första fallet beräknas tillträdespriset som slutkundspriset minskat med de kostnader som bortfaller för Posten. I det andra fallet beräknas tillträdespriset som den tillkommande kostnaden för spridningssortering och utdelning adderat med tillskottet. Båda beräkningsgrunderna ger samma resultat.

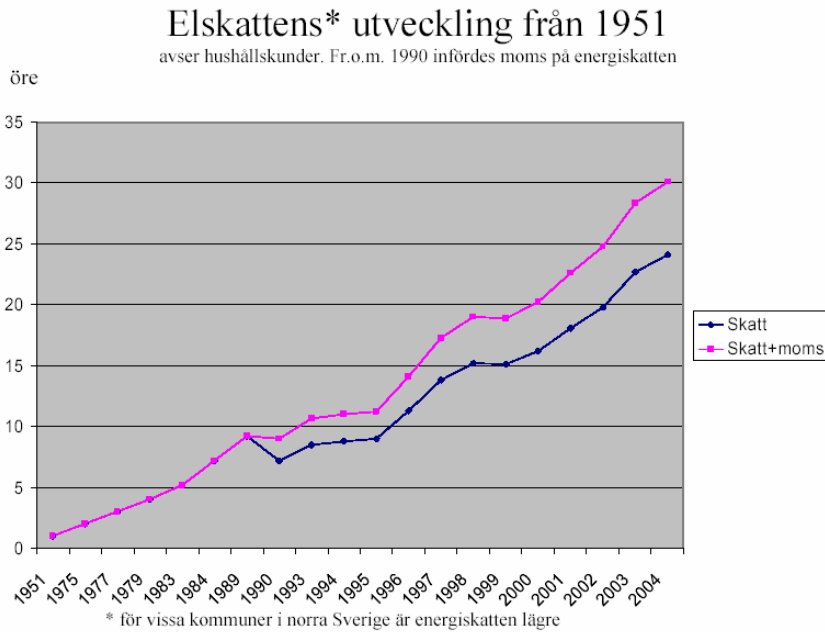
kunde verka konkurrensbegränsande, såsom att antalet aktörer minskar både i produktion och i elhandel, vilket medför ökad risk för maktkoncentration.

Det totala pris som elkonsumenterna betalar utgörs främst av priset för elenergin, nätavgifter och skatter (elskatt och moms). En betydande del av det totala priset utgörs av nätavgifter och skatter, mellan 60 och 70 procent, och är inte möjlig att påverka genom ett aktivt val av elleverantör respektive avtalstyp. Även om detta är fallet kan betydande besparingar göras för exempelvis villaägare som har en årlig förbrukning som uppgår till 25 000 kWh per år.

Av statistik från SCB framgår att priset för hushållsel för hyres- och bostadsrättslägenheter samt egna hem ökade med drygt 120 procent mellan 1990 och 2003, medan KPI totalt ökade med 34 procent. Relativt KPI ökade således elpriset med 65 procent under perioden. Prisökningen förklaras till stor del av ökade elskatter. Effekten förstärks av att moms tas ut på elskatten. Elskatten höjdes från 9,0 till 9,7 öre per kWh när elmarknaden öppnades för konkurrens 1996. Därefter har elskatten stigit med närmare 150 procent och uppgår f.n. till 24,1 öre per kWh.¹⁴³ Detta framgår av bilden nedan som visar elskattens utveckling mellan 1951 och 2004.

¹⁴³ Under denna period har lägre skattesatser gällt för dem som bor i norra Sverige, dvs. Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt vissa andra nordliga kommuner i andra län. Skatten är f.n. 18,1 öre per kWh.

Bild 5.3



Källa: Svensk Energi

Som nämnts ovan har elmarknaden varit föremål för flera utredningar sedan marknaden öppnades för konkurrens 1996. En övergripande slutsats är att den svenska modellen (som till stora delar är en nordisk modell) i allmänhet har ansetts främja effektivitetshöjande strukturell omvandling och därmed bidragit till lägre elpriser för såväl stora som små elkonsumenter även om det totala priset stigit framför allt p.g.a. ökade skatter. Konsumenternas möjligheter att fritt välja elhandelsföretag och konkurrensen om kunderna mellan dessa har bidragit till ökad konkurrens.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning kan marknadseffektiviteten öka ytterligare. De nordiska konkurrensmyndigheterna redovisade i

juni 2003 en gemensam rapport om elmarknaden¹⁴⁴ i vilken det fastslogs att ökad överföringskapacitet mellan de nordiska länderna skulle gynna kunderna. Ökad överföringskapacitet innebär en utvidgning av marknaden och därmed även en ökad konkurrens. De flaskhalsar som finns i överföringssystemen medförde att den nordiska marknaden till viss del fortfarande kunde betraktas som olika geografiska marknader. Den utveckling mot en europeisk elmarknad som pågår kommer också att ställa krav på fler transmissionsledningar mellan länder.

För det fall det inte är möjligt att få tillräcklig konkurrens genom ökad överföringskapacitet mellan Sverige och andra länder kan åtgärder behöva vidtas på nationell nivå. En åtgärd som är ägnad att främja konkurrensen är att öka antalet aktörer som producerar elkraft.

Men det finns även ett antal andra konkurrensproblem som det finns anledning att rikta uppmärksamheten på. Åtgärder som ökar konsumenternas priskänslighet och möjligheter att aktivt påverka sina kostnader skulle förbättra konkurrensen. En övergång till exempelvis timmätning¹⁴⁵ av el innebär att konsumenterna kan reagera på en prisuppgång och anpassa sin förbrukning därefter, vilket bl.a. ger möjlighet till kostnadsminskningar. Incitamentet att minska elförbrukningen 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 förbättrade möjligheter att gå ifrån dagens modell med preliminär debitering. Detta skulle i sin tur ge förutsättningar för väsentligt enklare

¹⁴⁴ Rapporten "A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power" (2003)

¹⁴⁵ I Sverige har beslutats om krav på mätning minst en gång i månaden senast fr.o.m. den 1 juli 2009 (prop. 2002/0385, Vissa elmarknadsfrågor).

elräkningar. Dagens elräkningar kan fortfarande anses som svårtolkade för de flesta elkonsumenter.

En faktor av stor betydelse för konkurrensen gäller åtskillnaden mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Som framgått av redogörelsen ovan finns för närvarande endast krav på att nätverksamhet respektive konkurrensutsatt elproduktion och elhandel skall ske i skilda juridiska personer. Krav på skilt ägande finns inte. I praktiken sker därför ofta verksamheterna i gemensamma lokaler, med helt eller delvis gemensam personal, ledning och styrelse, med omfattande koncerninterna affärstransaktioner, m.m.

Flera problem aktualiseras i samband med en otillräcklig separation av nätverksamheten. Det finns risk för att medel inom energikoncerner överförs mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt elverksamhet (korssubventionering), vilket kan leda till konkurrensnedvridningar. När en stor del av de gemensamma kostnaderna är fasta är det exempelvis förenat med godtycke hur dessa kostnader fördelas. Man måste göra skönsmässiga bedömningar. Att metoderna för fördelning av kostnader varierar och att korssubventionering faktiskt förekommer bekräftas av El- och gasmarknadsutredningen (SOU 2003:113). I en begränsad studie av 6 integrerade energikoncerner framkom att kostnaderna för VD och styrelse i elhandelsföretagen varierade från 0 till 460 000 kronor år 2002.

För att tydliggöra åtskillnaden mellan nätverksamhet och produktion av och handel med el har El- och gasmarknadsutredningen föreslagit att styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett nätföretag inte får vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i en juridisk person som bedriver produktion av eller handel med el.

El- och gasmarknadsutredningens förslag skulle möjligen minska de problem som sammanhänger med att strategisk och företagspecifik

information om konkurrerande elhandelsföretag och deras kunder överförs från nätföretag till elhandelsföretag inom koncernen, men är ingen lösning på problemen med överföring av resurser mellan olika verksamheter inom samma koncern. 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 drivas i separata bolag med skilda ägare. Denna slutsats får bl.a. stöd i forskningsrapporter¹⁴⁶ och av Europeiska kommissionen.¹⁴⁷

En invändning som ibland anförs mot nämnda separation är att stordriftsfördelar och vinster med rationellt bedrivna gemensamma verksamheter skulle gå förlorade med kostnadsökningar som följd och därmed en risk för högre tariffer och priser. Detta skall dock ställas mot de samhällsekonomiska vinster och positiva dynamiska effekter som följer av bättre fungerande energimarknader och väsentligt bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn av monopolen från det allmännas sida. En effektivare tillsyn skulle i sin tur leda till lägre tillsynskostnader.

Konkurrensverket vill också framhålla betydelsen av en effektiv tillsyn av hela elmarknaden. I allt väsentligt delar Konkurrensverket Statskontorets problembeskrivning av energimarknaderna och stöder de förslag som Statskontoret framfört (se avsnitt 4.4.2).

¹⁴⁶ L. Bergman et. al, A European Market (1999), Centre for Economic Policy Research. I rapporten framhålls betydelsen av att separationen av nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är fullständig. För att uppnå detta bör dessa verksamheter drivas i separata bolag med skilda ägare.

¹⁴⁷ Tal av Mario Monti i Rom den 7 mars 2002, The single energy market: the relationship between competition policy and regulation. "The ideal solution would be to separate transport operations and supplier operations, which should be entrusted to two distinct, separately-owned undertakings."

5.3.5 Järnvägstransporter

Under de senaste 15 åren har järnvägssektorn i Sverige förändrats genom reformer. Uppdelningen av Statens järnvägar år 1988 i en banhållarfunktion (Banverket) och en järnvägsoperatör (SJ) innebar att roller och ansvar tydliggjordes i järnvägssektorn.

Inom EU har under en lång tid pågått ett arbete som syftat till att stärka järnvägens konkurrenskraft genom att utveckla EU:s inre marknad. Förändringarna har varit ägnade att lösa problemen med en alltför ensidig nationell inriktning samt bristande konsument- och marknadsorientering. I EU-direktiv och förordningar finns angett olika åtgärder som medlemsstaterna måste vidta för att den europeiska järnvägssektorn skall förnyas och harmoniseras. Exempelvis behövs klarlägganden av olika intressenters roller och en tydlig uppdelning av olika aktörers ansvarsområden. Vidare krävs ramar och regelverk för fördelningen av järnvägsinfrastrukturkapacitet och fastställandet av banavgifter. Direktiven skulle ha varit implementerade senast den 15 mars 2003.

I jämförelse med andra länder inom EU påbörjades omstruktureringen av den svenska järnvägssektorn från monopol till konkurrens tidigt. Omstruktureringen har ännu inte slutförts, eftersom SJ fortfarande har monopol på fjärrtrafik på de sträckor som SJ anser sig kunna bedriva på rent kommersiella villkor, dvs. betraktas som lönsamma, medan övriga sträckor upphandlas av Rikstrafiken.

Införandet av konkurrens inom den svenska järnvägstrafiken – som genomförts etappvis – har medfört positiva effekter i form av nytänkande, t.ex. att nya lösningar lanseras av tågoperatörer, och minskade kostnader genom upphandling och effektivisering av olika verksamheter. Trots ökad konkurrens svarar staten genom SJ AB fortfarande för den helt övervägande delen av persontrafiken med tåg. Detta beror till stor del på att SJ AB har legalt monopol på de sträckor som bolaget bedömt som lönsamma. SJ AB avgör ensidigt

vilken trafik som är lönsam respektive olönsam, vilket ger SJ AB en betydande konkurrensfördel relativt andra operatörer.

SJ AB:s ensamrätt vad gäller persontransporter på sträckor som bolaget bedömt som lönsamma är inte förenad med några skyldigheter vare sig ifråga om servicenivåer och trafikens innehåll eller priser, dvs. det finns inga garantier för att resenärernas behov och intressen tillgodoses till rimliga priser. Priserna för inrikes järnvägsresor har också ökat kraftigt under de senaste 25 åren. Mellan 1980 och 2003 ökade priset för inrikes järnvägsresor med drygt 65 procent mer än KPI och mellan 1990 och 2003 ökade priset knappt 30 procent mer än KPI.

En fortsatt reformering av den svenska järnvägsmarknaden är angelägen. Det finns inga starka argument för att staten skall svara för tågtrafiken på vissa sträckor. SJ AB:s ensamrätt till lönsam interregional persontrafik 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.

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 ca 80 procent.

Konkurrensverket har tidigare framfört att staten kan främja konkurrensen på godstransportmarknaden genom att helt frigöra TGOJ Trafik från Green Cargo. Detta har också föreslagits av Järnvägsutredningen. TGOJ är en godsoperatör med stor kunskap om den svenska järnvägsmarknaden och skulle, som fristående aktör, kunna utgöra ett reellt alternativ till det alltjämt, trots en sedan åtta år öppen godstransportmarknad på järnväg, dominerande företaget Green Cargo.

Det finns ett starkt behov av en internationellt fungerande järnvägsmarknad och en ytterligare utveckling av den svenska järnvägsmarknaden är, som framgått ovan, 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 fungerande svensk järnvägsmarknad.

5.4 Avslutande synpunkter

Konkurrenspolitik och regelreformer har fått en allt större betydelse för att få till stånd ökad marknadseffektivitet. Som framgått av redogörelsen i denna rapport finns flera internationella studier som visar att det finns betydande fördelar med att öppna marknader för konkurrens och genomföra reformer. Ökad konkurrens höjer produktionseffektiviteten och verkar därmed pris-sänkande samtidigt som konsumenternas valmöjligheter ökar. Konsumenterna får även en helt annan styrkeposition på marknaden då antalet leverantörer ökar. En annan positiv effekt av att marknader öppnas för konkurrens och att antalet företag ökar är att arbetsmarknaden för anställda vidgas, dvs. de är inte längre hänvisade till en enda eller ett fåtal arbetsgivare.

Regelreformer syftar bl.a. till att minska olika störningar på marknaden och ineffektiviteter av rådande regleringar. En traditionell syn på regleringar har varit att korrigera

marknadsmisslyckanden av olika slag, exempelvis att en marknad kännetecknas av ständigt fallande genomsnittskostnader och inte kan eller bör konkurrensutsättas. En allt snabbare teknisk utveckling och ändrade efterfrågeförhållanden har emellertid lett till att marknader som tidigare kunnat karakteriseras som naturliga monopol eller haft inslag av naturliga monopol inte längre kan klassas som sådana. En ökad fokusering har också skett mot att en bransch består av olika verksamhetsled (produktion och distribution) som i olika omfattning kan konkurrensutsättas. Det finns vidare en ökad medvetenhet om att regleringsmisslyckanden skapade av statsmakterna kan skapa ineffektiviteter lika väl som marknadsmisslyckanden.

Felaktigt utformade regleringar kan leda till betydande samhälls-ekonomiska kostnader. Sådana kostnader kan uppkomma på olika sätt. Företag kan ha begränsade incitament att hushålla med sina resurser och i stället överinvestera i kapital eller ha alltför många anställda, inbegripet en alltför ineffektiv organisationsstruktur. Vidare kan begränsningar i konkurrensen resultera i betydligt högre ersättningar till olika produktionsfaktorer än vad som skulle ha varit fallet vid en väl fungerande konkurrens. Det finns även ett allt starkare stöd för att dålig konkurrens ger begränsade incitament att sträva efter produktutveckling. Sammantaget är felaktigt utformade regleringar förknippade med onödigt höga kostnader och priser, en ineffektiv resursallokering, mindre innovationsbenägenhet och lägre produktkvalité.

Ofta har begreppet avreglering använts för att karakterisera den omvandling som skett av främst s.k. nätverksbranscher under de senaste 10-15 åren. Någon avreglering har det emellertid inte varit fråga om i dess egentliga bemärkelse. I stället har regelverk tillkommit eller ändrats när marknader liberaliserats för att konkurrensen skall kunna fungera. Betydelsefulla reformer på den svenska marknaden under 1990-talet är liberaliseringen 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. Även om strukturella åtgärder av dominerande företag minskar behovet av reglering och kontroll av en marknad skall framhållas att ingen marknad kan fungera utan spelregler. Även konkurrenslagstiftningen är en reglering om än en generell sådan. I de allra flesta fall är den relevanta frågeställningen inte om det krävs en reglering eller ej, utan *hur* regleringar bör utformas.

OECD har lämnat ett stort antal rekommendationer i fråga om regelreformer. En rekommendation är att rådande regleringar bör omprövas med utgångspunkt från dem som regleringarna skall gynna och inte med utgångspunkt från reglerarna. En annan rekommendation är att regelreformer är nödvändiga inom alla sektorer i syfte att främja konkurrens. Om det inte kan visas att en reglering är det bästa medlet att tillvarata samhällsintresset bör regleringen avskaffas. Regleringar som begränsar in- och utträde samt prissättning och produktion är särskilt viktiga att ompröva.

Olika organisationer (särintressen) kan ha intresse av att motverka nödvändiga reformer och (enbart) betona negativa effekter av att marknader omstruktureras och öppnas för konkurrens även om detta är ett resultat av förändrade kundbeteenden. Regelreformer och konkurrensutsättning kan leda till olika slag av övergångskostnader för anställda som sammanhänger med att antalet sysselsatta minskar, framför allt på kort sikt. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det viktigt att en beredskap finns för att ta om hand sådana problem. Dessa effekter motverkas emellertid av kostnads-sänkningar som resulterar i lägre priser vilket i sin tur ökar efterfrågan på produkter inom sektorn ifråga och kan även resultera i en ökad efterfrågan inom andra sektorer och därmed leda till en högre tillväxt. Exempelvis kan konstateras att antalet sysselsatta ökat markant såväl i absoluta som relativa tal sedan 1993 i IT-branschen, dvs. sedan telemarknaden öppnades för konkurrens 1993.

Det finns avslutningsvis anledning att rikta uppmärksamheten på hur en reform *upplevs*, vilket i hög grad är beroende av de förväntningar som medborgarna har. Om förväntningarna grundas på orealistiska antaganden om hur marknaden fungerar, kan en reform framstå som misslyckad trots att den bidragit till att skapa en bättre fungerande marknad än vad som varit fallet om reformen inte hade genomförts. En reform kan också upplevas som en försämring om statsmakterna genomför andra åtgärder som leder till prishöjningar, t.ex. höjer punktskatter och andra indirekta skatter. Detta har exempelvis skett på elmarknaden där elskatten höjts med över 150 procent sedan marknaden öppnades för konkurrens.

Referenser

Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti och F. Schiantarelli, (2003), *Regulation and Investment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9560.

Alexandersson m.fl., (2000), *Spåren efter avregleringen*, KFB-rapport 2000:25.

Andersson, P., (2004), *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*, Rapport på uppdrag av Konkurrensverket, publicerad i Konkurrensverkets A4-serie.

Armstrong, M., (2002), The theory of access pricing and interconnection, i M. Cave, S. Majumdar och I. Vogelsang (Eds). *Handbook of telecommunications economics*, Volume 1, Amsterdam: Elsevier.

Banverket, (2004), *Årsredovisning 2003*.

Bergman, L. et al., (1999), *A European Market for Electricity? Monitoring European Deregulation 2*, Centre for Economic Policy Research.

Bergman, L. och S. Amundsen, (2004), *Hur bör elhandeln organiseras?, En analys av den svenska elmarknadens regelverk*, Elforsk rapport 2004:10.

Bergman, M., (2001), En utmanares uppgång och fall – åtta år med en avreglerad inrikes flygmarknad, *Ekonomisk Debatt*, nr. 1, 41-53.

Bergman, M., (2002), *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, rapport till ESO, ECON.

Blöndal, S., och D. Pilat, (1997), *The Economic Benefits of Regulatory Reform*, OECD Economic Studies No. 28.

Cave, M., (2003), *Separation and Access Prices in Postal Services*, Paper presented at a conference in Amsterdam, 21 November 2003, Structural Separation and Access Pricing: A New Synthesis.

Cave, M. och I. Vogelsang (2003), How access pricing and entry interact. *Telecommunications Policy*, Vol. 27, No 10-11, pp 717-727.

Economides, N., (1997), *The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist*. Center for Economic Policy Research, CEPR Publication No. 486.

Energimyndigheten, (2003), *Nätnyttomodellen utveckling – fokus på ekonomiska parametrar i modellen*.

Energimyndigheten, (2003), *Elmarknaden 2003*.

European Commission, (2003), *Report on the Implementation of the EU Electronic Communications Regulatory Package*, Brussels 19.11.2003, COM (2003) 715 final.

Ganslandt, M. och Nyberg, S., (2002), *Konkurrens och välbefinnande – vad säger nationalekonomisk forskning?*, Industriens Utredningsinstitut och Stockholms Universitet Nationalekonomiska institutionen.

Klemperer, P., (1995), Competition when consumers have switching costs: An overview with applications to industrial organization, macroeconomics and international trade, *Review of Economic Studies* 62, 515-539.

Konkurrensverket, (1996), *Konkurrens på avreglerade marknader*, Konkurrensverkets rapportserie 1996:4.

Konkurrensverket, (1998), *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*, Konkurrensverkets rapportserie 1998:3.

Konkurrensverket, (2001), *Start- och landningstider inom flyget*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:7.

Konkurrensverket, (2002), *Konkurrensen i Sverige 2002*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:4.

Konkurrensverket, (2003), *Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:1.

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, (2003), *Teknikutveckling på avreglerade marknader*, Executive Summary från IVA-projektet Samverkan för tillväxt.

Laffont, J-J och J. Tirole, (2000), *Competition in Telecommunications*, MIT Press.

Luftfartsverket, (2003), *Flygets utveckling 2003*, Sektorredovisning

Luftfartsverket, (2003), *Årsredovisning 2003*.

Nordic Competition Authorities, (2003), *A Powerful Competition Policy. Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power*, Report from the Nordic competition authorities No. 1/2003.

OECD, (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*.

OECD, (2001), *Structural Separation in Regulated Industries*.

OECD, (2002a), *Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence*, Working Paper No 317.

OECD, (2002b), *Restructuring Public Utilities for Competition*, Policy Brief.

OECD, (2003), *The Regulation of Access Services (with focus on telecommunications)*.

Oftel, (2002), *Direction to resolve a dispute between BT, Energis and Thus concerning xDSL interconnection at the ATM switch*, June.

Oftel, (2003), *Wholesale Broadband Access Market. Identification and analysis of markets, determination of market power and setting of SMP conditions. Explanatory Statement and Notification*, December.

Ovum, (2003), *Barriers to competition in the supply of electronic communications networks and services*,. Report to the European Commission.

Post- och telestyrelsen, (2002), *Svensk telemarknad 2002*.

Post- och telestyrelsen, (2003), *Service och konkurrens 2003*, PTS 2003:18.

Post- och telestyrelsen, (2003), *IP-telefoni. En teknisk marknadsbeskrivning*, PTS 2003:31.

Post- och telestyrelsen, (2004), *Svensk telemarknad 2003*, PTS 2004:24.

Post- och telestyrelsen, (2004), *Konkurrensen i accessnätet*, PTS 2004:27.

RBB Economics, (2003), *Ringling the changes – The New Approach to Telecommunications Regulation*, April.

SEKO, (2003), *Reglera avregleringen*, Program om avregleringens konsekvenser antaget vid SEKOs förbundsmöte 16-18 september 2003.

Shy, O., (2002), A quick-and easy method for estimating switching costs, *International Journal of Industrial Organization* 20, 71-87.

SJ AB, (2004), *Årsredovisning 2003*.

SOU 2002:7, *Konkurrensen på elmarknaden*, Betänkande från Elkonkurrensutredningen.

SOU 2002:48, *Rätt på spåret*, Delbetänkande från Järnvägsutredningen, Stockholm.

SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*, Huvudbetänkande från Järnvägsutredningen, Stockholm.

SOU 2003:113, *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering*, Betänkande av El- och gasmarknadsutredningen.

SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*, Betänkande från Förtroendekommissionen, Stockholm.

Statskontoret, (2003), *Effektiva tillsyn över energimarknaderna*, 2003:27.

Swedish Competition Authority, (2004), *There is no such thing as a free lounge – a report on frequent flyer programmes*, Swedish Competition Authority Report 2003:1.

Valletti, T., (2003). The theory of access pricing and its linkage with investment incentives. *Telecommunications Policy*, Vol. 27, No 10-11, pp 559-675.

Vattenfall, (2003), *Elmarknadsrapport 2003, Del 1: Översikt och nyckelfrågor*.

Bilaga

De i kapitel 4 redovisade uppgifterna om antalet sysselsatta avser förvärvsarbete efter Svensk Näringsgrensindelning (SNI).

Uppgifterna har hämtats från SCB:s sysselsättningsregister 1986, 1989, 1993, 1996, 1999 och 2002 (RAMS).

De näringsgrenar som ingår i de fem marknaderna (branscherna) redovisas nedan.

Marknad (bransch)	Näringsgren enligt SNI69 (1986)
Inrikesflyg	71310, 71320
Tele	72002
Post	72001
El	41010
Järnvägstransporter	71110

Marknad (bransch)	Näringsgren enligt SNI92 (1989-2002)
Inrikesflyg	62100, 62200, 62300, 63230
Tele	64201, 64202, 64203
IT (tillverkning och tjänster)	22330, 30010, 30020, 32100, 32200, 32300, 33200, 33300, 51142, 51432, 51640, 51653, 52452, 52493, 52494, 64201, 64202, 64203, 71330, 72100, 72201, 72202, 72300, 72400, 72500, 72600
Post	64110, 64120
El	40100
Järnvägstransporter	60100

