

Konkurrensen i Sverige 2005

Konkurrensen i Sverige 2005

Konkurrensverket, december 2005
ISSN-nr 14018438
NRS tryckeri, Husqvarna, 2005
Form och layout: Odelius New Media, #3318

Förord

I denna rapport redogörs för konkurrensen inom ett tiotal branscher som har stor betydelse för konsumenterna, bland annat bygg- och anläggningssektorn, dagligvaruhandeln och elmarknaden. De branscher som analyseras har i olika utsträckning påverkats av en ökad internationell konkurrens och ändrade konsumtionsmönster, vilket diskuteras i rapporten. Ett antal strukturella trender påverkar den svenska ekonomin och konkurrensen. Detta resulterar bland annat i en starkare köparmakt som verkar dämpande på prisutvecklingen. Samtidigt ser vi tendenser till en utveckling av så kallade parallellmarknader till följd av bland annat Internets användning och räckvidd.

Rapporten innehåller också beskrivningar av olika slag av konkurrensbegränsande beteenden. Dessutom gör vi bedömningar inom olika områden. Konkurrensverket har alltid satt konsumenterna i centrum. De åtgärder som presenteras i rapporten är ägnade att skapa bättre fungerande marknader till nytta för konsumenterna.

Stockholm i december 2005

Claes Norgren
Generaldirektör

Innehåll

Innehåll

1	Inledning	6	5.3	Prisdiskriminering och ekonomisk teori	54
1.1	Rapportens disposition	6	5.4	Avslutande kommentarer	56
2	Konkurrens och spelregler	9	6	Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster	57
2.1	Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta	10	6.1	Internationalisering och ändrade förutsättningar	58
2.2	Konkurrenspolitikens legala ram	11	6.2	Informationsteknik och pristransparens	62
2.2.1	Konkurrenslagstiftningen	12	6.3	Den privata konsumtionens utveckling	64
2.2.2	Transparenslagen och offentlig näringsverksamhet	14	7	Statliga monopol utmanas	67
2.2.3	Offentlig stödgivning	17	7.1	Apoteksmonopolet	68
2.2.4	Offentlig upphandling	18	7.1.1	EG-domstolens dom i Hanner-målet	69
2.2.5	Liberalisering och regelreformer	19	7.2	Alkoholmonopolet	70
3	Att bedöma konkurrens	23	7.2.1	Alkoholmonopolets utformning prövas	71
3.1	Inledning	24	7.3	Spelmonopolet	72
3.2	Företagskoncentration och mobilitet	25	7.3.1	Spelmonopolet under press	73
3.3	Prisnivåer i Sverige och omvärlden	31	7.4	Avslutande kommentarer	74
3.3.1	Regionala prisskillnader	35	8	Bygg och anläggning	75
4	Horisontellt informationsutbyte och koordinering	37	8.1	Marknadsförhållanden	76
4.1	Inledning	38	8.2	Konkurrenshinder	79
4.2	Horisontella konkurrensbegränsningar	39	8.2.1	Etableringshinder	79
4.3	Faktorer av betydelse för horisontella konkurrensbegränsningar	41	8.2.2	Konkurrensbegränsande beteenden	81
4.4	Informationsutbyte nödvändigt för samverkan	44	8.2.3	Svaga beställare	82
4.5	Avslutande kommentarer	46	8.2.4	Standardisering av byggmaterial	82
5	Prisdiskriminering	49	8.3	Avslutande kommentarer	83
5.1	Inledning	50			
5.2	Prisdiskriminering och konkurrensrätt	51			

9	Dagligvaruhandel	85	12	Hälso- och sjukvård	145
9.1	Marknadsförhållanden	86	12.1	Marknadsförhållanden	146
9.2	Konkurrenshinder	90	12.2	Konkurrenshinder	149
9.2.1	Koncentration och vertikal integration	90	12.2.1	Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information	149
9.2.2	Fysisk planering enligt PBL	91	12.2.2	Etableringshinder	149
9.2.3	Leverantörers tillträde och exponering i butik	91	12.3	Avslutande kommentarer	150
9.3	Avslutande kommentarer	92	13	Sammanfattande slutsatser och bedömningar	153
10	Regelreformerade marknader	95	13.1	Ökad internationalisering, förbättrad konkurrens och mer mångfald	154
10.1	Inledning	96	13.2	Horisontellt informationsutbyte och koordinering	157
10.2	Energi	101	13.3	Prisdiskriminering	158
10.2.1	Marknadsförhållanden	101	13.4	Konkurrenshinder inom studerade branscher	159
10.2.2	Konkurrenshinder	110	13.4.1	Bygg och anläggning	159
10.2.3	Avslutande kommentarer	111	13.4.2	Dagligvaruhandel	160
10.3	Elektronisk kommunikation	114	13.4.3	Regelreformerade marknader	161
10.3.1	Marknadsförhållanden	115	13.4.4	Finanssektorn	162
10.3.2	Konkurrenshinder	125	13.4.5	Hälso- och sjukvård	163
10.3.3	Avslutande kommentarer	126	13.5	Bedömningar	164
10.4	Inrikesflyg	127	13.5.1	Internationalisering stärker konkurrensen	164
10.4.1	Marknadsförhållanden	128	13.5.2	Förbättra möjligheterna att göra konkurrensanalyser	164
10.4.2	Konkurrenshinder	130	13.5.3	Skapa bättre fungerande marknader	165
10.4.3	Avslutande kommentarer	132			
11	Finanssektorn	135		Referenser	172
11.1	Marknadsförhållanden	136			
11.2	Konkurrenshinder	140			
11.2.1	Etableringshinder	140			
11.2.2	Liten konsumentrörlighet och inlåsnings effekter	141			
11.3	Avslutande kommentarer	142			

1 Inledning

1 INLEDNING

Konkurrensverket fick i regleringsbrevet för 2005 uppdraget att presentera en rapport som skulle ge en bred överblick av konkurrensen i Sverige. För konsumenterna ekonomiskt viktiga områden angavs vara av särskilt intresse för analysen.¹

I den här rapporten redovisar Konkurrensverket sitt uppdrag. Konkurrensfrågor har under senare år fått en allt större uppmärksamhet. En bidragande orsak till detta är att medvetenheten om att konkurrens främjar ekonomisk tillväxt och leder till högre välfärd har ökat.

I rapporten beskrivs hur konkurrensen utvecklats inom för konsumenterna ekonomiskt viktiga områden och olika konkurrenshinder identifieras. Vidare beskrivs internationaliseringens betydelse för konkurrensen och redogörs för några potentiellt konkurrensbegränsande fenomen, i detta fall informationsutbyte och prisdiskriminering. I rapporten görs även bedömningar av hur konkurrensen kan förbättras till nytta för konsumenterna.

1.1 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 redogörs för sambanden mellan konkurrens, effektivitet och tillväxt följt av en redovisning av för området relevanta regelverk. I kapitel 3 beskrivs hur konkurrensen kan bedömas på en marknad och hur konkurrensanalyser kan genomföras. I kapitlet redovisas även statistik över företagskoncentration samt in- och utträde av företag i olika branscher liksom prisnivåer för olika produktgrupper i Sverige och andra länder.

I kapitel 4 redogörs för hur horisontellt konkurrensbegränsande samarbete kan uppkomma och vara i kraft över tiden. Särskild uppmärksamhet riktas åt betydelsen av

informationsutbyte mellan företag. I kapitel 5 beskrivs vad som kan motivera prisdiskriminering och dess olika effekter på konkurrensen analyseras.

En ökad internationell konkurrens (globalisering) och vad denna utveckling har fått och kan få för konsekvenser för Sverige diskuteras i kapitel 6. Innehållet baseras bl.a. på en uppsats av professor Gunnar Eliasson vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm och en uppsats av docent Richard Friberg vid Handelshögskolan i Stockholm. Dessutom har ekonomijournalisten Olle Rossander för Konkurrensverkets räkning intervjuat företrädare för det svenska näringslivet för att få deras syn

på konkurrens och ändrade spelregler till följd av en ökad internationalisering. De tre studierna redovisas i sin helhet i Konkurrensverkets A4-serie.²

I kapitel 7 illustreras hur tre statliga monopol (för detaljhandel av läkemedel och alkohol samt monopolet för kommersiellt spelande) utmanas genom ett ökat konkurrenstryck från övriga Europa till följd av bl.a. Internets ökade tillämpning och räckvidd.

I de därpå följande fem kapitlen beskrivs marknadsförhållanden och konkurrensproblem inom olika branscher. De områden som beskrivs är bygg och anläggning, dagligvaror, regelreformerade branscher (energi, elektronisk kommunikation och inrikesflyg), finansiella tjänster samt hälso- och sjukvård. Rapportens avslutas med ett kapitel som innehåller sammanfattande slutsatser och bedömningar.

Flera utredare har deltagit i arbetet. För kapitel 2 har i huvudsak Kristian Viidas svarat. Vad avser avsnitt 2.2.2 har detta sammanställts av Johan Hedelin. Mikael Ingemarsson och Kristian Viidas har svarat för kapitel 3. Kapitel 4 har utarbetats av Mikael Ingemarsson och kapitel 5 av Mats Bergman. För kapitel 6 har Kristian Viidas svarat. Matilda Gjirja och Per-Arne Sundbom har svarat för kapitel 7.

Vad gäller branschbeskrivningarna har Kristian Viidas svarat för kapitel 8 och 9, Stig-Arne Ankner (energi), Mikael Ingemarsson (elektronisk kommunikation), Mikael Ingemarsson och Jens Lehman (inrikesflyg) för kapitel 10, Matilda Gjirja för kapitel 11 och Rune Odlander för kapitel 12. Projektledare har varit Kristian Viidas.

¹ Regeringsbeslut (2004-12-22), "Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Konkurrensverket"

² Konkurrensverket (2005b)

1 Inledning

2 Konkurrens och spelregler

2 Konkurrens och spelregler

2 KONKURRENS OCH SPELREGLER

2.1 Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta

Konkurrens är i grunden en tävling mellan företag om kundernas förtroende och gunst. I denna tävling använder företagen pris, kvalitet och service för att få konsumenterna att välja just deras varor eller tjänster. De företag som misslyckas slås ut. Över tiden kommer även mindre effektiva företag att konkurreras ut för att ge plats åt andra, mer effektiva och livskraftiga företag. Processen leder, i de fall den fortgår utan för stora störningar, till en effektiv resursanvändning och ekonomisk tillväxt. För att denna process ska fungera behövs ändamålsenliga regler och en effektiv tillsyn.

En fungerande konkurrens är inte självklart önskvärdt för säljarna på en marknad. Dessa har i stället ett ekonomiskt intresse att söka uppnå ensamställning, dvs. monopol. Det är denna strävan mot ensamställning som utgör drivkraften för konkurrens och som leder till effektiviseringar inom företagen samt billigare och bättre produkter för konsumenterna och innebär en ökad ekonomisk tillväxt för samhällsekonomin. I de fall sådana tillfälligt uppnådda monopolställningar, av olika skäl, inte kan utmanas av andra aktörer utan blir långvariga leder de till en försämrad välfärd för konsumenterna genom bl.a. högre priser.

Ett konkurrensutsatt företag ökar sin effektivitet genom att kontinuerligt pressa produktionskostnaderna. Monopolföretag har inga andra företag att jämföra sig med vilket innebär att ett sådant företag har svagare drivkraft att pressa sina kostnader jämfört med ett konkurrensutsatt företag. Produktiviteten blir således som regel lägre på en monopolmarknad jämfört med en marknad med fungerande

konkurrens. Detta brukar i den ekonomiska litteraturen benämnas som X-ineffektivitet vilket innebär att konkurrensutsatta företag är effektivare än monopolister och därigenom bidrar även detta till att konkurrens ger ökad välfärd för konsumentkollektivet.³

En effekt på längre sikt av konsumenternas möjlighet att välja mellan olika alternativ är att valen får en styrande effekt på produktionsinriktning. Konsumenternas efterfrågan och önskemål förändras över tiden. För att nå framgång erbjuder säljarna ständigt nya produkter med förhoppningen att dessa ska bli mer uppskattade än de alternativ som tidigare fanns på marknaden. Konkurrenstrycket fungerar således som en drivkraft för förnyelse av produktutbudet.

Sambandet mellan ekonomisk effektivitet och en fungerande konkurrens har belagts i såväl teoretiska som empiriska analyser.⁴

I Sverige konstaterade redan för drygt tio år sedan den s.k. Lindbeck-kommissionen att en betydande del av de effektivitetsproblem

som fanns i svensk ekonomi kunde förklaras med en bristande konkurrens i näringslivet.⁵ Indikatorer på detta var högre priser än i utlandet, många offentliga marknadsregleringar, konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag och hög företagskoncentration i många branscher. Bedömningen var att staten motverkat snarare än underlättat konkurrens i den svenska ekonomin.

Sedan 1990-talets början har dock konkurrensen på den svenska marknaden förbättrats. Det har skett på grund av teknisk utveckling, en ökad och liberaliserad världshandel, regelreformer och konkurrens inom tidigare monopolmarknader och det svenska medlemskapet i EU. Det faktum att konkurrenslagen skärptes och Konkursverket bildades har sannolikt också haft en effekt. På samma sätt har tillkomsten och användningen av upphandlingsreglerna varit ett betydelsefullt inslag i Sveriges ekonomiska utveckling. Medvetenheten om konkurrensens betydelse för konsumenternas välfärd och den ekonomiska tillväxten har under senare år ökat.

I den konkurrenspolitiska propositionen från år 2000 konstaterades att konkurrens är bra för ekonomisk tillväxt och välfärd. Därför anges det som önskvärt att den konkurrensutsatta delen av svensk ekonomi ökar och att hinder för importkonkurrens elimineras.⁶

Trots en positiv utveckling under senare år kvarstår många konkurrenshinder. Konkursverket har i ett antal rapporter tidigare konstaterat att konkurrensen inom flera områden kan förbättras. Även andra studier och bedömningar av konkurrensen i Sverige har genomförts. Också i dessa har det kunnat fastställas att det finns potential för att inom flera områden stärka konkurrensen till nytta för konsumenterna.⁷ I kapitel 3 görs en genomgång av hur konkurrenstrycket på olika marknader kan bedömas. I branschkapitlen nedan redogörs för identifierade konkurrenshinder i de valda branscherna. I de närmast följande avsnitten redovisas de regelverk som utgör konkurrenspolitikens ram.

2.2 Konkurrenspolitikens legala ram

För att en ekonomi ska fungera effektivt behövs reglering och tillsyn. Behovet av regler och kontroll av deras efterlevnad varierar för olika marknader och mellan olika branscher. Regleringsbehovet är större ju sämre förutsättningar det finns för en marknadslösning som genererar ett samhällsekonomiskt önskvärt

utfall. Vid sidan av konkurrens- och särslagstiftning, som tillsammans med andra regelverk av betydelse för konkurrensen beskrivs nedan, finns inom marknadsrätten flera viktiga lagar av betydelse för konsumenterna, främst marknadsföringslagen (1995:450), prisinformationslagen (2004:347) och lagen om avtals-

2 Konkurrens och spelregler

villkor i konsumentförhållanden (1994:1512). Konsumentverket, som är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor, övervakar efterlevnaden av dessa lagar.

2.2.1 Konkurrenslagstiftningen

Konkurrenslagen (1993:20), KL, innehåller i huvudsak två förbud, förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och förbudet mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Dessutom finns bestämmelser om att domstol på Konkurrensverkets talan kan förbjuda en företagskoncentration om denna väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma en effektiv konkurrens (34 §).

Förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning används för att stävja observerade förfaranden på marknaden i efterhand, dvs. ex post. Förbuden har likväl en preventiv effekt och verkar också förebyggande, dvs. ex ante. Förbudsbestämmelserna och risken för sanktioner vid överträdelser påverkar företagens agerande. Ett av syftena med bestämmelserna är att uppnå denna preventiva effekt. Därmed innebär ett ingripande med stöd av KL mot t.ex. ett företags missbruk av en dominerande ställning inte bara att det dominerande företags agerande stävjas utan det sänder också en signal till andra dominerande företag, på andra marknader, vilket påverkar deras beteenden. Vidare kan nya företags vilja att träda in på olika marknader påverkas positivt till följd av att det finns ett regelverk som skyddar dem mot missbruk från en dominerande aktör. Dessa proaktiva effekter av lagstiftningen, i form av bl.a. avskräckning, gäller självfallet i lika hög grad för konkurrensbegränsande samarbete som för missbruk.

Konkurrensverket kan ålägga företag att upphöra med pågående överträdelser av förbuden i 6 § eller 19 § KL. Konkurrensverkets beslut överklagas till Marknadsdomstolen (MD). Under vissa förutsättningar kan företag också ansöka om åläggande hos MD. Stockholms tingsrätt kan på Konkurrensverkets talan förplikta företag att utge konkurrensskadeavgift för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av förbuden. Tingsrätten kan också på ansökan från Konkurrensverket förbjuda en företagskoncentration. Tingsrättens avgöranden kan utan prövningstillstånd överklagas till MD.

Sedan 1993 har KL utvecklats och förändrats. Exempelvis infördes under 2002 regler för eftergift eller nedsättning (*eng.* leniency) av konkurrensskadeavgifter. Reglerna syftar till att öka förutsättningarna för att avslöja konkurrensbegränsande samarbeten och underlätta Konkurrensverkets utredningar av dessa. För närvarande pågår en övergripande översyn av KL. En särskild utredare har fått uppdraget att se över instansordningen för konkurrensskadeavgifter. I utredarens uppdrag ingår också att överväga dels att minska antalet domstolsinstanser, dels att införa prövningstillstånd till MD för det fall utredaren finner att nuvarande ordning ska bestå. Dessutom ska utredaren göra en översyn av reglerna om företagskoncentrationer. Enligt ett tilläggsdirektiv ska det dessutom prövas om överträdelser av konkurrensreglerna ska innebära ett personligt straffansvar (kriminalisering). Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast i november 2006.⁸

Sedan den 1 maj 2004 är tillämpningen av EU:s konkurrensregler decentraliserade i meningen att de ska användas av de nationella konkurrensmyndigheterna inom EU och prövas i de nationella domstolarna. Således gäller

EU:s konkurrensregler parallellt med den svenska lagstiftningen. Dessa regler ska tillämpas i de fall ett förfarande kan påverka handeln mellan två eller flera medlemsstater. Precis som i KL finns det i EU:s konkurrensregler förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (artikel 81 EG) och förbud mot missbruk av dominerande ställning (artikel 82 EG).

En del i detta är att konkurrensmyndigheterna inom EU tillsammans har skapat ett nätverk, European Competition Network (ECN). Inom nätverket utbyter myndigheterna (de 25 nationella konkurrensmyndigheterna och EU-kommissionen) information om överträdelser av EG-fördragets konkurrensregler. Ett system för att fördela ärenden mellan myndigheterna har också skapats. I det fall ett förfarande har effekt i flera medlemsstater ska den eller de konkurrensmyndigheter som är bäst lämpade handlägga ärendet. Är fler än tre medlemsstater berörda är kommissionen alltid bäst lämpad.

KONKURRENSBEGRÄNSANDE SAMARBETE

Konkurrerande företag kan välja att i öppet eller hemligt samförstånd komma överens om t.ex. priser eller om att dela upp marknaden mellan sig. Denna typ av överenskommelser mellan företag, vars syfte är att sätta konkurrensen ur spel, är vad som brukar betecknas som karteller. En kartell innebär i praktiken att de samarbetande företagen uppträder som en monopolist på marknaden för att därigenom kunna maximera företagets samlade vinst till konsumenternas nackdel.

Enligt det konkurrensrättsliga regelverket är samarbeten mellan företag förbjudna som har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på ett märkbart sätt eller

om det ger ett sådant resultat. Ett kriterium för att avgöra huruvida ett samarbete ska anses påverka konkurrensen på ett märkbart sätt är de samarbetande företagens storlek och deras marknadsandelar. Det innebär att samverkan mellan små och medelstora företag som omfattar en mindre del av marknaden normalt faller utanför förbudet. En samverkan som består i fastställande av t.ex. priser anses dock alltid vara märkbar.

Även om ett samarbete är konkurrensbegränsande, kan det vara positivt för samhälls-ekonomi och därmed konsumenterna. Ett sådant samarbete kan vara undantaget från förbudet.

Sedan KL:s ikraftträdande 1993 och till och med hösten 2005 har Konkursverket stämt företag för horisontella konkurrensbegränsande samarbete vid tio tillfällen. Vid ytterligare tio tillfällen har verket ålagt företag mot vite att upphöra med sitt samarbete.

Det hittills största kartellmålet som vunnit laga kraft i Sverige rörde ett samarbete inom bensinbranschen. Fem bensinbolag misstänktes ha kommit överens om rabatter riktade till slutkonsumenter. I februari 2005 meddelade MD dom i målet och bestämde den sammanlagda konkurrensskadeavgiften till 112 miljoner kronor.⁹

För närvarande pågår flera domstolsprocesser i Stockholms tingsrätt om överträdelser av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Den mest omfattande är den s.k. asfaltkartellen. Om Konkursverket når framgång med sina yrkanden kommer detta att bli den största och för samhälls-ekonomi mest betydande kartell som avslöjats i Sverige (se vidare i kapitel 4 och kapitel 8).

2 Konkurrens och spelregler

MISSBRUK AV DOMINERANDE STÄLLNING

Ett företag som har en dominerande ställning får inte missbruka denna ställning. En dominerande ställning innebär att företaget i hög grad kan agera oberoende av konkurrenter, kunder och konsumenter. En dominerande ställning kan grundas på flera omständigheter som var för sig inte behöver vara avgörande. Faktorer som har betydelse vid fastställande av dominans är exempelvis marknadsandelar, finansiell styrka, förekommande hinder för nyinträde av företag, tillgång till nödvändiga insatsvaror eller nödvändig infrastruktur.

Missbruk av dominerande ställning rör oftast s.k. exkluderande missbruk, dvs. situationer då ett dominerande företag försöker stänga ute konkurrenter genom exempelvis underprissättning, trohetskapande rabatter eller leveransvägran. I princip kan missbruk också vara exploaterande, t.ex. överprissättning.

Sedan KL:s ikraftträdande 1993 och till och med hösten 2005 har Konkurrensverket stämt företag för missbruk av dominerande ställning vid tio tillfällen. I 17 fall har företag mot vite ålagts att upphöra med missbruk som strider mot det konkurrensrättsliga regelverket.

FÖRETAGSKONCENTRATIONER

Alla koncentrationer där de inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor och minst två av de berörda företagen vardera har en årsomsättning i Sverige som överstiger 100 miljoner kronor ska anmälas till Konkurrensverket.¹⁰

Om det finns särskilda skäl kan Konkurrensverket ålägga en part i en företagskoncentration att anmäla koncentrationen även om det företag som kontrollen avser har en omsättning understigande 100 miljoner kronor (under förutsättning att de inblandade före-

tagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor).

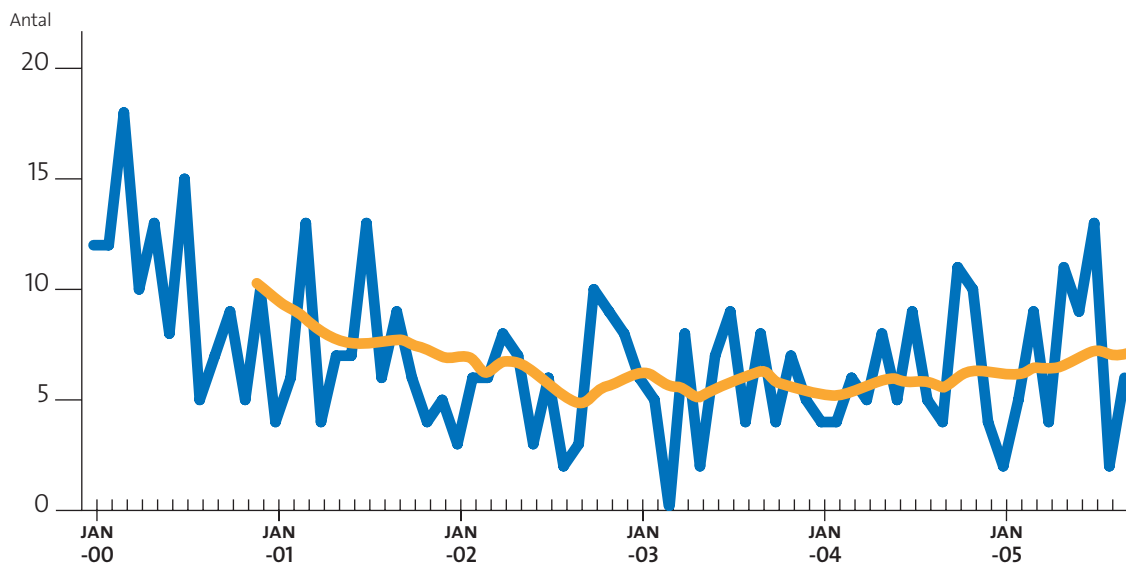
KL:s regler om kontroll av företagskoncentrationer innebär att verket kan väcka talan till Stockholms tingsrätt att en koncentration ska förbjudas. Det gäller för den händelse en koncentration skapar eller förstärker en dominerande ställning och detta väsentligt skadar konkurrensen på marknaden. Dock är det ovanligt att koncentrationer prövas i domstol eftersom de flesta bedöms som harmlösa eller gynnsamma. I de fåtal fall där Konkurrensverket avser att gå emot en koncentration är det dessutom vanligt att företagen självmant anstår från ett samgående. Ett exempel på detta är att SF Bio AB under 2004 anmälde att de avsåg att förvärva Sandrew Metronome Sverige AB. Konkurrensverket bedömde att det planerade förvärvet skulle skada konkurrensen på bl.a. biografmarknaden varvid en stämningsansökan lämnades till Stockholms tingsrätt.¹¹ SF Bio deklarerade kort därefter att de avstod från förvärvet.

Antalet anmälda koncentrationer tenderar att fluktuera systematiskt över året med toppar inför halvårsskiftena. I någon mån följer antalet koncentrationer också konjunkturen. Det innebär att förvärvsfrekvensen är högre under högkonjunktur än under lågkonjunktur. Antalet månadsvis anmälda koncentrationer till Konkurrensverket för perioden januari 2000–september 2005 redovisas i bilden nedan.

2.2.2 Transparenslagen och offentlig näringsverksamhet

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. kallas förenklat för transparenslagen. Genom lagen inför Sverige EU:s gemensamma regler om insyn i finansiella förbindelser mellan medlemsstater och offent-

BILD 2.1: Antalet till Konkurrentverket anmälda företagskoncentrationer per månad, januari 2000–september 2005. Tolvmånaders rullande medeltal.



Källa: Konkurrentverket

liga företag. Dessa regler återfinns i det s.k. transparensdirektivet.¹² Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2005 och ska tillämpas vid sidan av KL och EG-fördraget. Konkurrentverket är tillsynsmyndighet för den nya lagen. Nedan ges en utvecklad beskrivning av lagens innehåll och hur Konkurrentverkets uppgifter kommer att påverkas av det nya regelverket.

Det är EU-kommissionen som har beslutat om regelverket med grund i artikel 86 i EG-fördraget. Transparenslagen medför inte i sig något förbud mot olika åtgärder, bara en förpliktelse att hålla viss redovisning för att göra myndigheternas insyn möjlig. Syftet är däremot inte att ge allmänheten eller konkurrenter insyn.

Transparenslagen ställer, förenklat uttryckt, krav på att företag ur sin redovisning kan särskilja verksamheten i tre olika delar och att företaget redovisar överföringar av medel mellan dessa tre delar. Redovisning ska ske oavsett i vilken form en eventuell överföring sker.

Sådan verksamhet som inte utgör företagsverksamhet enligt det konkurrensrättsliga regelverket (myndighetsverksamhet) ska kunna avskiljas från den verksamhet som utgör företagsverksamhet. Vidare ska företagsverksamheten kunna delas in i konkurrensskyddad respektive konkurrensutsatt företagsverksamhet.

Redovisningen av överföringar från verksamheter som utgör myndighetsverk-

2 Konkurrens och spelregler

samhet till företagsverksamheter betecknas öppen redovisning. Syftet med den öppna redovisningen är framförallt att tydliggöra om företagsverksamheten får stöd från offentliga medel. Redovisningen av överföringar mellan den konkurrensskyddade och den konkurrensutsatta företagsverksamheten betecknas separat redovisning. Syftet med den separata redovisningen är bl.a. att tydliggöra om det förekommer s.k. korssubventionering. Korssubventionering kan innebära att vinster från monopolskyddad verksamhet används för att subventionera konkurrensutsatt verksamhet.

Transparenslagen omfattar offentliga företag oavsett om företagsverksamheten bedrivs inom en myndighet eller i ett bolag. Såväl staten som kommuner och landsting omfattas under förutsättning att dessa driver företagsverksamhet i konkurrensreglernas mening. Vissa privata företag, näringsidkare och organisationer kan också omfattas, framförallt om de har fått ett legalt monopol eller liknande, dvs. om de bedriver konkurrensskyddad verksamhet.

Beroende på hur de berörda företagens verksamhet och ägandeförhållanden ser ut kan dessa omfattas antingen av kravet på öppen redovisning eller av kravet på separat redovisning. Ett och samma företag kan också omfattas av bägge dessa redovisningskrav.

Lagens räckvidd begränsas i huvudsak av ett tröskelvärde om 40 miljoner euro för företagets omsättning. Mindre företag omfattas således inte av lagens krav.

Huvudregeln är att de redovisningar som upprättas enligt transparenslagen inte behöver sändas in till någon myndighet. Däremot måste de insändas till Konkurrensverket på verkets begäran. Därför måste handlingarna arkiveras under viss tid. Samtliga företag som omfattas av regelverket ska dessutom årligen låta en revisor upprätta ett särskilt intyg.

I övrigt finns inte några särskilda regler för vem som har tillgång till handlingarna utan sedvanliga regler om offentlighet och sekretess gäller. Vissa särskilt stora offentliga tillverkningsföretag kan även vara skyldiga att självständigt sända in årliga redovisningar till Konkurrensverket. I praktiken handlar det dock om ett begränsat antal företag.

KONKURRENSVERKETS NYA UPPGIFTER

De nya redovisningskraven ska tillämpas från och med det första räkenskapsår som börjar efter den 31 juli 2005, dvs. från den 1 januari 2006 för de flesta företag. Konkurrensverket har tillsyn över att lagen efterlevs och ska även vid behov samla in det redovisningsmaterial som kommissionen efterfrågar och lämna det vidare dit.

För att driva igenom de nya redovisnings- och rapporteringskraven kan Konkurrensverket besluta om ålägganden riktade till företag. Ett sådant åläggande kan förenas med vite. Konkurrensverkets beslut om åläggande enligt transparenslagen kan överklagas till MD.

Konkurrensverket lämnar inte förhandsbesked till företag om i vilken utsträckning de omfattas av transparenslagen. Det är de berörda företagen som bäst känner sin egen verksamhet och som får bedöma huruvida lagen påverkar deras redovisning.¹³ Frågan kan endast prövas av Konkurrensverket i efterhand om det blir aktuellt att överväga ett åläggande.

Det kan konstateras att konkurrensproblem relaterade till offentliga aktörer och monopolverksamheter i många fall har varit mycket svårutredda. Det nya regelverket kan medföra att medvetenheten om konkurrensproblem ökar. Att de berörda företagen löpande måste ta ställning till frågor om hur kostnader och intäkter ska fördelas mellan olika verksamheter hindrar att redovisningsprinciperna ändras baserat på vilken konkurrensfråga som för tillfäl-

let är under bedömning. Dock är det ännu för tidigt att uttala sig om vilka effekter den nya transparenslagen kommer att få för möjligheterna att tillämpa konkurrensreglerna i Sverige. Redovisning enligt den nya lagen kommer i de flesta fall inte att ske förrän år 2006. Färdiga och revisorsgranskade öppna respektive separata redovisningar kommer därför normalt inte att finnas tillgängliga förrän någon gång under år 2007.

KONFLIKTER I MÖTET MELLAN OFFENTLIG OCH PRIVAT VERKSAMHET

Konkurrensverket får många klagomål om att offentliga aktörer (kommuner, landsting och staten) ägnar sig åt otillbörlig kommersiell verksamhet i konkurrens med privata företag. Under år 2004 hade Konkursverket regeringens uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt vad gäller konkurrens mellan privata och offentliga aktörer. Av Konkursverkets rapport framgår att offentliga aktörers näringsverksamhet är omfattande och spänner över en mängd branscher.¹⁵ Sammantaget bedömdes att staten och kommunerna säljer varor och tjänster för ca 170 miljarder kronor på årsbasis. Konkursverket noterade ett antal typiska problem när offentliga aktörer agerade på konkurrensmarknader. Dessa problem utgjordes av sammanblandning av myndighetsuppgifter med näringsverksamhet, förekomst av offentliga subventioner samt problem med att kompetens och information från myndighetsrollen vidareutnyttjas för kommersiella syften.

Konkurrensverket lämnade ett antal förslag för att mildra de observerade konfliktytorna till nytta för konsumenterna. Riksdagen har sedermera hemställt till regeringen att återkomma med åtgärder för att komma till rätta med observerade konkurrensproblem.¹⁶ Som en del

i detta hemställdes att regeringen ska redovisa förslag med anledning av Konkursverkets framförda förslag från rapporten år 2004. Regeringen uppmanas till riksmötet 2005/06 att återkomma med sina förslag.

2.2.3 Offentlig stödgivning

Det är EG-fördragets artiklar 87–89 som reglerar hur offentligt stöd får användas inom EU. Det är således inom ramen för EU-samarbetet som gränserna för hur medlemsstaterna får lämna stöd till näringslivet regleras. Någon exakt definition av stödbegreppet finns inte och ingen del av ekonomin utesluts automatiskt från reglernas tillämpningsområde. Alla former av offentligt stöd (även kommunalt stöd) som kan snedvrída konkurrensen mellan EU-länderna är som princip förbjudet. Dock kan undantag medges i vissa fall som vid främjandet av utvecklingen i ekonomisk eftersatta områden och vid främjande av viss typ av näringsverksamhet. Exempel på sådana undantag har varit utvecklingen av medelstora företag, stöd till forskning samt stöd till miljöskyddande åtgärder.

Kontrollansvaret för stödgivningen ligger på EU-kommissionen. Medlemsstaterna är skyldiga att förhandsanmäla planer på att bevilja offentligt stöd med undantag för stöd som understiger 100 000 euro under en treårsperiod.

Allt offentligt stöd ska anmälas till regeringen som i sin tur anmäler stödet till kommissionen. Varje fackdepartement ansvarar för stödåtgärderna inom sina respektive ansvarsområden med Näringsdepartementet i en samordnande roll. När det gäller stöd som rör jordbruks- och fiskepolitiken har emellertid Jordbruksdepartementet samordningsansvaret.

2 Konkurrens och spelregler

2.2.4 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är en viktig del av konkurrenspolitiken. Enligt nationalräkenskaperna köpte den offentliga sektorn varor och tjänster och gjorde investeringar för omkring 344 miljarder kronor under 2004.¹⁷ Det motsvarar omkring 14 procent av BNP. Således är det av grundläggande betydelse för medborgarna att upphandlingen sköts effektivt och konkurrensneutralt.

Det centrala regelverket är lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) som reglerar inköpen av varor och tjänster. Lagen reglerar offentliga aktörer (kommuner, landsting och myndigheter) i beställarrollen och syftar bl.a. till att konkurrerande leverantörer ska behandlas lika och att skattemedel används på bästa sätt. En upphandlande enhet får som regel inte vända sig direkt till en leverantör. Det är tillåtet att göra en sådan direktupphandling när det finns synnerliga skäl (ett litet antal undantagsfall) och vid små inköpsbelopp. Över lagens s.k. tröskelvärden blir EG-direktiv tillämpliga. Det är Nämnden för offentlig upphandling (NOU) som är tillsynsmyndighet för LOU.

Utöver denna lag finns lagen (LIU) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Denna lag är ett komplement till LOU och är främst tillämplig i de fall en kommunal eller statlig aktör agerar otillbörligt, exempelvis diskriminerar ett visst företag i en upphandling. Det är Konkurrensverket som har tillsynsansvaret för LIU.

För de leverantörer som deltar i en upphandling gäller det konkurrensrättsliga regelverket genom KL och EG-rätten precis som vid all annan typ av affärsverksamhet.

Upphandlingsreglerna är föremål för översyn. En utredare har fått regeringens

uppdrag att ge förslag på hur två nya EG-direktiv¹⁸ på området ska införas i svensk rätt.¹⁹ I ett delbetänkande redovisades förslag till hur direktivens obligatoriska delar, alltså de delar som medlemsstaterna ska införliva, bör införas i Sverige.²⁰ Utredaren har kvar att överväga de frivilliga delarna som bl.a. gäller det nya förfarandet konkurrenspräglad dialog, dynamiska inköpssystem och elektroniska auktioner. Till detta har utredningen fått ett tilläggsuppdrag som i huvudsak omfattar en översyn av hur överprövningen vid offentliga upphandlingar kan effektiviseras och en bedömning av om ett fastställt värde för direktupphandlingar bör fastställas.²¹

Ett uppmärksammat problem vid offentliga upphandlingar är att små företag ofta har svårt att delta. Nutek har på regeringens uppdrag redovisat en rapport på området.²² Slutsatsen är att små företag missgynnas vid upphandling bl.a. på grund av att regelverken är komplexa och att det ställs höga administrativa krav på anbudsgivare. Tillämpningen av upphandlingsreglerna bedöms i vissa fall vara ett stort etablerings- och tillväxthinder för de små företagen.

Ett annat uppmärksammat problem är att det saknas effektiva sanktioner vid överträdelser av upphandlingsreglerna. Redan 1999 föreslog upphandlingskommittén att tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet skulle ges rätt att föra talan om en s.k. marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av regelverket såsom otillåten direktupphandling.²³ Därefter har ytterligare två offentliga utredningar föreslagit detta.²⁴ Konkurrensverket stöder förslaget. Kommun- och finansmarknadsminister Sven-Erik Österberg har i oktober 2005 framfört att regeringen är positiv till att det införs en sanktionsavgift vid överträdelser av upphandlingsreglerna.²⁵

2.2.5 Liberalisering och regelreformer

Flera i Sverige tidigare skyddade sektorer har i olika grad öppnats för konkurrens. Det gäller bl.a. inrikesflyg, tele, post, järnväg och el. Teknisk utveckling, förändrad efterfrågan och en ökad internationalisering har påtagligt ändrat marknadsförutsättningarna. Uttrycket avreglering har ofta använts för att beskriva den omvandling som skett i detta avseende under de senare 10–15 åren. Uttrycket är emellertid missvisande då det inte varit fråga om några avregleringar i egentlig mening. I stället har regelverk tillkommit eller ändrats för att konkurrensen ska kunna fungera när marknader liberaliserats.²⁶

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.²⁷ Utvecklingen i Sverige har också beskrivits och analyserats i olika rapporter från Konkurrentverket. I en rapport till ESO av Mats Bergman (2002) görs en grundlig genomgång av regleringar ur ett ekonomiskt teoretiskt perspektiv. Regeringen tillsatte under 2003 en utredning som utifrån de utvärderingar som gjorts av regelreformer inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaden skulle utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin. Utredningen, som antog namnet Regelutredningen, redovisade sitt betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) i januari 2005. Regelutredningen redogjorde för erfarenheter som kan dras från liberaliseringen av de marknader som utredningen behandlat och lämnade både branschspecifika och generella förslag till åtgärder för att ytterligare förbättra marknadernas funktion. En erfarenhet var att

en liberalisering inte nödvändigtvis minskar regleringsbehovet och som regel är det inte möjligt att konkurrens uppstår utan någon form av reglering av marknaden, i synnerhet om företag kontrollerar delar av produktionen som andra företag är beroende av att ha tillträde till för att kunna konkurrera. Utredningen framhöll även att behovet av konsumentstöd inte ska underskattas och föreslog vad gäller el- och telemarknaderna bl.a. att konsumenterna borde få bättre tillgång till oberoende rådgivning om marknadernas funktion och de rättigheter och skyldigheter som konsumenterna har. Regelutredningen riktade också uppmärksamheten på att regelförändringar medför transaktionskostnader, vilka måste ställas mot intäkterna av en liberalisering.

På marknader som öppnats för konkurrens ställs lagstiftaren inför flera avvägningar, t.ex. om och hur särregleringar ska införas eller om de generella konkurrensrättsliga reglerna är tillräckliga för att uppnå en fungerande konkurrens på marknaden. En särreglering kan exempelvis gälla villkoren för tillträde till olika typer av infrastruktur. Vidare kan regler för tvistlösning, om konflikter uppstår mellan operatörer och ägare av infrastruktur, fastställas. I allmänhet fungerar särregleringar således som verktyg för att skapa förutsättningar för konkurrens genom att söka lösa strukturella problem i förväg (ex ante). Konkurrentslagstiftningen är i stället primärt inriktad mot att stävja pågående överträdelser såsom t.ex. missbruk av dominerande ställning (ex post). Som påpekas ovan har dock även konkurrensreglerna förebyggande effekter på marknaden och påverkar företagens beteenden preventivt.

2 Konkurrens och spelregler

LAGEN OM ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

Ett exempel på en tämligen långtgående särreglering för att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens är lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Denna lag trädde i kraft under 2003 och ersatte telelagen. Lagen omfattar elektroniska kommunikationsnät och de kommunikationstjänster som förmedlas i näten. Exempel på nät är telenät, kabel-tv-nät och andra nät med större överföringskapacitet, s.k. bredbandsnät. Syftet med lagen har varit att skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation. Tillsynsmyndigheten (Post- och telestyrelsen, PTS) har möjlighet att ställa krav på funktion och säkerhet i alla elektroniska kommunikationsnät, inte bara det fasta telenätet. LEK innehåller färre generella skyldigheter än den tidigare lagstiftningen och grundtanken är att regleringen ska bli mer flexibel. Regleringsmyndigheten ska i stället skraddarsy skyldigheter i beslut om detta behövs för att åtgärda konkurrensproblem eller tillvarata konsumenternas intressen.

Som grund för LEK 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 ska utvecklas så att den generella konkurrensrätten ska vara ett tillräckligt instrument för att värna en effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är således syftet att låta sär-lagstiftningen ge vika för generell konkurrens-lagstiftning. Under en viss tidsperiod kommer emellertid de två regelverken att existera parallellt och den konkurrensfrämjande regleringen i LEK ska följaktligen ses som ett komplement till konkurrenslagstiftningen.

I syfte att underlätta samordningen av regelverket för elektronisk kommunikation i hela

EU har EU-kommissionen inrättat en grupp av nationella tillsynsmyndigheter för telekom-sektorn, ERG (European Regulators Group). De nationella tillsynsmyndigheterna har även tidigare bildat en grupp, IRG (Independent Regulators Group), för att utbyta erfarenheter kring regleringsfrågor av gemensamt intresse.

LEK ger möjlighet att under vissa förutsättningar införa särskilda skyldigheter om insyn, särredovisning, villkor för samtrafik²⁸ och andra former av tillträde. En eller flera sådana skyldigheter ska 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 LEK är att PTS ska analysera hur konkurrensen fungerar på olika marknader inom området för elektronisk kommunikation. PTS ska definiera vilka delmarknader som är relevanta för svenska förhållanden och analysera om det råder effektiv konkurrens på dessa marknader. Vidare ska PTS fastställa vilka operatörer som har betydande inflytande (*eng.* SMP, Significant Market Power) på respektive marknad och bestämma vilka skyldigheter som dessa operatörer ska ha. På marknader där konkurrensen fungerar tillfredsställande ska PTS *inte* ingripa.

PTS bedriver arbetet med konkurrensbedömningar och skyldigheter i ett projekt där Konkurrensverket deltar. Enligt förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation ska 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 ska verket avge sådant yttrande. Konkurrensverket är *inte* bundet i sin prövning

enligt de generella konkurrensreglerna av de bedömningar som görs i marknadsanalyserna.

ÖVRIGA SÄRREGLERINGAR

Även inom andra områden som öppnats för konkurrens finns tillträdesreglering, om än inte lika kraftfull. På elmarknaden tillämpas en modell för att reglera nätavgifterna. Kontrollen av huruvida avgifterna är att betrakta som skäliga eller ej görs i efterhand (ex post) av Energimarknadsinspektionen (se vidare avsnitt 10.2). På järnvägsområdet innehåller järnvägslagen (2004:519) bestämmelser om bl.a. järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon. Järnvägsstyrelsen är tillsynsmyndighet och ska bl.a. verka för en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens. Bland styrelsens uppgifter ingår att övervaka att avgifterna som tas ut för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Avgifterna ska vara marginalkostnadsbaserade men infrastrukturförvaltaren får, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Postmarknaden saknar i princip tillträdesregler till postal infrastruktur. Enligt postlagen (1993:1684) är en tillståndshavare som innehar anläggningar (postboxar) för postöverlämning emellertid skyldig att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra tillståndshavare kan nå dessa anläggningar. Villkoren för detta ska vara skäliga och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande i förhållande till vad tillståndshavaren tillämpar för sin egen verksamhet. I motsats till vad som gäller för området elektronisk kommunikation har PTS inte någon konkurrensfrämjande roll inom postområdet. Post- och kassaserviceutredningen har föreslagit att PTS, utöver sina nuvarande uppgifter på postområdet, ska ha till uppgift att främja att postmarknaden fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv i vissa avseenden.²⁹

I kapitel 10 redogörs närmare för bl.a. för- och nackdelar med olika slag av särregleringar och vilka komplement som finns. I kapitlet redogörs även för marknadsförhållanden m.m. inom områdena energi, elektronisk kommunikation och inrikesflyg.

2 Konkurrens och spelregler

³ I en modell med rationella företag kan man dock med fog fråga sig varför företag inte anstränger sig maximalt för att öka vinsten även när konkurrensen är dålig. Studier, här är Leibenstein (1966) klassisk, visar dock att effektiviteten är högre hos företag som är utsatta för konkurrens. En tänkbar förklaring är att själva "tävländet" som konkurrensen innebär sporrar företag och individer att anstränga sig extra eftersom de annars kan riskera att tvingas lägga ned verksamheten. En monopolist behöver däremot inte oroa sig över detta.

⁴ För en sammanställning se OECD (2002)

⁵ SOU 1993:16

⁶ Prop. 1999/2000:140

⁷ Se bl.a. Braunerhjelm (red.) (2002), Svenskt näringsliv (2003) och OECD (2005)

⁸ Dir. 2004:128 respektive dir. 2005:75

⁹ MD 2005:7

¹⁰ EU-kommissionen har exklusiv behörighet att pröva koncentrationer där de inblandade företagen har en omsättning som överstiger fem miljarder euro och minst två av de berörda företagen vardera omsätter minst 250 miljoner euro inom EU. Dock bör tilläggas att om de förvärvande parternas omsättning till tre fjärdedelar är att hänföra till en medlemsstat ska förvärvet prövas i den medlemsstaten.

¹¹ Konkurrensverkets dnr 61/2005

¹² 80/723/EEG med senare ändringar

¹³ Ett antal tolkningsfrågor finns belysta i förarbeten i bl.a. Prop. 2004/05:140 och SOU 2003:48.

¹⁴ Omkring 10 procent av de tips och klagomål som inkommer till Konkurrensverket varje år rör, i någon form, konflikter i mötet mellan offentlig och privat verksamhet.

¹⁵ Konkurrensverket (2004b)

¹⁶ Näringsutskottet (2004/05:NU16)

¹⁷ Nutek (2005)

¹⁸ Europaparlamentet och rådets direktiv PE-CONS 3696/03 och rådets direktiv PE-CONS 3695/03

¹⁹ Dir 2004:47

²⁰ SOU 2005:22

²¹ Dir 2005:39

²² Nutek (2005)

²³ SOU 1999:139

²⁴ SOU 2002:115 respektive SOU 2004:47.

²⁵ Anförande av kommun- och finansmarknadsminister Sven-Erik Österberg i Finansdepartementet: www.regeringen.se, 2005-10-19

²⁶ Det finns emellertid exempel på avregleringar. Det gäller t.ex. avskaffandet av affärstidsregleringen 1972 och avvecklingen av kredit- och valutaregleringarna under 1980-talet. Dessa avregleringar har varit av stor betydelse för konkurrens och välfärd.

²⁷ Se t.ex. OECD (1997).

²⁸ Samtrafik definieras i avsnitt 10.3.1

²⁹ SOU 2005:5

3 Att bedöma konkurrens

3 Att bedöma konkurrens

3 ATT BEDÖMA KONKURRENS

Flera näringsgrenar i Sverige kännetecknas av en hög koncentration. Även om en hög (in-hemsk) koncentration är en indikator på att konkurrensen kan vara begränsad, är det inte möjligt att dra några mer långtgående slutsatser utan att samtidigt inkludera andra faktorer. Exempel är prisnivåer och prisutveckling. Prisnivån i Sverige bedöms vara betydligt högre än i flera andra europeiska länder samtidigt som prisökningarna bedöms ha varit något mindre under de senare åren. Utöver dessa indikatorer är exempelvis lönsamhet, graden av produkt-differentiering, marknadstillväxt och teknisk utveckling, förekomsten av importkonkurrens samt in- och utträdeskostnader betydelsefulla faktorer i en konkurrensanalys.

3.1 Inledning

Det finns flera faktorer som påverkar utfallet på en marknad. Vissa faktorer kan främja konkurrensen medan andra kan begränsa konkurrensen. Även om det inte finns några fasta regler eller entydiga metoder för att söka bedöma konkurrens eller konkurrenstryck, tenderar konkurrensen att vara hårdare ju fler företag som finns på marknaden och ju mindre etableringshindren är. När konsumenterna är välinformerade och har möjlighet att välja mellan olika företags produkter främjas också konkurrensen.³⁰

Marknadsförhållandena har stor inverkan på hur företagen väljer att konkurrera, dvs. om de väljer att fokusera på pris, kvantitet eller kvalitet. På vissa marknader konkurrerar företagen främst med priser, t.ex. när kunderna är priskänsliga. Andra företag som möter en annan efterfrågan (kunderna är inte lika priskänsliga) kan ha ett mindre intresse av pris-

konkurrens och i stället fokusera på kvalitet. När företagets kostnadsförhållanden är sådana att de fasta kostnaderna utgör en stor del av de totala kostnaderna har företagen intresse av att få en stor försäljningsvolym, eftersom en försäljningsökning bidrar till att täcka de fasta kostnaderna. Detta kan följaktligen leda till att företagen konkurrerar aggressivt med priser. När skalfördelarna är mycket stora, kan detta innebära att endast ett företag kommer att vara verksamt på marknaden.

Ett första steg i en marknads- eller konkurrensanalys är att definiera den relevanta marknaden som normalt omfattar en produktmarknad och en geografisk marknad. De produkter som ska inkluderas i den relevanta marknaden bestäms av i vilken omfattning konsumenter kan och är villiga att byta till substitutprodukter eller hur snabbt företag som tillverkar andra produkter (som inte är substitut) kan ställa

om sin produktion för att träda in på marknaden och erbjuda kunderna alternativ. Det finns olika, mer eller mindre förfinade, metoder för att avgöra detta. En sådan metod går under beteckningen det hypotetiska monopolisttestet, även känt som SSNIP-testet (*eng.* small but significant non-transitory increase in prices). Vid detta test söker man bedöma vad som sker vid en liten men varaktig ökning av priset för en produkt. Om en prisökning inte skulle vara lönsam (p.g.a. en relativt sett större volymminskning) utvidgas marknaden med de mest närliggande substitutprodukterna och testet genomförs på nytt. Proceduren fortgår ända tills en prisökning är lönsam, dvs. då har den relevanta produktmarknaden bestämts. Detta test kan också användas för att avgränsa den geografiska marknaden, som kan vara internationell, nationell, regional eller lokal.

Brist på data om bl.a. efterfrågeelasticiteter³¹ gör att det kan vara svårt att söka avgränsa marknader med nyss nämnda metod, även om den kan utgöra grund för ett hypotetiskt

tankeexperiment hur den efterfrågade kvantiteten ändras när olika priser ändras. En annan begränsning är att priset p.g.a. begränsad konkurrens (dominans) redan kan vara så högt att en ytterligare prisökning skulle vara olönsam, vilket enligt testet (felaktigt) skulle leda till att en för vid marknad avgränsades. Detta problem går under beteckningen "The Cellophane Fallacy", en benämning som härstammar från det amerikanska rättsfallet *Du Pont* från år 1956.³²

När väl den relevanta marknaden avgränsats återstår att bedöma om det finns företag, antingen enskilt eller gemensamt, som kan utöva marknadsmakt. Marknadsmakt ger företag möjligheter att påverka priser, produktion, kvalitet eller framtagande av innovationer. Ett företag som har möjligheter att under en lång tidsperiod ta ut (påtagligt) högre priser än vad som skulle vara möjligt under konkurrens har betydande marknadsmakt och kan således (i hög grad) agera oberoende av konkurrenter, kunder och konsumenter.

3.2 Företagskoncentration och mobilitet

Företags marknadsandelar, både i absoluta och relativa tal, är viktiga indikatorer för att söka bedöma huruvida företag kan utöva marknadsmakt eller ej. Exempelvis kan ett företag som har en stor marknadsandel agera oberoende av andra företag på marknaden, åtminstone i viss utsträckning. Detta innebär i sin tur att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är önskvärt. Ett annat skäl för konkurrensmyndigheter att särskilt följa utveck-

lingen inom marknader med ett fåtal företag (starkt koncentrerade marknader) är att en hög marknadskoncentration dels gör det lättare för företagen att ingå konkurrensbegränsande samarbeten av olika slag, dels förbättrar möjligheterna att sådant samarbete kan vara i kraft över tiden.³³

Det finns flera olika sätt att mäta företagskoncentrationen på en marknad. Ett vanligt koncentrationsmått är de fyra största företa-

3 Att bedöma konkurrens

Tabell 3.1 CR4 inom olika näringsgrenar åren 1994, 1997, 2001 och 2004, förändring av CR4 i procentenheter för tidsperioden 1994–2004 samt genomsnitt av CR4 för tidsperioden 1993–2004. Avrundade heltal.

Näringsgren	1994	1997	2001	2004	Förändring	Genomsnitt
Sockertillverkning	100	100	100	100	0	100
Framställning av öl	97	92	95	100	3	96
Tillverkning av keramiska sanitetsartiklar	99	100	100	99	0	99
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	95	99	99	99	4	98
Tillverkning av cement	98	99	99	99	1	98
Tillverkning av varor av sten- och mineralull	96	99	100	98	2	98
Knäckebrödstillverkning	97	94	98	97	0	97
Tapettillverkning	100	100	100	96	-4	99
Annan mejerivarutillverkning	90	89	85	91	1	89
Glasstillverkning	91	91	89	90	-1	90
Byggande av hus	34	38	45	49	15	40

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

gens andel av försäljningen (CR4). Ett annat är Hirschman-Herfindahl-index (HHI) som beräknas som summan av företagens kvadrerade marknadsandelar. Talet antar sitt största värde när det råder monopol, dvs. då ett enda företag svarar för 100 procent av marknaden. I detta fall blir HHI lika med 10 000. En fördel med HHI jämfört med CR4 är att måttet beaktar att företagen kan ha olika marknadsandelar, dvs. deras relativa storlek.

I tabellerna 3.1 och 3.2 redovisas, för ett urval av branscher (näringsgrenar), hur koncentrationen utvecklats mellan 1994 och 2004. Redovisningarna baseras på CR4 och HHI.³⁴ Importen har inte kunnat beaktas i beräkningarna, vilket innebär en överskattning av koncentrationen.

Urvalet av redovisade näringsgrenar grundas främst på att de uppvisar hög koncentration utifrån använda mått, att det finns betydande etableringshinder (i varje fall om ett företag ska vara verksamt i hela Sverige) och att importkonkurrensen som regel bedömts vara begränsad. Vidare berör näringsgrenarna branscher som beskrivs i rapporten. Redovisningen är således inte en heltäckande beskrivning av alla branscher med hög koncentration i Sverige utan har valts ut efter de förutsättningar och begränsningar som industristatistiken innebär. Således finns även andra branscher som uppvisar betydande marknadskoncentration. Bra exempel är koncentrationen inom dagligvaruhandeln till ett fåtal integrerade

— Tabell 3.2 HHI inom olika näringsgrenar åren 1994, 1997, 2001 och 2004, förändring av HHI i antal enheter för tidsperioden 1994–2004 samt genomsnitt av HHI för tidsperioden 1993–2004. Avrundade heltal.

Näringsgren	1994	1997	2001	2004	Förändring	Genomsnitt
Sockertillverkning	10 000	10 000	9 800	9 610	-390	9 869
Tillverkning av cement	9 429	9 390	9 220	9 220	-209	9 274
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	7 427	7 819	4 600	9 030	1 603	6 552
Knäckebrödstillverkning	6 122	5 045	6 500	6 200	78	5 991
Tapettillverkning	3 914	4 250	4 520	5 700	1 786	4 256
Tillverkning av varor av sten- och mineralull	4 186	5 580	5 050	5 320	1 134	4 751
Tillverkning av keramiska sanitetsartiklar	5 730	5 320	4 460	4 670	-1 060	4 816
Framställning av öl	3 446	2 857	4 300	4 060	614	3 568
Glasstillverkning	4 634	4 143	3 460	3 310	-1 324	3 933
Annan mejeri-varutillverkning	4 219	4 052	2 320	3 060	-1 159	3 522
Byggande av hus	395	512	650	630	235	574

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

kedjor (se kapitel 9) samt koncentrationen vad gäller t.ex. inlåning till banker (se kapitel 11). Eftersom statistiken baseras på data för enskilda företag blir de redovisade koncentrationsmåttens mindre meningsfulla eller missvisande i vissa fall.

Vad gäller exempelvis gruppen dagligvaror var HHI för näringsgrenen Livsmedelsbutiker med brett sortiment så lågt som 130 för år 2004. Detta kan till stor del förklaras med att enskilda butiker i flera fall definieras som enskilda företag i statistiken (det gäller exempelvis de knappt 1 700 ICA-butikerna). I fråga om bankverksamhet är näringsgrenen affärs-, spar- och föreningsbanker ingen bra indikator på koncentrationen inom branschen, eftersom

aggregatet består av många olika relevanta marknader. I respektive branschavsnitt presenteras annan statistik över marknadskoncentrationen för de skilda branscherna.

För de ovan redovisade näringsgrenarna kan konstateras att CR4 ökade i sex och minskade i två näringsgrenar mellan 1994 och 2004. För tre näringsgrenar gäller att CR4 var oförändrat. Med undantag för näringsgrenen byggande av hus har några stora förändringar av CR4 inte skett inom de redovisade näringsgrenarna under den studerade tidsperioden. Vad gäller koncentrationen uttryckt som HHI kan konstateras att den ökade i sex och minskade i fem av de redovisade näringsgrenarna. Här har förändringarna varit betydligt större.

3 Att bedöma konkurrens

Av tabellerna framgår att koncentrationen inom ett par av näringsgrenarna är extremt hög. HHI för såväl sockerindustrin som för tillverkning av cement indikerar att det i princip råder monopol inom dessa näringsgrenar. Att CR4 för cementindustrin har varit i genomsnitt 98 under perioden, samtidigt som HHI uppgått till 9 274, kan förklaras med att det finns ett antal mycket små företag som hänförs till denna näringsgren men som i praktiken inte kan utöva något konkurrenstryck gentemot det dominerande företaget, Cementa AB, och nämnvärt påverka exempelvis priset på marknaden.

För de två näringsgrenarna framställning av mineralvatten och läskedrycker samt ölbryggerier kan konstateras att HHI både ökat och minskat enskilda år under den studerade tidsperioden. Dessa förändringar kan förklaras med att ett företag hänförs till den näringsgren där den huvudsakliga verksamheten bedrivs samtidigt som företaget kan vara verksamt i flera näringsgrenar. Det innebär i detta fall att ett företag som ena året klassificeras som "öltillverkare" nästa år kan vara klassificerat som "tillverkare av mineralvatten och läsk". Dock kan ändå konstateras att koncentrationen inom båda näringsgrenarna varit hög under hela perioden. För öltillverkning spelar emellertid importkonkurrensen en roll. Importens andel av ölkonsumtionen uppgår till omkring 20 procent. Till detta kommer en omfattande privatimport av framför allt starköl. Vad gäller läsk och mineralvatten är importandelen betydligt mindre och det torde således finnas utrymme för ökad konkurrens inom denna bransch (se vidare i kapitel 9).

Som redogörs för i kapitel 8 är koncentrationen hög inom flera näringsgrenar som avser tillverkning av byggmaterial. Av tabellerna framgår att CR4 för tapetttillverkning i genomsnitt var så högt som 99 för den studerade

tidsperioden, och att HHI genomsnittligt uppgick till 4 300. Koncentrationen har ökat med ca 1 800 enheter under perioden uttryckt som HHI. Vad gäller tillverkning av keramiska sanitetsartiklar var koncentrationen också mycket hög med ett CR4 på 99 och ett HHI på knappt 4 700 år 2004, trots en nedgång i HHI under perioden. Även i fråga om isoleringsmaterial (tillverkning av varor av sten- och mineralull) var koncentrationen hög med ett genomsnittligt CR4 lika med 98 och ett genomsnittligt HHI lika med 4 750, dvs. ungefär samma värden som för keramiska sanitetsartiklar.

För byggtjänster är bilden en annan. För näringsgrenen byggande av hus är de redovisade koncentrationsmåten låga. Dock kan, som framgår av kapitel 9, konstateras att denna näringsgren, liksom vad gäller anläggningsarbeten, består av många små företag som i praktiken ofta fungerar som underleverantörer till de stora dominerade, tillika rikstäckande, företagen. Över 90 procent av företagen i båda dessa näringsgrenar hade en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor 2004. Dessa små företag är således inte verksamma på samma marknader som de stora företagen.

För näringsgrenarna annan mejerivarutillverkning (som är mejeriproduktion exklusive tillverkning av ost och matfett) samt för glass-tillverkning har CR4 i princip varit oförändrat under perioden. Dock har HHI sjunkit med knappt 1 200 respektive drygt 1 300 enheter mellan 1994 och 2004, vilket tyder på att det skett omfördelningar avseende de fyra största företagens marknadsandelar inom dessa näringsgrenar. Vad gäller näringsgrenen knäckebrödstillverkning tycks marknadsandelarna ha varit stabila under perioden, med såväl CR4 som HHI på stabilt höga nivåer.

Som framgått av redogörelsen ovan kännetecknas flera näringsgrenar av en hög koncentration. Även om en hög (inhemsk) kon-

centration är en indikator på att konkurrensen kan vara begränsad, är det inte möjligt att dra några mer långtgående slutsatser utan att samtidigt inkludera andra faktorer. Exempel härpå är prisnivåer och prisutveckling, lönsamhet, graden av produktdifferentiering, marknadstillväxt och teknisk utveckling, förekomsten av importkonkurrens samt in- och utträdeskostnader.

En hög inhemsk koncentration kan vara ett mindre problem om det exempelvis finns goda förutsättningar för nya företag att etablera sig på marknaden eller om det finns importkonkurrens. Detta är dock inte alltid fallet. Sålunda kännetecknas flera branscher av etableringshinder samtidigt som importkonkurrensen är liten. Inom vissa branscher kan de etablerade företagen ha kontroll över nödvändiga insatsvaror samt distributions- och försäljningskanaler. Etablerade företag kan också verka för att produkterna tillverkats enligt vissa (inhemska) standarder.

Nya företags möjligheter att träda in på en marknad kan också begränsas av faktorer som inte har med de etablerade företagens ageranden att göra. Verksamhet inom branscher där det krävs ett stort tekniskt kunnande för att vara verksam medför ofta betydande inläringstider (*eng.* learning by doing) för nya företag, och innebär att etablerade företag har en gynnsammare situation än nya företag. Inom andra branscher kan det ta tid att etablera de leverans- och distributionskontakter som krävs för att kunna konkurrera. Inom vissa branscher kan det krävas betydande maskininvesteringar för att vara verksam. Om dessa maskiner snabbt minskar i värde och vid en senare tidpunkt helt saknar värde på en "andrahandsmarknad", minskar incitamenten för inträde. På vissa marknader kan det krävas omfattande marknadsföring för att kunna konkurrera. Marknadsföringskostnader är i huvudsak s.k.

sänkta kostnader (*eng.* sunk costs). Sänkta kostnader kan inte ge något ekonomiskt utbyte då produktionen upphör. Detta minskar i sin tur incitamenten för nyetableringar eftersom kostnaden för att lämna marknaden är större än vad som annars vore fallet. Kostnader för att lämna marknaden kan även bestå av vederlag till personalen eller kostnader för att återställa mark m.m., t.ex. vad gäller petroleumraffinerier.

Etableringshinder kan också ha sin grund i offentliga regleringar av olika slag, t.ex. hälso- och säkerhetsstandarder för olika produkter, importrestriktioner och att tillstånd krävs för att bedriva verksamhet. Kommuners marktilldelning för byggnation liksom det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, är en annan offentlig reglering som utgör ett inträdeshinder. Inträdeshinder finns i princip inom alla branscher, även om deras betydelse varierar.³⁵

I syfte att närmare studera in- och utträde inom olika näringsgrenar redovisas nedan mobilitetsindex (MI). Denna index ska spegla rörligheten på marknaden. Måttet avser att mellan två tidsperioder mäta skillnaden i marknadsandel för varje företag inom samma näringsgren. Talet kan variera mellan 0 och 100, där ett värde lika med 0 indikerar att inga förändringar skett medan ett värde lika med 100 innebär att inget företag som var aktivt i den första tidsperioden är aktivt i den andra tidsperioden. Den studerade tidsperioden³⁶ omfattar 1993–2004. Eftersom MI i vissa fall kan variera mycket mellan enskilda år redovisas ett genomsnitt för hela tidsperioden. Exempelvis kan det räcka med att ett dominerande företag byter namn eller att en division inom ett företag bolagiseras för att utfallet ska bli ett högt MI och således indikera en hög rörlighet för näringsgrenen, vilket skulle vara missvisande. För att få en uppfattning om hur MI

3 Att bedöma konkurrens

Tabell 3.3 Genomsnitt av mobilitetsindex inom olika näringsgrenar. Åren 1993–2004.

Näringsgren	Genomsnitt
Sockertillverkning	0,2
Tillverkning av cement	5,3
Tillverkning av varor av sten- och mineralull	10,6
Glasstillverkning	11,6
Tapettillverkning	11,8
Annan mejeri- varutillverkning	13,0
Tillverkning av keramiska sanitetsartiklar	14,7
Byggande av hus	14,7
Knäckebrödstillverkning	15,7
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	16,0
Framställning av öl	17,2
Alla näringsgrenar	20,0

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

inom en specifik näringsgren förhåller sig till andra näringsgrenar, redovisas även genomsnittet för MI för samtliga näringsgrenar.

Av tabell 3.3 kan utläsas att rörligheten, uttryckt som MI, för de redovisade näringsgrenarna var lägre i genomsnitt än vad som gällde för genomsnittet av samtliga näringsgrenar. För såväl socker- som cementtillverkning var indexen extremt lågt. För de flesta perioder var MI omkring noll. För näringsgrenarna tillverkning av varor av sten- och mineralull och tapettillverkning var rörligheten högre men samtidigt liten jämfört med genomsnittet för alla näringsgrenar.

Vad gäller tillverkning av keramiska sanitetsartiklar har koncentrationen minskat vilket påverkat nivån på MI.

Inom näringsgrenen knäckebrödstillverkning förvärvades det särklassigt största företaget Wasabröd år 1999 av den italienska livsmedelskoncernen Barillagruppen. Det innebär att MI för 2000 blev högt (79,5) vilket till stor del förklarar det, relativt flertalet övriga redovisade näringsgrenar, höga genomsnittet för MI under perioden.

Den relativt flera näringsgrenar höga rörligheten som kan utläsas för näringsgrenarna framställning av öl respektive mineralvatten och läskedrycker kan, enligt ovan, förklaras med att företagen inom bryggeribranschen kan byta näringsgren år från år utifrån vad som bedöms vara deras huvudsakliga verksamhet.

Sammantaget kan konstateras att för flertalet av de redovisade näringsgrenarna var rörligheten, relativt genomsnittet för alla näringsgrenar, låg under perioden 1993–2004. Det kan ses som en indikation på att in- och utträdet av företag inom dessa näringsgrenar varit litet.

En liten rörlighet behöver dock nödvändigtvis inte innebära att det finns omfattande etableringshinder. Det kan förhålla sig så att de etablerade företagen är så effektiva att inga nya företag har möjlighet att träda in och konkurrera. Om de produkter som bjuds ut och efterfrågas dessutom är relativt likartade, finns mindre förutsättningar att få konkurrensfördelar genom att erbjuda s.k. nischprodukter. Omvänt kan det vara så att en hög rörlighet inte behöver innebära att konkurrensen ökar på marknaden. Nya företag som träder in har inte alltid tillräcklig kapacitet för att konkurrera fullt ut (på en nationell marknad) med de etablerade företagen.

Andra viktiga faktorer i en konkurrensanalys är hur pass starka och välinformerade köparna är. En hög koncentration på säljarsidan

kan alltså motverkas av en hög koncentration på köparsidan, vilket minskar möjligheterna för säljarna att begränsa konkurrensen. Vad gäller t.ex. dagligvaruhandeln kan en producent vara mer beroende av försäljningen till en detaljistkedja, även om producenten har en större marknadsandel i sitt led än vad kedjan har i detaljistledet.

En hög företagskoncentration kan även innebära ett bättre utnyttjande av stordrifts- och samproduktionsfördelar vilket leder till en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Det gäller särskilt i branscher där de fasta kostnaderna är betydande samtidigt som de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är låga. Exempel är s.k. nätverksbranscher (några nätverksbranscher beskrivs i kapitel 10) där endast ett begränsat antal företag kan vara verksamma. Inom branscher som kännetecknas av stor osäkerhet om framtiden och höga kostnader för forskning och utveckling kan marknadsandelen periodvis vara mycket stor för det marknadsledande företaget.

Omvänt kan det förhålla sig så att konkurrensen kan begränsas även om koncentrationen på en marknad inte kan sägas vara hög. Det är exempelvis fallet vid förekomst av omställningskostnader. Omställningskostnader kan definieras som faktiska eller upplevda kostnader som uppkommer för en konsument vid byte av leverantör. Konsumenten ifråga skulle däremot inte drabbas av sådana kostnader annars. Exempel på omställningskostnader för en konsument är transaktionskostnader av olika slag, kostnader för att jämföra olika leverantörers produkter och priser, inlärningskostnader framför allt vad gäller avancerad teknisk utrustning samt bonus (bonusprogram). Olika former av bonusar (bonusprogram) bidrar till omställningskostnaden genom att ge en konsument starkare incitament att anlita samma företag flera gånger, dvs. konsumenten har därmed ökade kostnader av att byta företag. Detta försvårar i sin tur andra företags möjligheter att locka över kunder.³⁷

3.3 Prisnivåer i Sverige och omvärlden

En indirekt metod för att bedöma konkurrensstrycket i ett land jämfört med andra länder är att jämföra den prisnivå som råder i landet relativt prisnivåer i omvärlden. I tabell 3.4 nedan redovisas de relativa prisnivåerna för privat konsumtion i Sverige och 14 andra EU-länder samt Norge. Prisnivåerna är uttryckta som s.k. prisnivåindex (PNI) med snittet för de 15 EU-länderna (EU15) som bas. Indexet beräknas som kvoten av köpkraftspariteten³⁸ och den nominella växelkursen. Enkelt uttryckt visar tabellen kostnaderna för privat konsumtion i

ett land i förhållande till genomsnittet för de 15 EU-länderna för perioden 1995–2004.

Dessutom redovisas PNI för genomsnittet för samtliga 25 EU-länder (EU25) i tabellen för åren 1999–2003. Orsaken till varför inte data för perioden finns med för hela EU är att insamlandet av prisuppgifter enligt de metoder som sätts upp av EU:s statistikmyndighet (Eurostat) inleddes relativt sent i de från 1 maj 2004 nya medlemsländerna. Att uppgifter för 2004 saknas beror på att framskrivningen av uppgifterna för 2003 bygger på inflationsstatistik enligt

3 Att bedöma konkurrens

■ **Tabell 3.4 Prisnivåindex för privat konsumtion i ett urval europeiska länder. EU15=100. Åren 1995–2004*.**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Danmark	134	131	127	126	123	123	126	131	131	129
Norge	126	125	131	125	126	128	133	144	135	127
Irland	95	98	102	100	104	107	112	118	120	121
Finland	129	123	120	118	119	118	119	120	119	117
Sverige	120	129	127	123	120	122	113	117	118	116
Tyskland	115	110	106	105	104	102	103	104	103	103
Frankrike	114	112	106	105	105	103	102	102	102	103
Nederländerna	106	102	99	99	101	100	100	101	102	101
Österrike	113	108	104	103	100	98	99	101	101	101
Luxemburg	111	106	103	103	98	97	100	99	99	101
Belgien	109	105	103	102	104	102	99	99	98	98
Storbritannien	85	86	100	104	107	113	110	107	96	98
Italien	82	91	92	91	91	90	92	94	95	95
Spanien	84	86	84	83	81	82	82	82	83	84
Grekland	80	83	84	82	83	81	82	79	80	81
Portugal	72	72	71	71	71	71	72	73	74	75
EU25	95	95	96	96	96	..

Källa: Eurostat

* Uppgifterna för 2003 är preliminära. Uppgifterna för 2004 är prognoser (framskrivningar) som baserats på preliminära uppgifter.

ett harmoniserat index för konsumentpriser (HIKP)³⁹ som för närvarande endast omfattar de länder som ingick i EU före den 1 maj 2004.

Av tabellen kan utläsas att Sverige under hela perioden haft en prisnivå som legat betydligt över genomsnittet för de övriga länderna. År 2004 beräknas t.ex. skillnaden vara 16 procent i förhållande till EU15. 2003 bedömdes priserna vara 22 procent högre i Sverige jämfört med genomsnittet för hela EU och 18 procent högre än EU15. Det bör dock framhållas att relationerna inte ska betraktas som exakta

utan ses som indikationer. Med andra ord finns det stöd för att hävda att de svenska priserna är betydligt högre än genomsnittet för EU.

Den svenska prisnivån har sedan mitten av 1990-talet legat avsevärt högre än priserna i flera jämförbara länder som t.ex. Belgien, Frankrike, Nederländerna och Tyskland. I ett nordiskt perspektiv är de svenska priserna dock inte särskilt höga. Priserna i Danmark och Norge förefaller vara betydligt högre än de svenska priserna. Av tabellen framgår också att Finland och Sverige har ungefär lika höga priser.

Den relativa prisnivån i ett land är i hög utsträckning beroende av makroekonomiska variabler såsom nationalinkomst och skattetryck. Ett land med högre nationalinkomst, dvs. ett rikare land, tenderar att ha en högre prisnivå än ett land med lägre nationalinkomst. Högre skatter leder också till högre priser, liksom faktorer som arbetskrafts- och transportkostnader.

Dessutom får förändringar av nominella växelkurser ett betydande genomslag vid prisjämförelser mellan länder som har olika valutator. Fenomenet brukar benämnas "pricing-to-market" och beror på att företagen, åtminstone på kort sikt, behåller priserna i inhemsk valuta trots att den nominella kursen ändras. De ganska stora variationer som utmärker Sveriges relativa prisnivå i tabellen sammanhänger sannolikt med nominella växelkursförändringar för kronor relativt euro. Om kronan är övervärderad leder det till att prisnivån i Sverige relativt sett blir högre än den skulle vara om växelkursen var på sin jämviktsnivå. Det motsatta gäller om kronan är undervärderad. Då blir de relativa priserna lägre än i jämviktsläget. Enligt riksbankens bedömningar under senare år är kronan snarare under- än övervärderad. Det tyder på att de svenska priserna relativt omvärlden skulle kunna vara ännu högre om kronan hade sitt "rätta" värde.⁴⁰

Konkurrensverket konstaterade 2002 att även med hänsyn till förklaringsvariablerna ovan är den svenska prisnivån hög i ett EUperspektiv. Bedömningen var att bristande konkurrens förklarar uppemot hälften av prisskillnaden gentemot EU15.⁴¹

Utvecklingen sedan 2002 kan sägas peka mot att konkurrensen inom flera områden har stärkts. Det gäller inte minst inom dagligvaruhandeln med inträdet av nya lågprisriktade aktörer (se kapitel 9). Inom området elektronisk kommunikation har konkurrensen

inneburit väsentligt lägre priser i Sverige än i flertalet andra länder (se avsnitt 10.3). Också inom finanssektorn har konkurrensen i vissa delar förbättrats (se kapitel 11).

I och med inträdet av nya länder i EU den 1 maj 2004 ökade möjligheten för importkonkurrens, vilket är en annan orsak till det ökade konkurrenstrycket. De observerade förändringarna är positiva för konsumenterna men förändrar ändå inte den övergripande bilden av att en del av prisskillnaden mellan Sverige och flera andra europeiska länder beror på en relativt sett sämre fungerande konkurrens i Sverige.

Det kan dock noteras att prisökningen, uttryckt som HIKP, under de allra senaste åren varit lägre i Sverige än i flertalet andra länder i Europa. När enskilda varu- eller tjänstegrupper studeras kan konstateras att bilden i stort var den samma som den som gällde för hela den privata konsumtionen. De avvikelser som kan ses är i huvudsak att prisökningen för livsmedel varit lägre i Sverige relativt EU15 än vid en jämförelse med förändringen för hela den privata konsumtionen och att det omvända gäller för boende (läs mer om bygg- och anläggning respektive dagligvaruhandeln i kapitel 8 respektive kapitel 9).⁴² Att uppmärksamma är att i ett längre tidsperspektiv framstår marknaderna för elektronisk kommunikation i Sverige som föredömen vid en internationell prisjämförelse (se avsnitt 10.3). Också under 2005 har prisökningarna generellt varit mindre i Sverige jämfört med flertalet andra europeiska länder.

I tabell 3.5 nedan redovisas prisnivåerna för ett antal olika varu- och tjänstegrupper som ingår i den privata konsumtionen för Sverige och ett urval jämförbara europeiska länder.

Av tabellen framgår att drycker, möbler och hushållsutrustning samt restaurang- och

3 Att bedöma konkurrens

— Tabell 3.5 Prisnivåindex för vissa produktgrupper för ett urval av länder. EU15=100. År 2003.

	BE	DE	DK	FI	FR	NL	NO	SE	UK
Livsmedel	101	101	130	115	108	100	147	116	97
Alkoholfria drycker	106	101	167	129	93	94	159	126	112
Kläder och skodon	107	105	110	112	93	89	134	114	91
Bostäder, vatten, el, gas och andra bränslen	104	119	140	123	121	117	113	122	78
Möbler, hushållsutrustning och rutinunderhåll	96	99	116	109	94	102	121	125	108
Hälsa- och sjukvård	103	115	130	114	92	93	143	112	101
Kommunikationer	108	93	90	97	110	88	100	73	105
Rekreation och kultur	96	102	130	125	99	93	144	118	99
Utbildning	103	133	136	113	86	99	133	113	113
Restauranger och hotell	100	90	144	129	96	103	165	125	115
Diverse varor och tjänster	101	106	136	119	99	98	150	121	98

BE=Belgien, DK=Danmark, DE=Tyskland, FR=Frankrike, NL=Nederländerna, FI=Finland, SE=Sverige, UK=Storbritannien, NO=Norge
Källa: Eurostat

hotelltjänster var produktområden där priserna var särskilt höga i Sverige jämfört med genomsnittet för EU15. Området kommunikationer, i vilket post- och teletjänster ingår, har relativt sett lägre priser i Sverige med prisnivåer betydligt under vad som gäller för flertalet jämförbara länder. När det gäller livsmedel, kläder och skor, hälso- och sjukvård samt utbildning hade Sverige relativt sett lägre priser än vad som gällde för privat konsumtion totalt (se tabell 3.4 ovan). Vad gäller de sista två områdena är dock relevanta jämförelser svåra att göra eftersom en betydande del av kostnaderna är offentligt finansierade och därför inte i alla delar återspeglas i det pris som konsumenterna direkt betalar.

Av genomgången ovan kan konstateras att de svenska priserna generellt ligger på en högre nivå än genomsnittet för flera andra europeiska länder. Exempelvis bedömdes priserna för privat konsumtion år 2004 vara omkring 15 procent högre i Sverige än i länder som Belgien, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Trots att prisökningarna i Sverige under de allra senaste åren i genomsnitt varit mindre än vad som gäller för genomsnittet inom EU, bör det finnas utrymme för mindre prisskillnader mellan Sverige och flera andra länder. En halvering av prisskillnaden gentemot genomsnittet för EU15 är inte en orimlig målsättning. För att nå dit är en förbättrad konkurrens ett viktigt verktyg.

Om prisnivåskillnaden mellan Sverige och EU15 för 2004 hade varit hälften så stor skulle det kunna ha lett till besparingar på tusentals kronor årligen för de flesta konsumenter. För en svensk barnfamilj skulle besparingen, allt annat lika, genomsnittligt kunna bli uppemot 30 000 kronor per år.⁴³

3.3.1 Regionala prisskillnader

Som redogjorts för ovan beror internationella prisskillnader till en del på olika ekonomiska förutsättningar i skilda länder. Uppvisade prisskillnader inom ett land är däremot inte lika lätta att förklara med dessa prispåverkande faktorer eftersom de i hög utsträckning är lika var i landet man än befinner sig. Även om kostnader varierar, såsom hyror och i viss mån löner, inom samma land är skillnaderna i dessa avseenden som regel relativt små. Det är inte orimligt att anta att prisskillnader inom ett land i ganska hög utsträckning speglar konkurrenstrycket i olika delar av landet. År 2002 presenterade Konkurrensverket en studie av prisskillnader mellan olika delar av Sverige avseende dagligvaror, byggvaror och drivmedel.⁴⁴

I rapporten konstaterades att prisskillnaderna var betydande. För såväl dagligvaror som byggvaror var skillnaderna omkring 10 procent mellan den region som hade lägst priser och den region som hade högst priser. Att notera är att det var olika regioner som hade lägst (Västsverige respektive östra Mellansverige) och högst priser (Stockholms län respektive Sydsverige).

Det har nu gått några år sedan Konkurrensverkets undersökning och en strukturomvandling har skett, i vart fall inom dagligvaruhandeln (se kapitel 9), varvid det kan antas att de regionala prisskillnaderna i flera fall har minskat. Mycket tyder ändå på att stora skillnader kvarstår och att dessa till betydande del kan förklaras med att konkurrensen är olika intensiv, för skilda produkter, i olika delar av landet. Det bekräftas delvis av Pensionärernas riksorganisations (PRO) årliga prisjämförelser av ett antal dagligvaror vars resultat bl.a. redovisas länsvis.⁴⁵ Också marknadsanalysföretaget AC Nielsen har i en prisundersökning som genomfördes under två veckor våren 2005, av 160 märkesvaror i 15 europeiska länder, konstaterat att Sverige var det land som hade den största prisspridningen bland de studerade länderna.⁴⁶

I detta kapitel har det redogjorts för hur konkurrens kan bedömas. Det finns en mängd företeelser som på olika sätt kan påverka konkurrensen i positiv eller negativ riktning. I de följande två kapitlen görs fördjupade genomgångar av aktuella företeelser på marknader som kan påverka konkurrensen. I kapitel 4 redogörs för hur informationsutbyte mellan företag kan leda till horisontella konkurrensbegränsande samarbeten som kan upprätthållas över tiden. I kapitel 5 beskrivs på vilka sätt prisdiskriminering kan påverka konkurrensen på en marknad.

3 Att bedöma konkurrens

³⁰ Konsultföretaget NERA (2004) har på uppdrag av Office of Fair Trading utarbetat en rapport i vilken det redogörs för olika empiriska metoder som kan användas för att söka efter marknader eller branscher som kännetecknas av konkurrensproblem (eng. problem markets). En sådan metod innebär förenklat att man beräknar olika s.k. konkurrensindikatorer som därefter viktas och summeras (eng. top down methodology). NERA redogör för flera begränsningar och brister med denna metod. En annan metod går förenklat ut på att avgränsa eller definiera marknader, insamla data och utvärdera huruvida marknaderna kan sägas fungera tillfredsställande (eng. bottom up methodology). Vissa faktorer, t.ex. marknadsandelar samt in- och utträde av företag kan vara intressanta att studera både i ett statiskt och dynamiskt perspektiv, dvs. vid en viss tidpunkt respektive utvecklingen över tiden.

³¹ Olika slag av elasticiteter kan härledas ur en efterfrågefunktion. Egenpriselasticiteten definieras som den procentuella förändringen i efterfrågan av en viss produkt till följd av en enprocentig ändring av priset för produkten ifråga. Korspriselasticiteten definieras som den procentuella förändringen i efterfrågan av en viss produkt till följd av en enprocentig ändring av priset för en annan produkt. När egenpriselasticiteten är lika med minus ett, innebär detta att en femprocentig ökning av priset för företagets produkt leder till att den efterfrågade kvantiteten minskar med fem procent. Efterfrågan sägs vara elastisk (känslig för prisändringar) när (absolutbeloppet av) egenpriselasticiteten är större än 1 och oelastisk (okänslig för prisändringar) när elasticiteten är mindre än 1. När korspriselasticiteten är lika med ett, innebär det att en femprocentig ökning av priset för en annan produkt leder till att den efterfrågade kvantiteten ökar med fem procent. När produkter är substitut förväntas korspriselasticiteten vara positiv medan den är negativ när produkter är komplement. En härledning av en efterfrågefunktion utifrån mikroekonomisk teori visar att den bör uppvisa s.k. nominell neutralitet. Detta innebär att en proportionell ökning av samtliga nominella förklaringsvariabler, t.ex. företagets eget pris, konkurrenters priser och ett index för priser på andra produkter som köps av konsumenten, lämnar den efterfrågade kvantiteten oförändrad.

³² Se vidare t.ex. Competition Commission (2002).

³³ Se även avsnitt 4.3

³⁴ Måtten är beräknade från industristatistik och är följaktligen konstruerade från utbudssidan. När företag är verksamma i flera näringsgrenar hänförs de till den näringsgren där de bedriver sin huvudsakliga verksamhet. Detta kan få till följd att koncentrationsmättet överskattar eller underskattar den faktiska koncentrationen. Det är vidare möjligt att produkter, som från efterfrågesidan uppfattas som utbytbara, inte är inkluderade. I detta fall överskattas koncentrationen. Omvänt kan den uppmätta koncentrationen vara låg samtidigt som företagen kan ha en dominerande ställning på lokala marknader. Ett implicit antagande här är att den relevanta geografiska marknaden är nationell. När företagen är verksamma på olika geografiska marknader underskattas således koncentrationen. Vidare kan antalet företag ha ökat utan att detta får någon reell effekt på konkurrensen, exempelvis om olika divisioner inom ett företag ombildas till bolag inom en och samma koncern. Statistiska centralbyrån (SCB) har genomfört beräkningarna. Datamaterialet härrör från uppgifter ur momsdeklarationer (mervärdesskatten) för åren 1993-2004. Exporten ingår inte i beräkningarna.

³⁵ Det finns även en geografisk dimension såtillvida att det kan vara förhållandevis enkelt att träda in inom ett lokalt regionalt område, samtidigt som det kan vara förenat med betydande svårigheter att expandera i större skala, t.ex. nationellt. Detta gäller, som framgått ovan, exempelvis för bygg- och anläggningsbranschen där det endast finns ett fåtal rikstäckande byggföretag och där de riktigt stora byggprojekten i princip endast kan utföras av de tre största byggföretagen i Sverige.

³⁶ MI har definierats som absolutbeloppet av skillnaden i marknadsandel mellan år t-1 och år t för företaget. Därefter har en summering skett över antalet företag och talet har dividerats med 2. För företag som har tillkommit eller försvunnit har deras marknadsandel inkluderats i summan.

³⁷ Klempere (1995) konstaterar, med stöd av teoretiska modeller, att omställningskostnader kan leda till betydande välfärdsförluster i form av mindre produktion och konsumtion. Dessa kostnader kan även motverka inträde på marknader och därmed begränsa konkurrensen.

³⁸ Köpkraftsparitet (PPP) är kvoten av ett inhemskt pris i inhemsk valuta och ett utländskt pris i det landets valuta för samma produkt (eller korg av varor och tjänster). Köpkraftspariteter kan förenklat definieras som en köpkraftskorrigerad internationell valuta. De är omräkningstal för olika valutor som gör det möjligt att jämföra belopp i olika länder i enheter med samma köpkraft. För att beräkna köpkraftspariteten för exempelvis en hamburgare mellan Sverige och Frankrike ställs det pris hamburgaren har i Sverige, t.ex. 30 kronor, mot det pris den har i Frankrike, t.ex. 3 euro. Köpkraftspariteten blir då $10 (30/3=10)$. I den av EU publicerade köpkraftsstatistiken brukar denna s.k. reala växelkurs vara relaterad till euro. Dvs. om den nominella växelkursen för euro var 9,5 kronor innebär det att hamburgaren bedöms vara ca 5 procent $(10/9,5=1,053)$ dyrare i Sverige än i Frankrike.

³⁹ Sättet att beräkna KPI varierar i olika länder och det blir besvärligt när man vill göra internationella jämförelser. Inom EU har man därför arbetat fram harmoniserade index för konsumentpriser (HIKP) där metoderna samordnas.

⁴⁰ Se t.ex. Sveriges riksbank (2005b)

⁴¹ Se Konkurrensverket (2002d)

⁴² För perioden december 2001- december 2004 var prisökningen uttryckt som HIKP ca 4,4 procent i Sverige. För EU15 var prisökningen omkring 6,3 procent för perioden. Vad gäller livsmedel var ökningen 1,4 procent för Sverige och 4,2 procent för EU15. För boende var ökningarna 14,0 (Sverige) respektive 8,3 (EU15). Se <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, 2005-11-14

⁴³ Enligt SCB (2005) uppgår de totala utgifterna för en familj som består av sammanboende med barn (vilket här är 3,9 personer per hushåll) till 363 230 kronor per år. Om priserna sänktes med hälften av prisnivåskillnaden gentemot EU15, dvs. 8 procent, skulle besparingen bli: $0,08 * 363\ 230 = 29\ 058,40$ kronor.

⁴⁴ Konkurrensverket (2002a)

⁴⁵ PRO, pressmeddelande, "PRO prisundersökning 2005", 2005-07-07

⁴⁶ www2.acnielsen.com, 2005-09-27

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

4 HORISONTELLT INFORMATIONsutBYTE OCH KOORDINERING

Utökad information om priser och efterfrågan leder till minskade sökkostnader för konsumenterna och kan även förbättra företagens möjligheter att fatta investeringsbeslut, dvs. vara samhällsekonomiskt önskvärd. Samtidigt kan sådan information, speciellt om den endast delges företagen och inte konsumenterna, underlätta konkurrensbegränsande överenskommelser. Ett informationsutbyte mellan konkurrenter om framtida priser, exempelvis inom ramen för en branschorganisation, kan vara ett sätt att få till stånd en överenskommelse. Ett informationsutbyte mellan konkurrenter om historiska priser och försäljningsvolymerna inom ramen för ett samarbete är till för att överenskommelsen ska följas. Att begränsa möjligheterna till kommunikation är ett sätt att göra det svårare för företagen att inleda respektive upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten.

4.1 Inledning

Insatser som syftar till att förbättra informationen om priser och efterfrågan är i många fall välmotiverade och kan öka konkurrensen på en marknad. Exempelvis underlättar en ökad pristransparens konsumenternas möjligheter att göra prisjämförelser och minskar även deras sökkostnader.⁴⁷ Ett informationsutbyte mellan företag om bl.a. kostnader och efterfrågan kan också förbättra företagens möjligheter att fatta beslut om investeringar.⁴⁸ Sådan information kan också vara värdefull när företag beslutar om de ska träda in på en marknad eller ej. Samtidigt kan ett informationsutbyte mellan konkurrenter om exempelvis priser och kvantiteter underlätta kartelliknande överenskommelser mellan företag, vilket kan leda till betydande effektivitets- och välfärdsförluster. Så länge som sådan information endast är till-

gänglig för företagen, dvs. den är inte publik, är den heller inte förenad med något åtagande för företagen gentemot konsumenterna.

I detta kapitel beskrivs, med utgångspunkt från ekonomisk teori, hur horisontellt konkurrensbegränsande samarbete kan uppkomma och upprätthållas över tiden. Inledningsvis redogörs för olika faktorer som påverkar möjligheterna för företagen att bilda karteller eller samverka horisontellt. Därefter följer en redogörelse som fokuserar på betydelsen av informationsutbyte mellan företagen för att lösa koordineringsproblem och kontrollera företags beteenden. Detta exemplifieras med redogörelser från några olika rättsfall. Kapitlet avslutas med ett antal bedömningar gällande synen på olika slag av informationsutbyten.

4.2 Horisontella konkurrensbegränsningar

Även om det ligger i företags intresse att begränsa konkurrensen (i syfte att uppnå större vinster) är horisontellt samarbete förenat med problem som måste lösas av de involverade parterna. För det första måste de komma överens om vilka priser var och en ska sätta eller hur mycket var och en ska producera, dvs. företagen måste koordinera sig.⁴⁹ För att kunna göra detta måste någon form av kommunikation äga rum mellan företagen. För det andra är det nödvändigt att det är förenat med bestraffningar av något slag om en överenskommelse skulle brytas.⁵⁰ I annat fall skulle ett företag kunna frångå överenskommelsen, t.ex. genom att sätta sitt pris lägre än det överenskomna, och därmed, genom en relativt större försäljningsökning, få en större vinst. Ju större incitamenten är av att avvika från en överenskommelse, desto hårdare måste sanktionen eller bestraffningen vara för att man ska kunna upprätthålla överenskommelsen. Porter (2005) illustrerar detta genom att framhålla bl.a. följande:

“There is no honor among thieves. If there is a conspiracy to raise prices above competitive levels, then there is a temptation to cheat on the agreement, if defection is unlikely to be detected by rivals and subsequently punished.”

Horisontella konkurrensbegränsningar kan baseras dels på skriftliga eller muntliga avtal, dels på ett i tyst samförstånd (*eng.* tacit collusion) enhetligt agerande. Samverkan genom skriftliga eller muntliga avtal förutsätter att direkt kommunikation har skett mellan aktörerna på marknaden. Däremot förutsätter inte ett agerande i tyst samförstånd detta, utan beror på ett ömsesidigt beroende mellan företagen som de tar hänsyn till i sina beslut i syfte att få

större vinster än om de skulle konkurrera med varandra. När ett företag måste ta stor hänsyn till konkurrenternas reaktioner vid sina beslut om priser eller produktion, är beroendet mellan företagen stort. Detta är speciellt fallet när antalet konkurrenter är litet. Exempelvis kan ett företag då höja sitt pris eller minska sin produktion och därmed tillkännage att det önskar ett samarbete med de andra företagen i syfte att begränsa konkurrensen. Ett annat sätt att prissignalera är att i god tid innan en prisändring träder i kraft skicka ut nya prislistor som är tillgängliga för alla aktörer på marknaden. Ett företag kan agera som prisledare och skicka ut sin prislista först. Ett företag kan, mer sofistikerat, informera om att en prisökning kommer att träda i kraft efter exempelvis 30 dagar, men inte genomföra denna prisökning såvida inte konkurrenterna också höjer sina priser. Direkt kommunikation är följaktligen inte nödvändig för att konkurrensen ska begränsas.⁵¹

När antalet konkurrerande företag är stort på marknaden och det är svårt för företagen att koordinera sig, kan en gemensam organisation för företagen sänka kostnaderna för aktörerna att kommunicera med varandra och koordinationsproblemen kan därmed minska. Även då antalet företag är litet på marknaden, kan företagen ha svårigheter att kommunicera med varandra och koordinationsproblemen kan då lösas om en organisation bestämmer en s.k. riktpunkt (*eng.* focal point). Riktpunkterna kan exempelvis utgöras av prisrekommendationer på enstaka produkter eller rekommendationer om hur lång tid det ska ta att utföra en tjänst. I båda fallen fungerar organisationen som en länk mellan företagen på marknaden i syfte att begränsa konkurrensen. Det har ofta hävdats

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

att det främsta syftet med sådana rekommendationer är att hjälpa medlemsföretagen med priskalkyler. Speciellt de små företagen på marknaden som har svårigheter att göra egna kalkyler eller företag med många artiklar i sitt sortiment skulle vara mycket beroende av sådan service och därmed kunna minska sina kostnader. Eftersom en branschorganisation ska tillvarata sina medlemmars intressen och verka för att de får så stort totalt ekonomiskt utbyte som möjligt av sin verksamhet, finns det starka intressen för en gemensam organisation att låta nivån på en pris- eller kalkylrekommendation vara sådan att den, om den tillämpas av alla medlemsföretag, ger varje företag en större vinst än vad som annars skulle vara fallet. Om det är möjligt för en gemensam organisation att få till stånd monopolprissättning, ger detta störst totalt ekonomiskt utbyte för företagen. Under dessa omständigheter finns det klara konflikter mellan företags- och samhällsekonomiska mål, dvs. olika slag av prisrekommendationer minskar förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Teorin om upprepade spel kan användas för att analysera under vilka förhållanden som förutsättningarna för horisontell samverkan är uppfyllda. Förenklat kan man säga att samma spel upprepas ett oändligt antal gånger på marknaden. Ett spel kan exempelvis bestå i annonsering av prisrekommendationer en eller två gånger per år. Genom att samma spel upprepas på nytt finns det möjligheter att bestraffa de aktörer som bryter mot de "implicita" överenskommelserna. Enligt denna teori är det troligare att horisontella konkurrensbegränsningar kan vara i kraft över tiden ju mindre ett företag vinner på kort sikt av att avvika från en överenskommelse, ju mindre den förväntade vinsten är för företaget när väl bestraffningen påbörjas samt ju större vikt ett företag ger åt vinster i framtiden.⁵²

Om företagen känner till en riktpunkt eller ett riktpreis, kan alla priser relateras till detta och avvikelser lättare upptäckas och bestraffas. Företagen på marknaden måste dessutom vara medvetna om att en prissänkning i syfte att få en större marknadsandel och en större vinst skulle leda till bestraffningar och därmed till mindre vinster i framtiden. Om inte konkurrerande företags priser skulle vara kända, så kan företagen indirekt få en uppfattning om rådande faktiska priser på marknaden genom att analysera förändringar i marknadsandelen. Om en betydande del av konkurrenterna (vid given efterfrågan) skulle sänka sina priser och därmed öka sina marknadsandelar, skulle detta visa sig i form av en minskad försäljningsvolym och marknadsandel för ett enskilt företag vilket i sin tur leder till att incitamenten för att avvika från en överenskommelse ökar. Vid förekomsten av långsiktiga kontrakt mellan säljare och köpare, tar det dock längre tid innan prissänkningar hos ett företag kan få effekt på andra företags priser. Om en avvikelse, t.ex. en prissänkning, aldrig skulle upptäckas av konkurrenterna, skulle horisontell samverkan inte kunna vara i kraft över tiden. Detta medför med nödvändighet att en bestraffning aldrig verkställs.

Oberoende av om företagen har ett explicit eller implicit samarbete eller en kombination härav, är koordinationsproblemen inte lösta. Koordinationsproblemen beror bl.a. på efterfråge- och kostnadsförhållandena inklusive antalet aktörer på marknaden. I det följande redogörs närmare för olika förhållanden som är ägnade att inverka på uppkomsten av horisontella konkurrensbegränsningar genom att göra det lättare eller svårare för företagen att koordinera sig om priser eller produktionsvolymen.

4.3 Faktorer av betydelse för horisontella konkurrensbegränsningar

Om företagen på en marknad kunde agera som ett monopol, skulle de få maximal gemensam vinst. Som nämnts ovan kan exempelvis en branschorganisation fungera som en plattform för informationsutbyte och därmed göra det lättare för företagen att koordinera sig om ett sådant utfall. Om inte alla aktörer är involverade i samverkan kan inte monopolpriset tas ut på marknaden. Säljares möjligheter att begränsa konkurrensen och ta ut högre priser är också beroende av köparnas agerande. Om det råder köparmakt minskar förutsättningarna för säljarna att begränsa konkurrensen.

Ju mera lika företagen är, både ifråga om efterfråge- och kostnadsförhållanden, desto lättare är det att enas om priser eller hur mycket var och en ska producera. Symmetri kan råda ifråga om faktorer som marknadsandelar, antalet produkter, kostnader och teknik samt kapacitet. Då företagen tillverkar homogena produkter och har identiska kostnadsförhållanden torde de kunna koordinera sig för monopolprissättning. Ju mindre antalet företag är, desto lättare är det också för företagen att samverka.

En hög företagskoncentration ökar även möjligheterna för att samverkan kan vara i kraft över tiden. Ju större marknadsandel ett företag har desto mindre intresse har företaget att avvika från t.ex. en prisöverenskommelse, eftersom företaget i större grad kommer att "skada sig självt" genom prissänkningen. Omvänt gäller att "skadan" för företaget är mindre ju mindre marknadsandelen är.

Ett konkurrensbegränsande samarbete främjas också av att företagen regelbundet får beställningar. En förhållandevis stor beställning som inte åtföljs av regelbundet återkommande ytterligare beställningar eller endast åtföljs av förhållandevis små beställningar ökar incitamenten hos ett företag att frångå en överenskommelse, eftersom ett företag har mycket att vinna på att avvika samtidigt som bestraffningen i form av mindre vinster i framtiden är mindre. Om det i stället förhåller sig så att beställningar sker tämligen regelbundet så är den kortsiktiga vinsten av en avvikelse mindre, samtidigt som bestraffningen i form av mindre vinster i framtiden riskerar att bli hårdare.

Korsvist ägande i företag eller andra sammankopplingar mellan företag är ägnade att öka risken för konkurrensbegränsande samarbete. När en representant för ett företag ingår i styrelsen hos ett konkurrerande företag, är det lättare att få till stånd priskoordinering. Ett medvetet informationsutbyte mellan konkurrenter som äger rum i styrelser är ägnat att samordna företagens strategiska agerande. Även i de fall när ett företag inte ingår i ett annat företags styrelse utan endast äger aktier i företaget i fråga, kan intresset för att träda in på detta företags marknader riskera att bli mindre än vad som annars vore fallet eftersom detta skulle kunna leda till en mindre avkastning på gjorda investeringar.

När företag möter varandra på flera marknader, dvs. har flera kontakter med varandra, kan detta främja ett konkurrensbegränsande

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

samarbete. Det finns också empiriskt stöd för att detta är fallet. Bernheim och Whinston (1990) har visat att incitamenten för att ingå kartellliknande överenskommelser inte påverkas när företagen och marknaderna är symmetriska. Detta är dock inte fallet när det finns asymmetrier. Om exempelvis två marknader består av två företag som är lika i alla avseenden förutom att marknadsandelarna varierar kan detta öka förutsättningarna för horisontell samverkan. Om det ena företaget har en marknadsandel på den ena marknaden som uppgår till 70 procent medan dess andel på den andra marknaden uppgår till 30 procent så är detta liktydigt med att det finns två symmetriska företag med lika stor marknadsandel, dvs. 50 procent. Under sådana förhållanden ökar flermarknadskontakter förutsättningarna för att konkurrensbegränsningar uppkommer.

Som framförts ovan är det lättare att upprätthålla ett samarbete när den kortsiktiga vinsten av att avvika är liten jämfört med den långsiktiga förlusten (bestraffningen). När marknader kännetecknas av (stark) efterfrågetillväxt kommer vinsterna att bli större i framtiden för de etablerade företagen så länge som inga nya företag träder in, dvs. detta främjar samarbete. Om däremot nya företag träder in när marknadsefterfrågan ökar, tenderar detta att "störa" samarbetet. Vilken effekt som dominerar beror bl.a. på hur pass betydande etableringshindren är.

På en marknad där det råder fritt inträde, kan en kartell riskera att "störas" av nya aktörer, i synnerhet om marknaden kännetecknas av stark efterfrågetillväxt. Eftersom förutsättningarna för en överenskommelse att vara i kraft över tiden är större ju mindre "störningar" som uppkommer, ligger det i en kartells intresse att kunna minska möjligheterna till inträde på marknaden. Som redogjorts för i

avsnitt 3.2 kan nya företags möjligheter att etablera sig även begränsas av förhållanden som inte sammanhänger med de etablerade företagens ageranden. Exempelvis kan det krävas betydande investeringar för att vara verksam eller så kan offentliga regleringar av olika slag försvåra inträde. När marknader kännetecknas av betydande in- eller utträdeskostnader, verkar detta klart hämmande på nyetableringar och gör det i sin tur lättare för etablerade företag att upprätthålla ett konkurrensbegränsande samarbete.

En kartell kan även utsättas för påfrestningar om företagen är verksamma i en instabil miljö, t.ex. på grund av snabb teknisk utveckling, innovationer, kraftiga upp- och nedgångar av efterfrågan eller betydande kostnadsändringar. Ändrade marknadsförhållanden kan leda till att företag vars produkter tidigare omfattades av en överenskommelse kommer att ersättas av andra produkter eller inkludera nya aktörer. Ändringar av efterfrågan, t.ex. som en följd av upp- och nedgångar i konjunkturen, kan leda till att en del företag vill ändra sina priser eller sina produktionsvolymerna.

Grout och Sonderegger (2005) har på uppdrag av Office of Fair Trading (OFT) i Storbritannien genomfört en empirisk studie av vilka faktorer som bidrar till att karteller bildas, upprätthålls eller upptäcks. Resultaten från de skattade modellerna ger starkt stöd för att variationer i marknadstillväxt har en negativ inverkan på karteller och kartellbildning. Däremot har, enligt vad som kan förväntas, en omsättningstillväxt en positiv effekt på kartellbildning. Inträdesbarriärer (mätt på olika sätt) visar sig ha liten effekt. Det inträdeshinder som enligt modellresultaten visar sig vara mest gynnsamt för kartellbildning är förekomsten av skalfördelar inom en bransch.⁵³

Analysen från olika fallstudier ger stöd för att efterfrågefaktorer är betydelsefulla för kartellbildning. Huruvida dessa verkar direkt eller indirekt via andra faktorer är dock svårt att fastställa. Exempelvis sammanhänger en minskad efterfrågan med att kapaciteten inte utnyttjas fullt, vilket mycket väl kan vara den direkta orsaken till kartellbildning. Författarna fastslår att kartellbildning i flera fall sammanfaller med att priserna faller även om detta kan ta olika former såsom en minskad efterfrågan eller ett successivt prisfall till följd av en ökad konkurrens. I majoriteten av de studerade rättsfallen var marknaden också mycket koncentrerad. Sålunda svarade kartellmedlemmarna för minst 50 procent av marknaden i flera fall och i något fall för närmare 100 procent av marknaden. Det kan vidare konstateras att företagens marknadsandelar kunde vara mycket heterogena.⁵⁴

Det kan sammantaget konstateras att det finns flera faktorer som påverkar förutsättningarna för horisontellt samarbete. Vissa faktorer underlättar medan andra komplicerar möjligheterna för samverkan. Resultaten från ekonometriska studier och analyser av rättsfall överensstämmer heller inte alltid med vad som kan förväntas enligt ekonomisk teori.⁵⁵

Nedan sammanfattas några av de viktigaste faktorerna:

Förutsättningarna för horisontellt samarbete är större

- ju mindre antalet företag är.
- ju mer homogena produkterna är.
- ju mindre fluktuerande efterfrågan är.
- när det finns en branschorganisation.

Kostnaderna för att upprätthålla ett samarbete ökar

- när antalet företag ökar.
- när produkterna blir mer differentierade.
- vid kraftiga upp- och nedgångar av efterfrågan.
- ju mindre företagen värdesätter vinster i framtiden.
- ju svårare det blir för företagen att utbyta information.

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

4.4 Informationsutbyte nödvändigt för samverkan

Oavsett om konkurrensen begränsas genom direkt kommunikation eller tyst samförstånd är, som framgått ovan, kommunikation mellan de involverade företagen central. För att företagen ska kunna koordinera sig måste de kommunicera med varandra. Ett sätt att göra detta är att få till stånd ett informationsutbyte mellan företagen där varje företag tillkännager framtida priser eller produktionsvolym. Informationen kan lämnas till såväl konkurrenter som konsumenter.⁵⁶ När väl detta skett krävs kommunikation av visst slag för att kunna upptäcka dem som avviker från överenskommelsen.⁵⁷ Förutsättningarna för horisontellt samarbete är mindre ju längre tid det tar innan exempelvis en prisavvikelse upptäcks och kan bestraffas.

Motta (2004) framhåller att konkurrensmyndigheter bör vara särskilt uppmärksamma på förfaranden som är ägnade att kontrollera företags beteenden. Exempelvis kan sådan övervakning ske genom utbyte av statistik om enskilda företags priser och kvantiteter, ofta genom en branschorganisations försorg. Statistiken möjliggör för de inblandade att upptäcka dem som avviker från en överenskommelse. I avsaknad av sådan statistik kan information om den aggregerade marknadsefterfrågan vara tillräcklig för att hålla samman en kartell. Sålunda finns inget behov av bestraffningar vid en generell nedgång i marknadsefterfrågan. Utan kännedom om detta skulle företagen, genom att ha feltolkat informationen, kunna påbörja ett priskrig.

Även om utbyte av information om historiska (och aktuella) priser och kvantiteter underlättar för företag att upprätthålla ett kon-

kurrensbegränsande samarbete, är det möjligt att sådan statistik också kan verka effektivitetshöjande. Exempelvis kan bättre information om marknadsefterfrågan förbättra företagens möjligheter att öka produktionen när efterfrågan ökar. Men även om det är teoretiskt möjligt att välfärden kan öka, finns det inga starka argument för att företagen behöver utbyta företagsbaserad statistik om priser och kvantiteter i syfte att uppnå eventuella effektivitetseffekter utan aggregerad statistik är tillräcklig.

Kühn (2001) betonar betydelsen av att företag har intresse av att minska den strategiska osäkerheten och att det i avsaknad av kommunikation (mellan företagen) kan vara mycket svårt för de involverade att koordinera sig, dvs. att enas om priser eller hur mycket var och en ska producera. Kühn konstaterar också att utbyte av aktuell och historisk statistik om enskilda företags priser och produktion är mer effektivt för att hålla ihop en kartell än utbyte av statistik om marknadsefterfrågan. Så länge som sådan statistik endast är tillgänglig för företagen och inte också för allmänheten utgör sådan kommunikation mellan företag tillräckligt stöd för att syftet är att begränsa konkurrensen.

I fallet *UK Tractor* (1992) utbytte traktortillverkare i Storbritannien genom sin branschorganisation uppgifter om bl.a. försäljning och marknadsandelar fördelade efter produkter och företag. Statistiksamarbetet omfattade inte uppgifter om priser eller kostnader. EU-kommissionen konstaterade att samarbetet begränsade konkurrensen och var oförenligt med artikel 81(1) i EG-fördraget.

Kommissionen lade stor vikt vid att marknaden kännetecknades av en oligopolistisk struktur och att inträdeshindren var stora. I detta fall var de fyra största företagens gemensamma marknadsandel närmare 80 procent samtidigt som någon betydande importkonkurrens inte fanns. Företagen argumenterade för att informationsutbytet var nödvändigt för att uppnå effektivitetsvinster. Efter vidtagna ändringar godkände kommissionen ett system för informationsutbyte som bl.a. innebar att data om enskilda företag inte fick skickas ut förrän tolv månader hade förflutit och att aggregerad marknadsinformation, som kan vara mer aktuell än tolv månader gammal, var tillåten om uppgifterna grundades på data från minst tre återförsäljare som tillhörde olika industrigrupper. Kühn (2001) konstaterar att detta fall är ett typexempel på hur svårt det är att motivera utbyte av företagsspecifika data med effektivitetsvinster samtidigt som riskerna för konkurrensbegränsningar är betydande.

Fallet *Airline Tariff Publishers* (ATP, 1994) från USA gällde annonsering om kommande prishöjningar på den amerikanska flygmarknaden. ATP är ett bolag (ägt bl.a. av de större amerikanska flygbolagen) som sprider information om priser till flygbolag och reseföretag. Informationen utgörs bl.a. av avgifter för olika rutter, möjliga begränsningar för konsumenter, huruvida förskottsbetalning krävs, huruvida den resande måste stanna kvar ett visst antal dagar innan återresa etc. och lämnas till ATP av varje företag. Vidare lämnades information om när den tidsperiod inföll som resande kunde köpa biljetter (eng. first and last ticket dates). Department of Justice (DOJ) konstaterade att flygbolagen använde den nyss nämnda informationen för att koordinera sina prishöjningar. Sålunda kunde ett visst bolag informera om att

en prisökning skulle komma att äga rum för en viss sträcka och samtidigt låta tidsperioden för försäljning till detta pris infalla först efter exempelvis 30 dagar. Eftersom även andra flygbolag fick information om de annonserade prishöjningarna, kunde ett flygbolag avvakta med att effektuera prishöjningen tills konkurrenterna hade reagerat på utspelet. Om även konkurrenterna reagerade med att informera om en motsvarande prishöjning behövde företaget ifråga inte återgå till sitt ursprungliga pris utan kunde låta prishöjningen träda i kraft som planerat. Om däremot konkurrenterna inte informerade om att höja sina priser, kunde företaget revidera sin planerade prisändring. Processen kunde också fortgå tills flygbolagen hade enats om en prishöjning utan att för den skull kunderna hade möjligheter att i samband med annonseringen köpa några biljetter till de priser som respektive flygbolag utfäst sig till. Det hela ledde sedermera till en uppgörelse med DOJ som innebar att de berörda bolagen åtog sig att upphöra med sina förfaranden.

Konkurrensverket har fattat beslut i ett flertal ärenden som gäller utbyte av prisinformation och annan statistik, ofta företagsspecifik sådan.⁵⁸ Verket har även ett antal ärenden under utredning. Vad gäller prisrekommendationer utfärdade av en gemensam organisation (branschorganisation) finns flera rättsfall. Från nationell praxis kan särskilt nämnas följande. I ärendet (dnr 498/2002) gällande *VVS-installörerna* utfärdade verket ett åläggande om att en branschorganisation skulle upphöra med att erbjuda sina medlemmar och fristående företag prislistor för varor och tjänster som omfattade närmare 20 000 artiklar. Verkets beslut överklagades till Marknadsdomstolen (MD). MD konstaterade att tillhandahållandet av prislistorna i den s.k. Stora R-listan kunde

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

förväntas leda till eller bidra till att installationsföretagen med en rimlig grad av säkerhet kunde förutsäga sina konkurrenters prissättning på marknaden, varför förfarandet typiskt sett resulterade i att företagen anpassade sin prissättning till varandra oberoende av vilken kostnadsstruktur de enskilda företagen har.⁵⁹ Följaktligen var förfarandet konkurrensbegränsande. MD konstaterade också att det åligger VVS-installatörerna att visa att de i 8 § konkurrenslagen angivna förutsättningarna för undantag är uppfyllda, exempelvis att påtalade effektivitetsvinster sannolikt är en följd av samarbetet och att de inte kan uppnås på ett mindre konkurrensbegränsande sätt. Allmänna uttalanden om kostnadsbesparingar uppfyllede enligt MD inte detta krav. MD:s beslut är vägledande också för andra branschorganisa-

tioner och liknande organisationer som bistår sina medlemmar med prisrekommendationer i form av t.ex. prislistor.

Kommissionen har i november i år ålagt 16 företag kraftiga böter (290 miljoner euro) för att ha ingått konkurrensbegränsande avtal på marknaden för industrisäckar i plast. Avtalen innebar att konkurrenterna fastställde priser och kvoter för försäljningen uppdelade i geografiska områden, fördelade order från stora kunder, samordnade anbud vid vissa anbuds-förfaranden och inrättade system för utbyte av information om sina försäljningsvolymerna i syfte att öka vinsterna. Kartellen skadade konkurrensen, kunderna och användarna. Överenskommelserna om kartellens olika aspekter skedde bland annat vid möten i företagets branschorganisation.

4.5 Avslutande kommentarer

I detta kapitel har betonats att horisontellt konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, oavsett om det sker explicit genom skriftliga avtal eller implicit genom tyst samförstånd, kräver kommunikation i en eller annan form. För det första måste företagen koordinera sig om exempelvis priser eller produktionsvolymerna. För det andra krävs mekanismer för att sådant samarbete ska kunna vara i kraft över tiden. Ett informationsutbyte mellan konkurrenter om framtida priser och försäljningsvolymerna kan vara ett sätt att få till stånd ett sam-

arbete medan ett informationsutbyte mellan konkurrenter om historiska priser och försäljningsvolymerna är ägnat att se till att en överenskommelse följs, dvs. det ska vara möjligt att (snabbt) upptäcka om avvikelser sker från ett samarbete. Att begränsa möjligheterna till kommunikation är ett sätt att göra det svårare för företagen att inleda respektive upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten.

Så länge som ett informationsutbyte om framtida priser (prisrekommendationer) eller produktionsplaner endast äger rum mellan

(en grupp av) företag, dvs. inte är publikt, finns det starka argument för att detta är ägnat att begränsa konkurrensen, dvs. är oförenligt med § 6 konkurrenslagen jämte artikel 81 i EG-fördraget. Att sådant informationsutbyte skulle vara effektivitetshöjande har inget starkt stöd. Om däremot marknadsinformationen även görs tillgänglig för allmänheten och även innefattar någon form av åtagande gentemot konsumenterna, kan detta resultera i effektivitetsvinster som uppväger de negativa effekterna.

Ett utbyte av historiska priser och försäljningsvolymmer (marknadsandelar) är också svårt att motivera på annat sätt än att syftet är konkurrensbegränsande. Dessa slutsatser har underbyggts med exempel från rättsfall som gäller informations- och statistiksamarbete. Undantag för sådant statistiksamarbete ska endast kunna ges om de berörda företagen kan

visa att förfarandet är absolut nödvändigt för att uppnå effektivitetsvinster av något slag. Det kan även förhålla sig så att ett statistiksamarbete inte tillför information om konkurrenternas marknadsagerande, dvs. det ökar inte risken för ett kartelliknande utfall.

I motsats till vad som gäller för utbyte av företagsspecifika data är potentialen för effektivitetsvinster större vid utbyte av aggregerade data såsom marknadsefterfrågan. Visserligen kan sådan statistik i vissa fall vara tillräcklig för att hålla samman en kartell, men bättre information om marknadsefterfrågan kan samtidigt förbättra företagets möjligheter att anpassa produktionen till upp- och nedgångar av efterfrågan. Effekten av sådant informationsutbyte beror dock ytterst på de specifika marknadsförhållandena.

4 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

⁴⁷ Det finns teoretiskt stöd för att priserna i genomsnitt kommer att vara högre när konsumenterna har sökkostnader för att jämföra priser för produkter. Detta kommer att leda till prisspridning i vissa men inte i alla fall. När konsumenterna har olika sökkostnader, har Salop och Stiglitz (1977) och Stahl (1989) visat att några företag kommer att ha låga priser för att attrahera välinformerade konsumenter, medan andra företag kommer att ha höga priser och vända sig till dem som inte jämför olika företags priser. Förekomsten av sökkostnader för att få information om priser leder till att de konsumenter som inte söker efter låga priser kommer att få betala mer för samma produkt. Priserna kommer att variera i ett intervall och ökade sökkostnader kommer att resultera i högre genomsnittliga priser (Stahl, 1989).

⁴⁸ Hur informationsutbyte av olika slag kan påverka företags investeringsbeslut har hittills behandlats sparsamt i den ekonomiska litteraturen. Se exempelvis Nitsche och Hinten-Reed (2004).

⁴⁹ Om företagen skulle ha betydande svårigheter att komma överens om priser eller hur mycket var och en ska producera, men ändå skulle vilja få större vinster jämfört med om de skulle konkurrera, kan de i stället dela upp marknaden. En sådan uppdelning kan ske på olika sätt, t.ex. geografisk uppdelning eller kunduppdelning.

⁵⁰ Straffen av att avvika från en överenskommelse kan vara av olika slag. En typ av bestraffning har direkt att göra med konkurrenternas ageranden och innebär att en prissänkning eller en produktionsökning av ett företag snabbt skulle leda till prissänkningar eller produktionsökningar hos konkurrenterna och därmed till mindre vinster i framtiden. Besträffningen kan även bestå i att det företag som säljer mer än vad som överenskommit tvingas köpa från andra företag, men vid en senare tidpunkt, vilket var fallet i den s.k. Lysinkartellen som Eichenwald (2000) ingående redogjort för. Inledningsvis bjöd ett företag, ADM, ut 68 ton i stället för förväntade 45 ton, vilket ledde till att företagen enades om att, i hemlighet, utbyta försäljningsstatistik. En annan typ av bestraffning är att en avvikelse skulle kunna leda till en bojkott av något slag, t.ex. svårigheter att få leveranser av olika insatsvaror, vilket leder till mindre vinster. En annan typ skulle kunna vara utslutning ur en gemensam organisation och innebära att man inte skulle få tillgång till de tjänster som organisationen tillhandahåller, t.ex. gemensam annonsering vid mässor, gemensamma inköp och marknadsföringskampanjer. För vissa företag kan det även vara väl så viktigt att genom medlemskap i en branschorganisation ha en social gemenskap. Även bestraffning i form av direkta böter kan förekomma.

⁵¹ I syfte att minska risken för att bli upptäckt av konkurrensmyndigheter kan företagen låta "prisledaren" rotera, vilket även gör det svårare att utpeka ett specifikt företag som kartellens ledare. Detta kräver dock någon form av direkt kommunikation initialt. Se vidare t.ex. Marshall et al. (2005).

⁵² För en formell presentation av teorin om upprepade spel inkl. olika tillämpningar av denna se t.ex. Tirole (1988) och Ivaldi et al. (2003).

⁵³ Författarna framhåller att inträdesbarriärer, enligt ekonomisk teori, underlättar kartellisering. De modeller som skattats baseras dock på upptäckta karteller och det kan mycket väl förhålla sig så att förekomsten av låga inträdeshinder leder till att kartellmedlemmarna på olika sätt söker motverka inträde av nya företag, vilket i sin tur ökar risken för att kartellen avslöjas. Därmed ger modellerna inget entydigt stöd för vilken effekt inträdeshinder har på karteller.

⁵⁴ Författarna framhåller att det mycket väl kan vara så att alltför stor symmetri skapar konflikter eftersom det inte finns någon given ledare. Detta kan illustreras med två karteller, Citric Acid och Lysine, där likheten i storlek mellan de två största deltagande företagen resulterade i omfattande konflikter till följd av att båda företagen ville inneha ledarskapet.

⁵⁵ Grout och Sonderegger framhåller att sambandet mellan den ekonomisk teoretiska litteraturen och regressionsanalyserna inbegripet fallstudierna är komplext. Ett viktigt skäl är att den teoretiska litteraturen har underskattat den roll som kommunikation spelar för att upprätthålla karteller. Författarna konstaterar att otillräcklig uppmärksamhet riktats åt hur information utbyts bland företag liksom hur samarbete åstadkoms och upprätthålls. Enligt Motta (se nästa avsnitt) kan ekonometriska analyser av marknadsdata vara värdefulla men de ger inte alltid otvetydiga resultat, vilket kan bero på specifikationen av den skattade modellen. Detta indikerar vidare att mer forskning är nödvändig inom detta område. Cabral (2005) framhåller att det krävs en bättre förståelse av hur karteller arbetar "inåt" och hur prisöverenskommelser fastställs samt hur prisrigg kan modelleras.

⁵⁶ Att i förväg informera om prisändringar kan vara ett effektivt sätt för ett företag att söka begränsa konkurrensen genom att få andra företag att också höja sina priser, i synnerhet om företaget inte förbinder sig till något pris. Exempelvis kan ett företag informera om att en prisökning avses träda i kraft vid en senare tidpunkt (efter exempelvis 30 eller 60 dagar) men låta bli att genomföra prishöjningen för det fall konkurrenter inte skulle genomföra motsvarande prishöjningar.

⁵⁷ Stigler (1964) argumenterade för att en överenskommelse inte skulle kunna vara i kraft över tiden om det inte gick att upptäcka avvikelser från överenskommelsen, dvs. om företagen hade möjlighet att exempelvis genomföra hemliga prissänkningar. Green och Porter (1984) har sedermera visat att även om faktiska priser inte är observerbara – och samverkan därmed är svårare att upprätthålla – så kan ett kartellknande utfall ändå uppkomma i jämvikt. Green och Porter konstaterar att om diskonteringsfaktorn är tillräckligt stor, så existerar en mängd av olika strategier som representerar jämvikter. Modellen baseras på att bestraffningen inträder när ett företag observerar en svag efterfrågan. Besträffningen pågår under en begränsad period och därefter återgår varje företag till det (högre pris) man enats om. Perioder då låga priser kan observeras är följaktligen inte tillräckligt för att utesluta förekomst av konkurrensbegränsande samarbete.

⁵⁸ Exempel härpå är ärendena med diarienummer: 678/93, 1041/93, 1503/93 och 1465/94

⁵⁹ MD 2005:5

5 Prisdiskriminering

5 Prisdiskriminering

5 PRISDISKRIMINERING

Enligt ekonomisk teori har prisdiskriminering ofta positiva effektivitetseffekter. När prisdiskriminering tillämpas av ett dominerande företag i kombination med utestängande förfaranden, eller som ett led i det utestängande förfarandet, kan dock konsekvenserna vara negativa för konsumenterna. Det är i sådana situationer som konkurrensreglernas förbud mot prisdiskriminering har tillämpats i rättspraxis.

5.1 Inledning

Under hösten 2005 genomförde Konkurrensverket en internationell forskarkonferens om fenomenet "prisdiskriminering", där ledande forskare på området deltog. I samband med konferensen publicerade Konkurrensverket (2005a) en skrift. Innehållet i denna skrift ligger till grund för genomgången i detta kapitel.

Prisdiskriminering innebär, enkelt uttryckt, att en säljare erbjuder två kunder samma produkt till olika priser. Exempel är reducerade biljettpriser för barn och pensionärer. Som prisdiskriminering räknas också situationer då säljaren erbjuder snarlika produkter till olika priser, men där prisskillnaden inte motsvarar kostnadsskillnaden, liksom situationer där säljaren erbjuder olika produktvarianter (som är olika dyra att tillverka) till samma pris. Ett exempel på det förra skulle kunna vara två i princip identiska modeller av laserskrivare, men där den ena modellen har reducerad utskrivningshastighet. Ett exempel på det senare kan vara enhetspriser på taxiresor, trots att resorna har olika längd.

Det grundläggande motivet till prisdiskriminering, från säljaren synvinkel, är att

utnyttja det faktum att olika kunder är beredda att betala olika mycket för en vara eller tjänst (de har olika hög betalningsvilja). Kunder med högre betalningsvilja får betala ett högre pris än kunder som har en lägre betalningsvilja. Allt annat lika innebär möjligheten till prisdiskriminering att säljarens intäkter och därmed vinst ökar. Ökad vinst för säljaren innebär dock inte med automatik att prisdiskriminering alltid är negativt för kunderna. Dessutom kan det i de fall två eller flera företag har möjlighet att prisdiskriminera leda till att det sammantaget blir *lägre* priser för konsumenterna och således *lägre* vinster för säljarna. I andra situationer är dock prisdiskriminering negativt för konsumentkollektivet. I vissa fall kan t.ex. prisdiskriminering användas av dominerande företag i syfte att stänga ute konkurrenter.

Nedan följer en genomgång av konkurrensrättslig praxis kring prisdiskriminering, därefter följer en beskrivning av vad ekonomisk teori har att säga om fenomenet. Kapitlet avslutas med sammanfattande kommentarer.

5.2 Prisdiskriminering och konkurrensrätt

Enligt EG-fördraget Artikel 82 (c) är det förbjudet för ett dominerande företag att "tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel". Motsvarande bestämmelse återfinns i den svenska konkurrenslagens 19§. Möjligen skulle man kunna tro att bestämmelsen medför ett generellt förbud mot prisdiskriminering (för dominerande företag), men det bör noteras att det krävs att de som blir föremål för diskrimineringen "får en konkurrensnackdel" för att denna ska vara olaglig. En möjlig tolkning av detta är att det är fritt fram att prisdiskriminera, så länge kunderna är (slut)konsumenter eller icke-konkurrerande företag (och så länge man inte bryter mot något annat förbud i konkurrensreglerna).

Geradin och Petit (i Konkursverket 2005a) argumenterar för ett sådant synsätt. De urskiljer tre grundtyper av prisdiskriminering. Den första är *prisdiskriminering riktad mot primärledet* (eng. primary-line price discrimination), vilket innebär att ett dominerande företag diskriminerar mellan sina kunder i syfte att exkludera en konkurrent som är verksam i samma led som dominanten (i primärledet). Den andra är *prisdiskriminering riktad mot sekundärledet* (eng. secondary-line price discrimination), vilket innebär att företag som är verksamma i efterföljande ("nedströms") led missgynnas. Den tredje grundtypen av prisdiskriminering enligt Geradin och Petit är *geografisk prisdiskriminering*. Det mest typiska exemplet är en prisstruktur där en produkt ut-

bjuds till olika priser i skilda länder inom EU. Detta sker ofta i kombination med åtgärder för att förhindra att produkter köps i ett land där de är billigare för att säljas i ett land där de är dyrare (s.k. arbitragehandel som leder till att priserna mellan länderna utjämnas).

Med Geradin och Petits synsätt är prisdiskriminering riktad mot primärledet inget annat än en variant av ett utestängande förfarande (eng. exclusionary practices) som också regleras av konkurrensreglernas missbruksbestämmelser enligt Artikel 82 (b). Det finns, enligt författarna, inget skäl att angripa samma förfarande med två av förbuden inom missbruksbestämmelsen. Därmed finns heller inga skäl att särskilt lyfta fram prisdiskriminering (riktad mot primärledet) vid en prövning av ett missbruk av dominerande ställning.

Detta synsätt till trots är det relativt vanligt att prisdiskrimineringen som sådan lyfts fram som en överträdelse. Ett exempel är målet *Hoffmann-La Roche*, där lojalitetsrabatter (dvs. rabatter som utgick för att köparen åtagit sig att köpa allt eller merparten av sitt behov från en enda säljare) innebar att olika kunder betalade olika priser, trots att man köpte lika stora kvantiteter av de vitaminer Hoffmann-La Roche tillverkade.⁶⁰ Detta bedömdes ha utestängande effekter för andra vitamintillverkare. Men det bedömdes också innebära en diskriminering mellan olika kunder. En kund som enbart köpte vitaminer från Hoffmann-La Roche erbjöds ett lägre pris än en annan kund som köpte lika mycket vita-

5 Prisdiskriminering

miner av det företaget, men som därtill också köpte från andra leverantörer.

Ett annat exempel är Förstainstansrättens dom i målet *Michelin II*.⁶¹ I detta fall ansågs trohetskapande kvantitetsrabatter riktade mot återförsäljare av däck inte bara ha en utestängande effekt gentemot andra däckstillverkare. Rabatterna ansågs dessutom innebära en diskriminering mellan olika återförsäljare eftersom de individuellt utformade rabatterna innebar att två återförsäljare som sålde olika många däck kunde få olika nettopriser per däck, samtidigt som skillnaderna i volym inte medförde någon kostnadsbesparing för Michelin.

Ytterligare exempel på ärenden och mål där EU-kommissionen och EG-domstolarna bedömt att utestängande missbruk med inslag av diskriminering stridit både mot Artikel 82 (b) och (c) är *British Plasterboard Industries*, *Michelin I* och *Irish Sugar*.⁶²

På motsvarande sätt har man ansett att selektiva prissänkningar dels har en otillåten utestängande effekt, dels på ett otillåtet sätt diskriminerar mellan olika kunder. Återigen gäller att den utestängande effekten riktar sig mot en eller flera konkurrenter till dominanten, medan diskrimineringen gäller mellan olika kunder. Exempel på detta är det redan nämnda målet *Irish Sugar*, liksom *Compagnie Maritime Belge*.⁶³ I det senare ärendet erbjöd linjekonferensen CEWAL särskilt låga priser på sjöfrakt mellan Zaire (numera Demokratiska republiken Kongo) och norra Europa för avgångar som gick i nära anslutning till huvudkonkurrentens avgångar, men till betydligt högre priser för avgångar vid andra tider. Även i ärenden som rör s.k. kopplingsförbehåll (*eng. tying och bundling*) förekommer att kommissionen anser att förfarandet strider mot såväl

förbudet mot sådana kopplingsförbehåll (kombinationserbjudanden), enligt Artikel 82 (d), som mot förbudet mot diskriminering.

När det gäller prisdiskriminering riktad mot sekundärledet finns det två undervarianter. Den första är "ren" diskriminering mellan två eller flera företag som konkurrerar i efterföljande led, men som inte är direkta konkurrenter till dominanten, eftersom dominanten inte är verksam i sekundärledet. Den andra är då dominanten diskriminerar konkurrenter som är beroende av att köpa varor eller tjänster i "halvfabrikat" – typiskt sett tillträde till infrastruktur – i förhållande till dominantens egen verksamhet i detta led.

"Ren" diskriminering förekommer i rättspraxis framför allt då en inhemsk infrastrukturägare diskriminerar mellan inhemska och utländska användare av infrastrukturen. I *Corsica Ferries II*⁶⁴ och *Brussels National Airport*⁶⁵, liksom i motsvarande beslut rörande spanska, portugisiska, franska och finska flygplatser, gällde att utländska fartygsägare respektive flygbolag fick betala högre avgifter än inhemska, vilket ansågs utgöra otillåten diskriminering.

Prisdiskriminering mellan den egna verksamheten och konkurrenter i senare led förekommer då ett vertikalt integrerat företag kontrollerar en s.k. oumbärlig resurs (*eng. essential facility*), dvs. en infrastruktur eller liknande som det är nödvändigt att få tillgång till för att bedriva verksamhet i det efterföljande ledet. Det kan gälla exempelvis el- och telenät, till vilka tillträde är nödvändigt för att kunna agera på el- respektive telemarknaderna, eller på motsvarande sätt järnvägsnät, flygplatser och hamnar. Exempelvis fann kommissionen otillåten diskriminering i ärendet *Deutsche Bahn*.⁶⁶ Fallet gällde tillträde till järnvägsnätet

och prissättning av rätten att trafikera nätet. Ägaren av järnvägsnätet, Deutsche Bahn, som också var den dominerande tågoperatören, tog mer betalt av konkurrerande tågoperatörer än av det egna trafikbolaget vilket bedömdes strida mot Artikel 82 (c) i EG-fördraget.

Den tredje typen av prisdiskriminering som Geradin och Petit urskiljer, geografisk prisdiskriminering, uppstår i situationer då en tillverkare försöker upprätthålla olika priser i olika medlemsländer. Ett klassiskt exempel på detta är *United Brands*⁶⁷, som gällde försäljning av bananer till väsentligt olika priser i olika EU-länder – i kombination med åtgärder för att förhindra att prisutjämnande handel uppstod. Situationen var liknande i ärendet *Tetra Pak II*⁶⁸, som rörde försäljning av aseptiska maskiner och kartonger för drycker inom EU. Tetra Pak sålde till väsentligt lägre priser i Italien jämfört med andra länder, samtidigt som man vidtog åtgärder för att förhindra återförsäljning från Italien. Även om domstolarna har tenderat att finna att den här typen av marknadsdelande förfarande innebär en otillåten diskriminering, argumenterar författarna för att det är åtgärderna för att upprätthålla en marknadsdelning som i sig utgör missbruket, medan prisdiskrimineringen som sådan är tämligen oskyldig. Om tillverkaren inte förhindrar återförsäljning kan nämligen handel förväntas leda till en utjämning av priserna mellan länderna.

Sammanfattningsvis synes rättsläget angående prisdiskriminering vara sådant att "rena"

prisdiskrimineringsfall är ytterst sällsynta; i princip förekommer de nästan bara i samband med att en nationell infrastrukturägare erbjuder särskilt förmånliga villkor för tillgång till infrastrukturen till inhemska företag. Däremot finns en riklig rättspraxis kring prisdiskriminering i kombination med utestängande förfaranden (selektiv prissättning, rabatter och liknande) eller förfaranden som syftar till att dela upp eller begränsa marknader på ett konstlat sätt. Domstolarna har här ofta valt att se diskrimineringen i sig som en överträdelse. Ett alternativt synsätt är att diskrimineringen bara är ett led i – eller en konsekvens av – det huvudsakliga missbruket. Motsvarande kommentar kan fällas om prisdiskriminering av en vertikalt integrerad dominant. Missbruket består i att inte tillhandahålla tillträde till den infrastruktur (oumbärliga resurs) man kontrollerar – eller att bara erbjuda tjänster till diskriminerande villkor. Detta har ofta setts som diskriminerande av domstolarna, men grundfrågan är om det föreligger en leveransskyldighet för dominanten eller inte, och denna grundfråga bör rimligen adresseras inom ramen för Artikel 82 (b). Den slutsats Geradin och Petit kommer fram till är att även om förbudet mot diskriminering tillämpats på samtliga ovan beskrivna typer av förfaranden borde tillämpningen inskränkas till "rena" fall av prisdiskriminering i sekundärledet, medan de andra typerna av missbruk (enbart) borde angripas med stöd av andra bestämmelser.

5 Prisdiskriminering

5.3 Prisdiskriminering och ekonomisk teori

Traditionellt brukar man inom ekonomisk teori urskilja tre typer av prisdiskriminering: prisdiskriminering av första, andra respektive tredje graden. Med första gradens prisdiskriminering menas en tänkt situation där säljaren exakt känner varje möjlig köparens värdering av varan eller tjänsten i fråga – och där varje köpare erbjuds att köpa till just detta det högsta möjliga priset. Effekten blir att hela överskottet av transaktionerna tillfaller säljaren, dvs. konsumentöverskottet blir lika med noll. Självklart är detta en orealistisk situation, men den kan utgöra en referenspunkt för vidare analys.

Med andra gradens prisdiskriminering menas att säljaren formellt erbjuder samma priser till alla köpare, men att erbjudandet förknippas med villkor på ett sådant sätt att olika köpare i praktiken kommer att betala olika priser. Ett enkelt exempel är mängdrabatter. Alla som köper exempelvis minst 100 enheter får ett rabatterat pris, men i praktiken kanske det bara är aktuellt för stora företagskunder att köpa så mycket. Ett annat exempel är priser som varierar med efterfrågan över dygnet eller över året. Det kan innebära t.ex. att pensionärer, som ofta har möjlighet att resa vid andra tider än rusningstid, i praktiken kan få lägre biljettpriser än de som arbetar; liksom att de som hyr en fjällstuga vid andra tider än skolloven får lägre priser än de familjer som är begränsade till att ta ledigt vissa (lov) veckor. Ett tredje exempel är att förena produkterna med lägst priser med begränsande villkor, medan mer flexibla villkor renderar ett högre pris. På detta sätt är flexibla flygbiljetter ofta dyrare än biljetter som bokas långt i förväg utan möjlighet till ombokning. Grundläggande för andra gradens prisdiskriminering är att köparen "självselektar" till den förväntade prisnivån, vilket i sin

tur åstadkoms genom att låga priser omgärdas av villkor som bara vissa köpare kan acceptera.

Med tredje gradens prisdiskriminering menas att säljaren erbjuder olika priser baserat på observerbara egenskaper hos köparen. Det typiska exemplet är reducerat pris för tydligt identifierbara grupper som kan förväntas ha lägre betalningsvilja (eller betalningsmöjlighet), såsom pensionärer, barn och studenter. Beteendet bygger på att olika grupper faktiskt har olika betalningsvilja, vilket ju för övrigt är en grundförutsättning för alla former av prisdiskriminering. En annan grundförutsättning är att det är svårt eller omöjligt att bedriva handel i syfte att dra fördel av prisskillnader mellan olika (del)marknader eller kundgrupper.

Ur konkurrenspolitisk synvinkel är en väl så intressant distinktion den mellan *strategisk* och *icke-strategisk* prisdiskriminering. Den senare typen kan vara av första, andra eller tredje graden, men gemensamt är att den utövas av ett monopol eller ett dominerande företag i syfte att generera maximala intäkter, men utan syftet att utestänga en konkurrent.

Icke-strategisk prisdiskriminering leder till ökade vinster för säljaren, men kan ur välfärds- och konsumentsynpunkt vara såväl positiv som negativ. Prisdiskriminering av den här typen leder ofta till ökad effektivitet, genom att kunder med hög betalningsvilja och låg priskänslighet får betala mer än priskänsliga kunder, och genom att priset blir högre när det råder knapphet och lägre när kapacitetsutnyttandet är lågt. I vissa situationer kan prisdiskriminering till och med vara en nödvändig förutsättning för att någon produktion ska komma till stånd överhuvudtaget – eftersom inte tillräckligt höga intäkter skulle genereras utan

möjlighet till prisdiskriminering. Mot detta ska ställas att konsumenterna tenderar att få betala mer till producenten. Dock gäller att om effektivitetsvinsterna av prisdiskrimineringen är tillräckligt stora kommer konsumentkollektivet ändå att gynnas av diskrimineringen. Enligt ett klassiskt analytiskt resultat är en förutsättning för att prisdiskriminering ska gynna välfärden att förfarandet leder till en totalt sett ökad produktion.

Strategisk prisdiskriminering förekommer vid s.k. oligopolistisk konkurrens (konkurrens mellan ett fåtal företag) och i vertikala relationer, t.ex. i relationerna mellan en tillverkare och dennes återförsäljare. Även denna form av prisdiskriminering kan ha både positiva och negativa effekter. I vertikala relationer kan prisdiskriminering användas för att lösa koordineringsproblem mellan de två leden. Exempelvis finns en risk att marknadsmakt i flera led leder till priser som blir alltför höga, även ur säljarnas perspektiv, när två eller flera led efter varandra gör påslag på priset. Ett annat potentiellt problem i vertikala relationer är att återförsäljarna inte investerar tillräckligt mycket i marknadsföring och utbildning, eller överlag inte anstränger sig tillräckligt mycket. Den här sortens problem kan lindras med prisdiskriminering (eller "icke-linjära" priser).

Vid oligopolistisk konkurrens mellan jämbördiga företag tenderar prisdiskriminering att intensifiera konkurrensen. Om prisdiskriminering är möjlig kommer t.ex. de två företagen i ett duopol att frestas att erbjuda låga priser till konkurrentens kunder. Beroende på vilka specifika antaganden man gör om konkurrensituationen tenderar detta att driva ner priserna för alla konsumenter, eller åtminstone för vissa konsumentgrupper.

Vid oligopolistisk konkurrens mellan olika stora företag finns däremot en risk för att strategisk prisdiskriminering kan användas

med utestängande effekter. Det grundläggande skälet är att diskrimineringen gör det "billigare" för dominanten att slå ut en svagare konkurrent. Det kan gälla vid s.k. underprissättning⁶⁹, vid annan s.k. selektiv prissättning med utestängande effekt och i samband med trohetskapande rabatter och utestängande kombinationserbjudanden.⁷⁰

Det brukar sägas att underprissättning är ovanligt, bl.a. därför att det är dominanten själv som drabbas av de största förlusterna som följd av de alltför låga priserna. Dominanten har ju en mycket större försäljning än den mindre konkurrent som ska slås ut från marknaden. Men om det går att tillämpa prisdiskriminering kan det ge en möjlighet att sänka priserna bara just på den del av marknaden där det finns konkurrens. I så fall blir kostnaden för prissänkningen mindre och därmed blir det i motsvarande grad mer frestande för en dominant att försöka slå ut sina konkurrenter. Omvänt, om prisdiskriminering inte är möjlig (eller förbjuden), så blir det svårare och dyrare att eliminera faktiska och potentiella konkurrenter.

Mot bakgrund av att prisdiskriminering, trots vad som framförs ovan, har många positiva effekter, kan man fråga sig vilka motiv som finns för att motsätta sig fenomenet. Gehrig och Stenbacka (i Konkurrentverket 2005a) lägger fram tre hypoteser. För det första kan man tänka sig att människor helt enkelt önskar enkla regler – och prisdiskriminering innebär ju per definition en mer komplex prissättning än uniforma priser. För det andra kan man tänka sig att likformiga priser uppfattas medföra en högre grad av rättvisa än prisdiskriminering. Detta sista argument accepteras dock inte av författarna, som menar att prisdiskriminering utifrån de flesta definitioner av rättvisa leder till en *högre* grad av rättvisa. Prisdiskriminering leder ju till en utjämning av

5 Prisdiskriminering

de nyttovinster som konsumenterna erhåller, eftersom konsumenter med hög betalningsvilja får betala mycket och konsumenter med låg betalningsvilja får betala lite. Allmänt sett kan man t.ex. förvänta sig att höginkomsttagare kommer att få betala högre priser än låginkomsttagare. För det tredje, i linje med vad som sagts ovan, kan ett förbud mot prisdiskriminering vara gynnsamt för konsumenterna och effektiviteten om konkurrensen är så begränsad att dominantens konkurrenter riskerar att slås ut från marknaden.

En mer komplex hypotes, med visst stöd i ekonomisk teori, är att ett förbud mot prisdiskriminering dels förhindrar utestängande förfaranden när konkurrensen är skör, dels faktiskt skyddar producenterna från en, ur deras synpunkt, alltför intensiv konkurrens när konkurrensen i utgångsläget är relativt hård. Det senare följer av att prisdiskriminering i sådana situationer tenderar att leda till hårdare konkurrens.

5.4 Avslutande kommentarer

Sammantaget pekar ekonomisk teori mot att prisdiskriminering i många situationer har positiva effektivitetseffekter till nytta för konsumenterna. Dessa effekter uppstår genom ett bättre utnyttjande av knappa resurser, genom ökade incitament i vertikala relationer och genom att konkurrensen i många fall stimuleras. När prisdiskriminering används av ett dominerande företag i kombination med utestängande förfaranden, eller som ett led i det utestängande förfarandet, kan dock konsekvenserna

vara negativa. Det är i sådana situationer som konkurrensreglernas förbud mot prisdiskriminering har tillämpats i rättspraxis. I rättspraxis har prisdiskrimineringen oftast setts som en försvårande omständighet och kanske som en delvis oberoende överträdelse av konkurrensreglerna i förhållande till ett utestängande missbruk. Den ekonomisk teoretiska diskussionen pekar mot att prisdiskriminering utgör en integrerad och ofta nödvändig komponent i ett utestängande förfarande.

⁶⁰ EG-domstolens avgörande i Hoffmann-La Roche mot kommissionen, 13 februari 1979, 85/76.

⁶¹ Michelin mot kommissionen, 30 september 2003, T-203/01.

⁶² Kommissionsbeslut 89/22 den 5 december 1988 i ärendet BPB Industries plc; Förstainstansrättens avgörande i målet BPB Industries plc and British Gypsum Ltd mot kommissionen, T-65-89; Kommissionsbeslut 81/969, den 7 oktober 1981 i ärendet Bandengroothandel Frieschebrug BV/NV Nederlandsche Banden-Industrie Michelin; och Kommissionsbeslut 97/624, 14 maj 1997 i ärendet Irish Sugar plc. Notera att EU-kommissionen förlorade Michelin I i EG-domstolen; se avgörandet i målet NV Nederlandsche Banden-Industrie Michelin mot kommissionen, den 9 november 1983, 322/81.

⁶³ Förstainstansrättens avgörande i Compagnie Maritime Belge SA m.fl. mot kommissionen, den 8 oktober 1996, T-24/93.

⁶⁴ EG-domstolens avgörande i Corsica Ferries Italia SRL mot Corpo dei Piloti del Porto di Genova, den 17 maj 1994, C-18/93.

⁶⁵ Kommissionsbeslut den 10 februari 1999 i ärendet Brussels National Airport, 95/364

⁶⁶ Förstainstansrättens avgörande i Deutsche Bahn AG mot kommissionen, T-229/94.

⁶⁷ EG-domstolens avgörande i United Brands Company mot kommissionen, 14 februari 1978, 27/76.

⁶⁸ Förstainstansrättens avgörande i Tetra Pak International SA mot kommissionen, 6 oktober 1994, T-83/91.

⁶⁹ Underprissättning är förenklad när ett dominerande företag erbjuder ett pris under sina produktionskostnader med syftet att skada konkurrenterna för att, när dessa slagits ut från marknaden, åter höja priserna till konsumenternas förfång.

⁷⁰ För tydlighetens skull kan påpekas att trohetskapande rabatter är ett exempel på vertikala avtal som kan ha negativa effekter på konkurrensen och därmed på effektiviteten.

6 Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster

6 Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster

6 INTERNATIONALISERING OCH FÖRÄNDRADE KONSUMTIONSMÖNSTER

Den svenska ekonomin har sedan lång tid varit starkt påverkad av omvärlden genom att internationell handel utgjort en viktig faktor för den ekonomiska utvecklingen. Under senare år har det ömsesidiga beroendet mellan länder ökat. Utvecklingen, benämnd globalisering, påverkar i hög grad Sverige. Till följd av ekonomiska framsteg i stora länder som Kina och Indien m.fl., EU:s utvidgning till 25 länder samt teknisk utveckling som möjliggör integrerad produktion över stora avstånd har konkurrenstrycket på den svenska marknaden ökat. Utvecklingen leder till en ökad köparmakt vilket tvingar inköpare att bli effektivare. Konkurrensen påverkas också av den privata konsumtionens utveckling. Exempelvis leder relativt sett lägre priser inom ett område till att konsumtionens sammansättning ändras och påverkar utfallet inom andra områden.

6.1 Internationalisering och ändrade förutsättningar

Globaliseringen kan definieras som det växande ömsesidiga beroendet mellan länder världen över genom handel med varor och tjänster, gränsöverskridande investeringar och finansiella flöden.⁷¹ Det är ingen ny företeelse utan har pågått under lång tid och bl.a. inneburit arbetsfördelning och specialisering mellan olika länder samt större och integrerade marknader för produkter. Utvecklingen har utgjort en grund till ökade reallöner och högre välfärd. Under senare år har dock omfattningen och betydelsen av denna utveckling ökat. Sedan 1980-talet har världshandeln ökat dubbelt så mycket som den globala BNP-tillväxten, direktinvesteringarna har ökat tre gånger så mycket och handeln med aktier och valutor

har ökat närmare tio gånger mer än världens samlade tillväxt.⁷² För Sveriges del är bruttoexportens andel av BNP (omkring 50 procent) dubbelt så hög som under 1950-talet. Importen har ökat i motsvarande grad vilket ger stöd för att omvärldens betydelse för den svenska ekonomin har ökat avsevärt.

Friberg (i Konkurrensverket 2005b) konstaterar att Sveriges handelsrelationer under de gångna 20 åren kan sägas ha kännetecknats av både djupare integration med de sedan tidigare betydelsefulla handelspartnerna, EU och USA, samtidigt som ett antal nya länder integrerats i världsekonomin och därmed i ökad utsträckning bedriver handel och på så sätt bidrar till ett ökat konkurrenstryck. Ökad han-

del och lägre handelshinder är förknippat med högre välfärd. Bland de nya länderna finns stora ekonomier som Indien och Kina liksom länder i Sveriges närhet som t.ex. de baltiska länderna och Polen. Det finns ett starkt empiriskt samband mellan handelsvolymerna å ena sidan och ekonomisk storlek och avstånd å den andra sidan. Med andra ord gäller att ju större ekonomi och ju närmare ett land ligger desto mer handlar vi med det landet. Detta indikerar att det kan förväntas att handeln både med de stora länderna i Asien som med länderna i Östeuropa kommer att öka i takt med att dessa ekonomier växer.

Också det utländska ägandet i Sverige har ökat kraftigt sedan 1990-talets början. Investeringarna har ofta skett i form av förvärv och fusioner i vilka stora svenska multinationella koncerner varit involverade. Som ett resultat har antalet sysselsatta i utlandsägda företag mer än fördubblats sedan 1990-talets inledning. Enligt en uppskattning av Invest in Sweden Agency (ISA) år 2004 var 23 procent av alla sysselsatta i privat sektor, eller drygt 560 000 personer, arbetande i de 10 000 utlandsägda företag som var registrerade i Sverige. Tio år tidigare fanns 3 000 utlandsägda företag registrerade.⁷³ Motsvarande utveckling gäller för svenskägda företag. År 2003 hade svenskägda företag omkring en miljon anställda utanför Sveriges gränser, att jämföra med ca 500 000 anställda i Sverige. För perioden 1993–2003 ökade antalet anställda i utlandet för svenskägda företag med ca 80 procent samtidigt som antalet anställda i Sverige för dessa företag minskade med knappt 20 procent.⁷⁴

Såväl in- som utvandring har liksom turismen ökat. Svenska företags tillgångar i utlandet ökade mellan 1992 och 2001 från drygt 300 miljarder kronor till 1,3 biljoner kronor. Under år 2003 konstaterades att Sverige var en av världens mest globaliserade ekonomier vilket förklaras av en hög andel utländskt ägande och att svenska företag investerar i andra länder.⁷⁵

Internationaliseringen av ekonomin har möjliggjorts tack vare den tekniska utvecklingen. Under senare år har den snabba utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknik inneburit att produktionsprocesser blir mer internationella i meningen att olika led i värdekedjan i högre utsträckning utförs i olika länder. Kostnaderna för att kommunicera med leverantörer eller dotterbolag utomlands har sedan 1990-talet sjunkit kraftigt och väntas fortsätta sjunka i takt med den tekniska utvecklingen på området. Utvecklingen har gjort det möjligt att koordinera tillverkning och produktutveckling över långa avstånd.

Eliasson (i Konkurrensverket 2005b) framhåller att den moderna kommunikationstekniken har möjliggjort en mer effektiv koordinering vilket med lägre transportkostnader och en liberaliserad handel leder till att produktionen i allt högre utsträckning blir global. En produkts tillverkning kan distribueras över marknader för specialiserade underleverantörer över stora avstånd i flera olika länder. Företag upphandlar eller lägger ut produktion till de enheter och länder som erbjuder bäst villkor för produktionen. Tillverkning av produkter med stort arbetsinnehåll läggs i huvudsak i länder under utveckling där arbetskraftskost-

6 Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster

naderna är låga medan kompetenskrävande och kundanpassad slutmontering i större utsträckning har expanderat i mer industriellt utvecklande länder som Sverige.

Det bör dock påpekas att det inte bara är tillverkning inom traditionell verkstadsindustri som förläggs i länder med lägre arbetskraftskostnader än de i Sverige. Också inom exempelvis reklambranschen läggs produktionsjobb, som tidigare gjordes internt inom svenska reklambyråer, ut på externa byråer i bl.a. de baltiska länderna.⁷⁶ Ett annat exempel är att flera svenska banker har annonserat att de planerar att lägga ut bl.a. teknikutveckling, som idag utförs i Sverige, till Baltikum.⁷⁷ Det är inte alltid som produktion flyttar från Sverige. Utvecklingen innebär också att konkurrensen på den svenska marknaden ökar genom att nya företag eller svenska företag med anställda från de nya medlemsländerna etablerar verksamhet i Sverige. Ett under hösten 2005 aktuellt exempel är etablering av tandvårdskliniker med tandläkare från främst östra Europa som riktar sig till svenska konsument.⁷⁸

Den utveckling som ny teknik och friare handel mellan länder har inneburit leder således till en ökad köpmakt. Det gäller såväl företag som upphandlar insatsprodukter till sin produktion eller för vidareförsäljning, som konsumenter vilka i praktiken kan utnyttja en större marknad – inte bara den lokala eller nationella utan en europeisk eller global – för sina inköp. Denna ökade köpmakt är ett resultat av ökade möjligheter att jämföra priser och produkter samt göra affärer över långa avstånd. Detta skärper konkurrensen och tvingar inköpare att bli effektivare för att kunna konkurrera på marknaden. Ett exempel på det senare kan vara dagligvaruhandelns ökande satsning på egna märkesvaror som leder till

lägre kostnader för detaljhandelsföretagen och därmed kan ge utrymme för lägre konsumentpriser. En utveckling som delvis kan förklaras av en ökad konkurrens inom dagligvarusektorn (se vidare i kapitel 9).

Många betraktar den pågående utvecklingen med misstänksamhet, eller t.o.m. rädsla, då man anser att de snabbt ökande finansiella flödena leder till ojämlikhet mellan och inom länder som hotar arbetstillfällena och välfärd samt förhindrar social utveckling. En viktig del i denna s.k. globaliseringskritik är att konkurrens uppfattas som något negativt. Det argument som används är att när ett land liberaliserar sin ekonomi träder utländska företag in och slår ut de lokala producenterna från marknaden, vilket antas leda till sociala problem i form av arbetslöshet och ökande sociala klyftor i samhället.⁷⁹

Det kan konstateras att omställningen i en ekonomi som öppnas för konkurrens och effektivisering inte alltid är smärtfri. Friberg lyfter fram flera studier av handelsliberaliseringar och finner att effektivisering i hög utsträckning drivs genom att de effektiva producenternas andel av produktionen ökar och att dessa effektiva företag tvingas bli ännu mer effektiva. De ineffektiva företagen får större problem och går många gånger under.

Det är emellertid gynnsamt för de allra flesta, såväl konsumenter som löntagare, med en ökad integration och handel som leder till en ökad konkurrens. Att framgångsrika företag slår ut mindre effektiva företag är en naturlig process som leder till en effektivare fördelning av resurserna i ekonomin. Det främjar den ekonomiska tillväxten vilket leder till en ökad välfärd.⁸⁰ Dock utesluter inte detta att såväl enskilda individer som företag kan känna sig drabbade under omställningsperioden.⁸¹

Utan handel och internationell konkurrens skulle utbudet av produkter bli mindre och produktionen skulle bli mindre effektiv. När handelns effekter för konkurrens och välfärd studeras görs ofta teoretiska jämförelser mellan helt slutna och helt öppna ekonomier. Trots det kan argumenten generaliseras till att ju lägre handelshinder desto fler produkter och desto effektivare fördelning av produktionen. En annan positiv effekt av en mer öppen ekonomi är att samarbeten om t.ex. priser i form av olagliga karteller är svårare att upprätthålla då flera konkurrenter är baserade i olika länder. Friberg pekar på att när konkurrenter har olika kultur och träffas mindre ofta är det typiskt sett svårare att upprätthålla ett prissamarbete.

Utvecklingen går mot att gränserna mellan länder har blivit allt mindre viktiga. Det är en process som pågått under relativt lång tid. Trots detta kan man inte dra slutsatsen att gränserna suddats ut. Friberg redovisar ett antal studier som pekar på att nationella gränser fortsatt är viktiga för priser och handelsflöden. Bl.a. visar Engels och Rogers (1996) att pris-

variationen för diverse konsumentprodukter mellan amerikanska och kanadensiska städer var betydande. Variationen mellan två städer förklarades med avstånd och med om de låg i olika länder. Resultatet visade att gränsen i sig hade en avgörande betydelse. Att korsa gränsen skapade lika stora skillnader i relativpriset som om städerna låg 75 000 miles (ca 120 000 kilometer) ifrån varandra. Gränserna har sannolikt lika stor betydelse i Europa. Som konstateras i avsnitt 3.3 finns det betydande prisskillnader mellan länder inom EU trots att dessa utgör en "inre marknad" med fri rörlighet för människor, produkter och kapital.

Det är inte bara priser som skiljer sig åt mellan länder. Man handlar också betydligt mer inom länder än mellan dem. Friberg redovisar ett antal centrala empiriska studier som visar detta. Slutsatsen är således att nationella gränser har betydelse för priser och handelsflöden vilket i högsta grad påverkar konkurrensen. Dock har betydelsen minskat och väntas fortsätta att minska framöver.

6 Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster

6.2 Informationsteknik och pristransparens

Användningen av informationsteknik har under senare år inneburit delvis nya konsumtions- och inköpsmönster. Det faktum att informationsinsamling och inköp kan göras via Internet har inneburit att konsumenternas möjligheter att snabbt jämföra priserna på en vara eller tjänst har ökat. Dessa möjligheter innebär att konsumenterna i flera fall kan ta rationella inköpsbeslut snabbare och enklare än vad som var möjligt för ett antal år sedan.

En mängd studier har visat att förenklade möjligheter för konsumenter att jämföra priser och en ökad mängd tillgänglig information som regel leder till en prispress på marknaden.⁸² Såväl aktiv marknadsföring om priser och de möjligheter som Internet ger för att enkelt göra jämförelser bidrar till att göra konsumenterna mer prismedvetna och priskänsliga och är därför bra för konkurrensen. Internet kan användas både för att enkelt jämföra priserna mellan olika produkter, t.o.m. över gränserna, och för att efter avslutad sökprocess användas som direkt inköpskanal.

Försäljning via Internet utgör en allt viktigare del av handeln. Enligt en studie från Handelns utredningsinstitut (HUI) bedrev år 2004 15 respektive 30 procent av detalj- respektive partihandelsföretagen i Sverige försäljning via Internet.⁸³ Under 2004 uppgick Internetförsäljningen inom detaljhandeln till omkring 6,8 miljarder kronor, vilket motsvarade 1,6 procent av detaljhandeln totala försäljning, eller 3,1 procent av den s.k. sällanköpshandeln inom vilken de flesta Internettransaktioner sker.

Tillväxten i Internetförsäljningen har historiskt varit hög och tycks ännu inte nått ett jämviktsläge relativt andra typer av försäljningssätt. Exempelvis anger HUI att detaljhan-

delsförsäljningen via Internet ökade med 30 procent under perioden januari–augusti 2005 jämfört med motsvarande period året innan. Om ökningstakten håller i sig över hela året kan det innebära att detaljhandeln via Internet kommer att omsätta uppemot nio miljarder kronor för helåret 2005.⁸⁴ Det är framförallt inom handel av hemelektronik, data och medier som böcker, musik, spel och filmer som Internet är en betydelsefull försäljningskanal. Detta är varugrupper där 15–20 procent av invånarna i riket under 2004 använde Internet för sina inköp. När det gäller t.ex. dagligvaruhandeln är bilden en annan med en enda aktör (PrisXtras närhandel NetXtra i Stockholm) som har en marginell del av marknaden.⁸⁵

Det faktum att Internet ökar möjligheterna till prisjämförelser och ger större möjligheter till distansköp är till nytta för konsumenterna.

När konsumenter enkelt kan resa mellan länder och utnyttja Internet för inköp uppträder nya alternativ på marknader som tidigare varit monopol. Alkoholmarknaden är ett tydligt sådant exempel, men det finns flera – även tjänstemarknader. Tandvård och annan hälsovård utförs till konkurrenskraftiga priser i exempelvis Baltikum och Polen och allt fler svenska konsumenter utnyttjar möjligheten att resa ditt och få ta del av detta utbud.⁸⁶ Utvecklingen har satt press på de i Sverige verksamma leverantörerna (se vidare i kapitel 7).

Även om Internet radikalt har förändrat förutsättningarna för konsumenter att göra inköp och jämföra priser har genomslaget varit än mer genomgripande för handeln mellan företag (eng. business to business). Eliasson (2002) konstaterade redan för ett antal år sedan att det är de stora företagens inköpsorganisa-

tioner som varit särskilt tidiga i att ta till sig den nya informationsteknikens möjligheter. Tekniken har möjliggjort en markant förbättrad genomlysning av priset på varor och tjänster vilket i sin tur gör det allt svårare för företag att hålla olika priser mellan skilda länder, i vart fall för standardiserade produkter. Globala prisjämförelser är för vissa produkter möjliga att göra i realtid. Förenklade möjligheter att jämföra priser innebär ett ökat konkurrenstryck i alla led i produktion och försäljning av en produkt.

Ökad tillgänglighet till information och genomlysning av branscher kan således vara bra för konkurrensen. Den under senare år förbättrade informationstillgången kan väntas leda till ökad rörlighet på marknaden. Kunder som är mer upplysta och intresserade kan också väntas ställa ökade krav, som driver företagen att utvecklas till gagn för konsumentkollektivet och inköpande företag.

■ **Tabell 6.1** Prisförändringar för olika huvudgrupper i KPI, viktförändring samt volymförändring relativt total privat konsumtion mellan 1990–2004. Procent.

	Nominell prisförändring	Prisförändring relativt KPI	Viktförändring	Volymförändring relativt total privat konsumtion
KPI totalt	34,4			
Livsmedel och alkoholfria drycker	4,8	-22,1	-24,7	-3,4
Alkohol och tobak	53,6	14,3	-22,2	-31,9
Kläder och skor	11,8	-16,9	-18,4	-1,9
Boende	54,9	15,2	9,5	-4,9
Inventarier	22,1	-9,2	-17,2	-8,8
Hälso- och sjukvård	194,2	118,8	42,1	-35,1
Transport	50,6	12,0	-11,8	-21,3
Post och tele	20,9	-10,1	106,3	129,3
Rekreation och kultur	11,2	-17,3	10,8	34,0
Restauranger och logi	34,4	-0,1	25,0	25,1
Diverse	53,9	14,4	85,7	62,3

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

6 Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster

6.3 Den privata konsumtionens utveckling

Den privata konsumtionen har under de senaste tio åren utgjort omkring 50 procent av Sveriges BNP. År 2004 utgjorde den privata konsumtionen drygt 1 224 miljarder kronor enligt uppgift från SCB. I konsumentprisindex (KPI) delas den privata konsumtionen upp i tolv huvudgrupper, vilka är livsmedel och alkoholfria drycker, alkohol och tobak, kläder och skor, boende, inventarier och hushållsvaror, hälso- och sjukvård, transport, post- och telekommunikationer, rekreation och kultur, utbildning (som är privat utbildning), restauranger och logi samt diverse varor och tjänster. De olika huvudgrupperna har olika vikt i KPI och motsvarar gruppernas värdeandelar av den totala privata konsumtionen.⁸⁷ I tabell 6.1 ovan redovisas nominella och reala prisändringar, viktförändring och relativ volymförändring i den privata konsumtionen för perioden 1990–2004. Som framgår har huvudgruppen utbildning utelämnats då den endast utgör ca en promille av den privata konsumtionen.

Av tabellen framgår att för t.ex. huvudgruppen livsmedel och alkoholfria drycker har de nominella priserna ökat med knappt 5 procent under perioden samtidigt som KPI ökat med knappt 35 procent. Livsmedelspriserna har därmed minskat med omkring 22 procent relativt den privata konsumtionen som helhet. En del av prisminskningen beror på att momsen för livsmedel sänktes vid två tillfällen under perioden. Andra förklaringar är sannolikt en ökad konkurrens i detaljhandelsledet och att Sverige blev medlem av EU år 1995, vilket bl.a. innebar ett ökat konkurrenstryck i leverantörsledet (se vidare i kapitel 9). Huvudgruppens vikt i KPI har under perioden minskat med ca

25 procent, som innebär att de svenska konsumenterna också i volym har minskat sina inköp av livsmedel och alkoholfria drycker relativt övrig konsumtion. Volymförändringen relativt total privat konsumtion var drygt 3 procent. Att notera är att konsumtionen av restaurang- och hotelltjänster har ökat i betydande omfattning relativt övrig konsumtion. En del av den relativt sett minskande konsumtionen av livsmedel och drycker kan sannolikt förklaras med att en större del av det dagliga födointaget skedde på restaurang år 2004 jämfört med 1990.

Förutom för livsmedel har priserna gått ned avseende kläder och skor, inventarier, post och tele samt för rekreation och kultur. För restauranger och logi har priserna ökat ungefär lika mycket som KPI och för övriga grupper har priserna ökat mer än KPI under perioden. Den i särklass största ökningen har skett för hälso- och sjukvård där priserna nominellt gått upp med knappt 190 procent vilket innebar en uppgång med knappt 120 procent relativt KPI. En förklaring till detta är att egenavgifterna har höjts inom området. Det gäller särskilt för tandvård. Med andra ord betalar konsumenterna mer av kostnaderna "ur egen ficka" än vad som gällde i början av 1990-talet. Det får ett genomslag för huvudgruppens prisutveckling i KPI (se vidare om hälso- och sjukvård i kapitel 12).

Det bör poängteras att prisutvecklingen i vissa fall har gått åt olika håll inom en och samma huvudgrupp vilket gör att utfallet för huvudgruppen som helhet kan bli missvisande. Ett slående exempel är att priserna för teletjänster och utrustning under perioden

gått ned med drygt 17 procent relativt KPI medan priserna för posttjänster under samma period ökat med drygt 90 procent relativt KPI. Som framgår av tabellen har priserna för hela huvudgruppen post och tele minskat med omkring 10 procent. Att det ändå blev en så förhållandevis kraftig prisminskning hänger samman med att teletjänsternas vikt i huvudgruppen är betydligt större än vad som gäller för posttjänster.

Från tabellens sista kolumn kan utläsas att konsumtionen av post- och teletjänster har ökat kraftigt relativt övrig privat konsumtion. I praktiken är det konsumtionen av teletjänster som ökat medan konsumtionen av posttjänster minskat något. Konsumtionsökningen kan förklaras med den utvecklingen av nya produkter inom teleområdet som introduktionen av mobiltelefoni för slutkonsumenter, användningen av Internet m.m. En annan förklaring är att sektorn öppnats för konkurrens under perioden (se avsnitt 10.3).

Också konsumtionen av rekreations- och kulturtjänster har ökat betydligt. Det samma gäller för diverse varor och tjänster – där bl.a. finansiella tjänster ingår.

Den kraftiga minskningen av konsumtion av alkohol och tobak som kan utläsas ur tabellen hänger sannolikt samman med den ökade möjligheten till privatimport sedan införelsekvoterna för alkohol- och tobaksvaror

successivt utökats sedan Sverige, år 1995, blev medlem av EU.

De förändrade konsumtionsmönstren påverkar konkurrensen på marknaden. Exempelvis leder lägre livsmedelspriser till att konsumtionens sammansättning ändras vilket påverkar utfallet inom andra områden. Som framgått tidigare i kapitlet har även den ökande användningen av Internet för handel lett till nya och förändrade konsumtionsmönster. I det fall konsumenterna i ökad utsträckning efterfrågar varor och tjänster som tillhandahålls på marknader med många säljare eller där inträdeshindren är låga leder det till en totalt sett ökad konkurrens. Av avgörande betydelse för konkurrensens utveckling är hur de enskilda marknaderna har utvecklats. De under 1990-talet genomförda regelreformerarna av många tidigare monopolmarknader har lett till ett utökat och förändrat utbud vilket gett konsumenterna nya konsumtionsmöjligheter (se kapitel 10).

Den ökande integrationen av marknader som EU-samarbetet innebär har i många fall gett de svenska konsumenterna större konsumtionsmöjligheter på en utökad marknad. Som en del av denna utveckling har ett antal statliga monopol kommit att utmanas. Det beskrivs i nästa kapitel.

6 Internationalisering och förändrade konsumtionsmönster

⁷¹ Se www.imf.org, 2005-09-15

⁷² Anförande av vice riksbankschef Kristina Persson på Näringslivets hus 2004-04-14: www.riksbank.se, 2005-09-15

⁷³ ISA (2004)

⁷⁴ Svenskt näringsliv (2005)

⁷⁵ ISA (2003)

⁷⁶ Se artikel i Resumé "Ditt jobb görs för halva priset i Estland", 2005-09-08

⁷⁷ Se artikel i Svenska dagbladets webbversion, www.n24.se, "Bankjobb flyttar till Baltikum", 2005-10-14

⁷⁸ Se artikel i Aftonbladets webbversion, www.aftonbladet.se, "Privatklirik halverar priset på tandvård", 2005-11-05

⁷⁹ Se t.ex. Klein (2002)

⁸⁰ För en sammanfattning av välfärdsvinster till följd av ökad handel se Friberg i Ekholm (red.) (2005)

⁸¹ Att enskilda kan drabbas under strukturomvandlingar och effektiviseringar av en ekonomi är ingenting nytt. Ett vanligt exempel på detta är introduktionen av den s.k. Spinning Jenny som var en spinnmaskin som uppfanns av James Hargreaves 1764 och introducerades i den engelska textilindustrin. Till en början kunde man spinna åtta trådar, men småningom utvecklades maskinen till att kunna spinna 100 trådar samtidigt. Utvecklingen av maskinen ledde till protester och handgripligheter från handspinnare som ansåg att deras framtid var hotad.

⁸² För en sammanställning se Motta (2004b)

⁸³ HUI (2005)

⁸⁴ Enligt HUI:s "e-barometer januari-april 2005" och "e-barometer maj-augusti 2005"

⁸⁵ Supermarket (2005)

⁸⁶ Se t.ex. artikel i Dagens Nyheters webbversion www.dn.se, "Allt fler söker billig tandvård utomlands", 2005-09-28

⁸⁷ Under perioden 1990–2004 har metoderna för beräkning av KPI ändrats. Det har påverkat vägningstalen. Exempelvis har täckningsgraden för huvudgruppen diverse varor och tjänster ökat något.

7 Statliga monopol utmanas

7 Statliga monopol utmanas

7 STATLIGA MONOPOL UTMANAS

Under senare år har de statligt ägda eller kontrollerade monopolen för detaljhandel av läkemedel (apoteksmonopolet) och alkohol (alkoholmonopolet) samt monopolet för kommersiellt spelande (spelmonopolet) kommit att utmanas. Utvecklingen har inneburit att en allt större andel av konsumtionen på de berörda marknaderna sker utanför ramen för monopolens verksamhet. Det bör ses i ljuset av bl.a. utvecklingen av EU:s inre marknad med minskade handelshinder och fler medlemsländer samt utvecklingen av Internets användning och räckvidd.

De monopol som behandlas i detta kapitel är i huvudsak motiverade av folkhälsoskäl. Dessa monopol svarar för en inte obetydlig andel av den privata konsumtionen. Den utveckling som beskrivits i det föregående kapitlet, innebärandes en ökad internationell konkurrens till följd av bl.a. teknisk utveckling, gör sig gäl-

lande även på dessa marknader. Utvecklingen har bl.a. lett till att monopolen i vissa fall har ifrågasatts utifrån EG-rättsliga utgångspunkter. Vad den ökande internationaliseringen och den tekniska utvecklingen har inneburit för apoteksmonopolet, alkoholmonopolet samt spelmonopolet beskrivs nedan.

7.1 Apoteksmonopolet

Enligt lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. har det statligt ägda Apoteket AB (Apoteket) ensamrätt till detaljhandel av både receptbelagda och receptfria läkemedel. Målen för Apotekets verksamhet är bl.a. att svara för en god läkemedelsförsörjning och verka för en rationell läkemedelsanvändning, tillhandahålla läkemedel till lägsta möjliga kostnad och svara för producentobunden information till enskilda konsumenter samt till hälso- och sjukvården. Försäljning av läkemedel distribueras via försäljningsställen (apotek) som ägs av Apoteket eller av företaget kontrakterade s.k. apoteksombud (livsmedelsbutiker, bensinstationer m.fl.). Det finns närmare 900 apotek, varav ett 80-tal är s.k. sjukhusapotek, dvs.

apotek på sjukhus. Vidare finns ett tusental apoteksombud. Dessa fungerar främst som utlämningsställen för förbeställda läkemedel och finns huvudsakligen i glesbygd.

Enligt Apotekets avtal med staten ska företaget svara för en god läkemedelsförsörjning i landet och verka för en rationell läkemedelsanvändning. Det åligger Apoteket att på begäran snarast möjligt anskaffa och tillhandahålla förskrivna läkemedel som ingår i läkemedelsförmånen och förskrivna förbrukningsartiklar.

Apotekets totala omsättning 2004 var ca 33,6 miljarder kronor. Av detta utgjorde omkring 24,6 miljarder kronor läkemedelsförsäljning till allmänheten enligt recept, knappt 4,1 miljarder kronor försäljning till den slutna

vården (sjukhusen) och närmare 650 miljoner kronor försäljning till den öppna vården. Resterande andel eller knappt 4,3 miljarder kronor gällde "egen vård" och avsåg receptfria läkemedel och s.k. fria handelsvaror (hudkrämer, hygienartiklar, kosmetika m.m.).⁸⁸

Sverige skiljer sig på apoteksområdet från flertalet övriga OECD-länder genom att ett statligt ägt företag har fått ensamrätt att sälja läkemedel till allmänheten. Apotekssystemen i andra länder grundas på privat ägande. I de flesta länder är det möjligt för enskilda att etablera apotek om man uppfyller givna kompetens- och kvalitetskrav.

Under 2006 avser en Internetbaserad apoteksservice att lanseras av en annan aktör än Apoteket. Denna tjänst, benämnd Poteket, ska erbjuda bl.a. direktleverans av läkemedel från partihandeln till vårdenheter och kontinuerlig hemleverans till privatpersoner som har recept förskrivna av läkare i Sverige. Receptmottagningen ska ske via post eller Internet. Det ska också finnas möjlighet att få recept av svenska förskrivare expedierade från apotek i närbelägna länder inom EU och övriga EES.

7.1.1 EG-domstolens dom i Hanner-målet

Konkurrensverket har i tidigare rapporter framhållit vikten av att beakta tillgängligheten till apotek.⁸⁹ Sverige har i ett europeiskt perspektiv få apotek per invånare, något som skulle kunna förbättras om detaljhandelsmonopolet för läkemedel liberaliserades. Som ett första steg i en sådan process har verket föreslagit att andra företag och detaljister ska ges möjlighet att konkurrera med Apoteket om att få sälja det receptfria sortimentet.

Frågan om det svenska apoteksmonopolet lyftes fram i det s.k. Hanner-målet.⁹⁰ Målet rörde en tvist mellan staten och företaget Bringwell om försäljning av rökavvänjningsmedel i vanliga butiker. Stockholms tingsrätt ställde i målet ett antal tolkningsfrågor till EG-domstolen angående monopolets förenlighet med EG-fördraget.⁹¹

Enligt artikel 31.1 i fördraget har medlemsstaterna en skyldighet att anpassa sina statliga handelsmonopol på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. I Franzén-målet, som rörde statliga handelsmonopols förenlighet med EG-rätten och specifikt det svenska alkoholmonopolet (se avsnitt 7.2.1), fastställde EG-domstolen tre områden där monopolet måste uppfylla kravet på neutrala villkor för berörda företag.⁹² Områdena – som gäller systemet för urval av produkter, försäljningsorganisation och marknadsföring – upprepades av EG-domstolen i Hanner- domen.

EG-domstolen konstaterade att det i avtalet mellan svenska staten och Apoteket (1996 års avtal) saknades viktiga bestämmelser såsom en produktplan och ett system för inköp. Detta innebar i sin tur att läkemedelstillverkare vars produkter inte tagits med i Apotekets sortiment inte erhöll motiverade avslagsbeslut. Det föreskrevs inte heller någon möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut till en oberoende kontrollinstans. Avtalet innebar därmed att diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater inte kunde uteslutas. EG-domstolen slog fast att en ordning som innebär ensamrätt till detaljhandel och som är utformad på ett sådant sätt som det svenska apoteksmonopolet inte är förenligt med EG-rätten.

7 Statliga monopol utmanas

Med utgångspunkt i Hanner-domen har staten och Apoteket träffat ett nytt avtal om bolagets verksamhet. Avtalet trädde i kraft den 24 juni 2005.⁹³ I avtalet har införts regler angående vilka krav som ställs på Apoteket avseende sortiment, lagerhållning, marknadsföring och produktinformation. Bland annat ska Apoteket upprätta en produktplan. Bolaget ska dessutom på begäran i ett skriftligt beslut redogöra för skälet till att en leverantörs läkemedel inte lagerhålls på lokalt apotek samt upplysa om rätten att få beslutet överprövat av Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden.⁹⁴ Vidare innebär det nya avtalet att Apotekets åtgärder för marknadsföring och information om läkemedel ska vara opartiska och oberoende av produkternas ursprungsland.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder och beslutat att låta en offentlig utredning se över regleringen av detaljhandeln med läkemedel och analysera formerna för läkemedelsförsäljning.⁹⁵ Som ett första steg ska utredningen analysera om detaljhandeln med receptfria nikotinläkemedel till konsument bör få bedrivas av även andra näringsidkare än Apoteket. Utredningen ska lämna en rapport till regeringen senast den 28 februari 2006. Inriktningen av det andra steget anges inte närmare i utredningsdirektivet. Där anges enbart att utredningen i denna del avses omfatta regleringen av detaljhandeln med läkemedel och att uppdraget kommer att preciseras i ett tilläggsdirektiv.

7.2 Alkoholmonopolet

Målet för den svenska alkoholpolitiken är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen av alkohol. Marknaden för alkoholdrycker är därför reglerad i detaljhandelsledet. Enligt alkohollagen (1994:1738) har det statligt ägda Systembolaget AB (Systembolaget) ensamrätt till detaljhandel med alkoholhaltiga drycker. Systembolagets ensamrätt begränsar tillgängligheten till alkoholhaltiga drycker bl.a. genom kontroll av butiksetableringar och öppettider samt genom försäljningsregler.

I avtalet mellan Systembolaget och svenska staten anges att produkturvalet ska vara sådant att ingen favorisering sker av inhemska produkter.⁹⁶ Om en leverantör vars produkt blivit avvisad så begär ska Systembolaget skriftligen redogöra för skälen till detta. Leverantören ska

upplysas om möjligheten till överprövning av Systembolagets beslut hos Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden. Avtalet reglerar också marknadsföring och produktinformation som ska vara opartisk och oberoende av produkternas ursprungsland.

Systembolagets största leverantör är statliga Vin & Sprit med en marknadsandel (mätt som fakturering) om ca 25 procent. De fem största leverantörerna svarar för runt 50 procent av Systembolagets fakturering.⁹⁷

Det finns omkring 420 systembutiker i Sverige. På många mindre orter finns det i stället för en systembutik ett ombud som ofta är en butik som säljer dagligvaror. Totalt finns runt 580 ombud i riket.

Enligt SoRAD (2005a) uppgick alkoholkonsumtionen i Sverige under perioden september

2004–augusti 2005 till drygt tio liter ren alkohol per person över 15 år. Systembolagets andel av den totala alkoholkonsumtionen sjönk från 49 procent 2003 till 46 procent 2004. Bolaget sålde drygt 350 miljoner liter drycker år 2004 vilket var en nedgång med ca 4 procent jämfört med året innan. Såväl resandeförseln som den illegala införseln har ökat på senare år.⁹⁸ Den ökade införseln är en följd av ändrade införselregler, sänkta alkoholskatter i Danmark och Finland, samt relativt Sverige låga skatter i Tyskland, Polen och de baltiska länderna.

Förutom resandeförsel av alkoholhaltiga drycker förekommer införsel via mellanhänder. Det finns ett antal företag som har webbsidor från vilka svenska konsumenterna kan beställa alkoholhaltiga drycker från andra länder och få dessa levererade till sin bostad. Som framgår nedan är denna typ av handel omstridd.

7.2.1 Alkoholmonopolets utformning prövas

I Franzén-målet prövade EG-domstolen såväl det svenska alkoholmonopolets utformning i förhållande till EG-fördragets bestämmelser om varors fria rörlighet, som vad som gäller för statliga handelsmonopol.⁹⁹ EG-domstolen klargjorde att en medlemsstat under vissa förhållanden kan behålla ett statligt handelsmonopol om detta har upprättats för att främja ett mål av allmänt intresse, t.ex. människors liv och hälsa. Efter att ha analyserat Systembolagets organisation och funktionssätt konstaterade domstolen att detaljhandelsmonopolet vid rådande förhållanden och som det då var utformat var icke diskriminerande och därmed förenligt med EG-rätten.

Hur effektivt alkoholmonopolet uppnår sitt ovan redovisade syfte påverkas dock av möjligheterna till införsel av alkohol från omvärlden. Reglerna om tillåten införsel hänger

bl.a. samman med reglerna om beskattning på området.

Enskilda personer får sedan den 1 januari 2004 föra in alkoholhaltiga drycker till Sverige för eget bruk, förutsatt att införseln sker personligen. Om en svensk konsument däremot inte själv kan införa varan finns möjligheten att låta Systembolaget köpa in varan för kundens räkning. Det är inte tillåtet att anlita någon annan mellanhand eller transportör än Systembolaget. Det svenska regelverkets förenlighet med EU:s regler har ifrågasatts av EU-kommissionen som har stämt Sverige inför EG-domstolen.¹⁰⁰

Skatteskillnader mellan länder utgör en press på den svenska modellen. Skatteskillnaderna skapar utrymme för legitim handel över gränserna men också för skattebedrägeri och smuggling. Kommissionen har i en tidigare rapport konstaterat att de stora skillnaderna i alkoholskattenivåer och moms skapar problem för ett flertal medlemsstater.¹⁰¹

I takt med att införselkvoterna har höjts och slutligen avskaffats har tillgängligheten till alkoholdrycker från andra länder ökat. En allt större andel av de alkoholdrycker som konsumeras i Sverige är köpta utomlands. De alkoholskattesänkningar som har genomförts i Danmark och Finland, liksom EU:s utvidgning, har förstärkt denna utveckling.

För att motverka utvecklingen föreslog Alkoholinförselutredningen i sitt delbetänkande en sänkning av skatten på spritdrycker med 40 procent.¹⁰² Utredningen ansåg att en sänkning även skulle begränsa införseln av öl och vin med hänsyn till att produkterna köps samtidigt. Förslagets syfte var att bryta mönstret med ökad resandeförsel och minskad inhemsk försäljning och därigenom behålla den svenska alkoholpolitikens legitimitet. Utredningen föreslog senare i sitt slutbetänkande en rad förebyggande åtgärder för att minska

7 Statliga monopol utmanas

alkoholkonsumtionen.¹⁰³ Dessutom föreslogs i detta betänkande att skatten på vin och öl skulle sänkas med 30 procent. Detta för att i likhet med den föreslagna skattesänkningen för spritdrycker bryta utvecklingen mot att en

allt större andel av de alkoholhaltiga drycker som konsumeras i Sverige är inhandlade i ett annat land. De lämnade förslagen bereds inom regeringskansliet.

7.3 Spelmonopolet

Statsmakternas motiv för reglering av spel att lotterier är att dessa medför risker för sociala och ekonomiska problem för den enskilde i form av spelmissbruk och andra skadeverkningar. Spelandet regleras i lotterilagen (1994:1000) vars huvudsyfte är att skydda det allmänna från bl.a. brottslighet och den enskilde från ekonomiska och sociala problem. Målet är därmed att uppnå en spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former.

Enligt lotterilagen tillåts endast vissa aktörer på spelmarknaden vilka är folkrörelserna, hästsporten och staten. Överskottet från lotterier och spel ska i princip tillfalla allmänna och allmännyttiga ändamål. Lotterilagen fastställer att anordnandet av lotterier i Sverige kräver tillstånd och att alla tillstånd står under statlig tillsyn.¹⁰⁴ Att utan tillstånd anordna lotteri i Sverige är straffbart. Det är också förbjudet att främja deltagande i utländska lotterier.

De huvudsakliga aktörerna på den svenska spel- och lotterimarknaden är AB Svenska Spel (Svenska Spel), AB Trav och Galopp (ATG) och folkrörelserna. Svenska Spel är ett helägt statligt bolag och den största aktören på marknaden med en andel om 56 procent (inklusive automatspel och Casino Cosmopol) av det kommersiella spelandet i Sverige. ATG ägs av

hästsporten och har en andel om 29 procent. Folkrörelserna är den samlade benämningen för ideella föreningar som bedriver allmännyttig verksamhet. Deras andel uppgår till drygt 12 procent. Slutligen har privat drivna restaurangkasinon en andel om knappt 3 procent.¹⁰⁵

Omsättningen på den svenska spelmarknaden uppgick år 2004 till ca 36,5 miljarder kronor brutto (före utbetalda vinster) och 15 miljarder kronor netto (efter utbetalda vinster). De största spelformerna är vadhållning, lotterier, automatspel och bingospel. Hushållens andel av den disponibla inkomsten som läggs på spel och lotterier är knappt 3 procent brutto och drygt 1 procent netto. Av den slutliga behållningen av spelverksamheten på ca 8,5 miljarder kronor år 2003 gick mer än hälften (4,9 miljarder kronor) till staten. Resterande andel fördelades mellan folkrörelserna och hästsporten som fick 2,2 miljarder respektive 1,4 miljarder kronor.

Tillväxten av marknaden är snabb. Den tekniska utvecklingen har gett upphov till nya distributionskanaler och nya spelformer. I detta sammanhang har spel via Internet haft en viktig roll. Det har lett till att tillgängligheten till spel och lotterier har ökat med ett ökat spelandet som resultat.

De utlandsbaserade aktörerna som verkar via Internet har haft en stark tillväxt. Dessa aktörer erbjuder bl.a. poker, kasinospel och vadslagning på idrott. Eftersom de saknar legala möjligheter till fysisk etablering i Sverige är de etablerade i andra länder men riktar sig till svenska konsument. Inledningsvis konkurrerade de utländska bolagen enbart med sportspel men har nu utvecklats till att erbjuda fler produkter såsom roulette och poker. Breddningen av utbudet sker på flera plan. Ett exempel är att de utländska bolagen tillhandahåller virtuella skraplotter (trisslotter) via Internet. Tillsammans uppskattas att Internet-spelandet omsätter två miljarder kronor på årsbasis. Ett tal som snabbt blir större.¹⁰⁶ För att kunna möta den ökande konkurrensen har Svenska Spel vidtagit en rad åtgärder för att stärka de befintliga produkternas konkurrenskraft och utökat utbudet av spelformer. Exempelvis fick företaget i november 2005 regeringens klartecken att administrera pokerspel via Internet.¹⁰⁷ Svenska Spel har även uttryckt en önskan om att få erbjuda större vinstchanser till spelarna, vilket kräver en ändring av bolagets speltillstånd.¹⁰⁸

7.3.1 Spelmonopolet under press

EG-fördragets bestämmelser om den fria rörligheten av tjänster och etableringsrätten är tillämpliga även på spelområdet. Nationella begränsningar är endast tillåtna om de kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset samt är proportionerliga och icke-diskriminerande.¹⁰⁹ Ett nationellt spelmonopol kan med andra ord vara förenligt med EG-rätten, men bara av folkhälsoskäl.

De utlandsbaserade spelbolagen har kritiserat och utmanat det svenska spelmonopolet i allmänhet och förbudet mot icke-sanktionerad spelreklam i synnerhet. De har bl.a. krävt att

få annonsera om sina Internetbaserade spel i svenska dagstidningar.

Regeringsrätten har dock i två domar slagit fast att den svenska regleringen är i överensstämmelse med EG-rätten.¹¹⁰ Domstolen konstaterar visserligen att marknadsföringen på spelområdet har ökat och intensifierats men påpekar samtidigt att de svenska spelbolagen i praktiken agerar på en konkurrensutsatt marknad på grund av att konsument är oförhindrade att via Internet delta i spel som härstammar från andra EU-länder. Regeringsrätten slår fast att utländska spelbolag varken får etablera sig eller marknadsföra sig i Sverige. Främjandeförbudet uppluckras emellertid i och med att exempelvis tv-reklam från utländska spelbolag inte kan stoppas när kanalerna sänds från andra länder (vilket exempelvis gäller för de i Sverige populära tv-kanalerna TV3 och Kanal 5).

I Sieps (2005) rapport framhålls att det är mycket svårt att stänga ute konkurrens från spelmarknaden, mot bakgrund av de möjligheter som den tekniska utvecklingen har inneburit. Därtill har EU-kommissionen inlett ett förfarande för att klargöra om det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten. Mot bakgrund av Regeringsrättens beslut planerar kommissionen även att granska de inskränkningar i etableringsrätten som det svenska spelmonopolet innebär.

Med utgångspunkt från målen för den svenska spelpolitiken beslutade regeringen att låta en offentlig utredning se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet.¹¹¹ Syftet med utredningen är att ta fram förslag på åtgärder som behövs för att anpassa regleringen till den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen samt till utvecklingen inom EG-rätten. Enligt direktiven ska utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2005.

7 Statliga monopol utmanas

7.4 Avslutande kommentarer

De tre i det här kapitlet beskrivna legala monopolen har kommit att utmanas under senare år. Svenska konsumenter har möjlighet att ta del av varor och tjänster från andra EU-länder. Dessa produkter kan vara billigare eller ha en annan, mer attraktiv, utformning än vad som tillhandahålls inom ramen för de legala monopolen. Den tekniska utvecklingen har inneburit att svenska konsumenters tillgänglighet till produkterna har ökat. Utlandsbaserade spelbolag tillhandahåller speltjänster via Internet och handel via Internet av såväl alkoholhaltiga drycker som läkemedel förekommer. Vidare har utformningen av de svenska monopolen, i ett antal fall, ifrågasatts på EG-rättsliga grunder.

Utvecklingen har föranlett motåtgärder och förslag för att förändra eller stärka monopolens ställning har lämnats. Vad gäller speltjänster möts utvecklingen genom att utbudet av produkter breddas. Svenska Spel har också uttryckt önskemål om att få rätt att utbetala större vinstandelar till spelarna. I fråga om alkoholdrycker har skattesänkningar föreslagits av Alkoholinförslutredningen i syfte att vända trenden mot att allt mer av den i Sverige konsumerade alkoholen är inköpt i andra länder. För apoteksmonopolets del visar utslag i EG-domstolen att systemet behöver revideras. Åtgärder har vidtagits och en utredning har tillsatts i syfte att se över hur en revidering kan ske.

⁸⁸ Apoteket (2005)

⁸⁹ Se bl.a. Konkurrensverket (1999) och (2002b)

⁹⁰ År 2001 sålde företaget Bringwell nikotintuggummi och nikotinplåster i en hälsobutik i Stockholm. Läkemedelsverket polisanmälde Krister Hanner, företagets VD, som åtalades vid Stockholms tingsrätt för brott mot läkemedelslagen (1996:1152), enligt vilken endast Apoteket AB får bedriva handel med läkemedel.

⁹¹ Se EG-domstolens dom av den 31 maj 2005 i mål C-438/02. Att notera är att det av en statlig förordning (1970:738) framgår att ett sjukhusapotek (som ombesörjer distribution av läkemedel inom sjukhus) får drivas av sjukvårdshuvudmannen (i de flesta fall ett landsting) eller av Apoteket AB efter överenskommelse med sjukvårdshuvudmannen. Apoteket driver samtliga sjukhusapotek. Denna förordning var inte föremål för prövning av EG-domstolen.

⁹² Se EG-domstolens dom av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, *Franzén*, REG 1997, s. I-5909.

⁹³ SFS 2005:630

⁹⁴ Den oberoende kontrollinstansen Alkohol- och läkemedels-sortimentsnämnden inrättades den 22 juni 2005 genom en ändring i förordningen (1994:2048) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden, vars mandat därmed utökades till att omfatta även läkemedelsfrågor.

⁹⁵ Dir 2005:107

⁹⁶ SFS 2004:490

⁹⁷ All information om försäljning, leverantörer och antal butiker är hämtad från Systembolaget (2005)

⁹⁸ SoRAD (2005b) uppger emellertid att privatinförseln av alkohol minskade med 12 procent under årets första åtta månader i jämförelse med samma period året innan. Här ingår dock inte några uppgifter om handeln via Internet.

⁹⁹ Se EG-domstolens dom av den 23 oktober 1997 i C-189/95, *Franzén*

¹⁰⁰ Se EU-kommissionen, pressmeddelande (IP/04/896), "Free movement of goods: Commission takes Sweden to European Court over ban on private imports of alcohol"

¹⁰¹ Se EU-kommissionen, pressmeddelande (IP/04/699), "Alcohol taxation: Commission launches debate"

¹⁰² SOU 2004:86

¹⁰³ SOU 2005:25

¹⁰⁴ Tillstånd ges av kommuner, länsstyrelser, Lotteriinspektionen och regeringen.

¹⁰⁵ Uppgifter om marknadsstruktur, omsättning m.m. är hämtade från Lotteriinspektionen (2005).

¹⁰⁶ Kraft och Skogman (2005)

¹⁰⁷ Finansdepartementet, pressmeddelande, "Svenska Spel får ordna poker-spel över Internet", 2005-11-24

¹⁰⁸ Svenska Spel (2005)

¹⁰⁹ Se EG domstolens dom av den 6 november 2003 i mål C 243/01, *Gambelli*, REG 2003, s. I 13031.

¹¹⁰ Se Regeringsrättens domar i mål nr 5819-01 och mål nr 7119-01.

¹¹¹ Dir. 2004:76

8 Bygg och anläggning

8 Bygg och anläggning

8 BYGG OCH ANLÄGGNING

Bygg- och anläggningssektorn har flera kännetecken som enligt ekonomisk teori ökar sannolikheten för olagliga karteller. Flera karteller har också, under senare tid, avslöjats där ett exempel är den s.k. asfaltkartellen. Ett stort antal statliga utredningar har dessutom utrett och lämnat förslag på lösningar av flera identifierade konkurrensproblem. Trots detta kännetecknas bygg- och anläggningssektorn fortsatt av svag konkurrens. En trend är dock att marknaden blivit något öppnare med potential för fler aktörer i och med att det blivit lättare att importera byggmaterial. Dessutom har fler utländska, främst östeuropeiska, byggföretag etablerat sig på den svenska marknaden sedan EU:s utvidgning den 1 maj 2004.

8.1 Marknadsförhållanden

Bygg och anläggning delas vanligtvis in i en sektor för husbyggnad och en för anläggning. I husbyggnadssektorn ingår exempelvis byggnation av bostäder, industrier och sjukhus. I anläggningssektorn ingår markarbeten, vägar, broar, tunnlar m.m. Asfaltbelägningsbranschen utgör en betydande del av anläggningssektorn, eftersom omfattande asfaltarbeten vanligen krävs vid anläggning av vägar, broar, landningsbanor etc. Byggmaterial är en mängd olika insatsvaror som kan delas in i en rad skilda marknader.

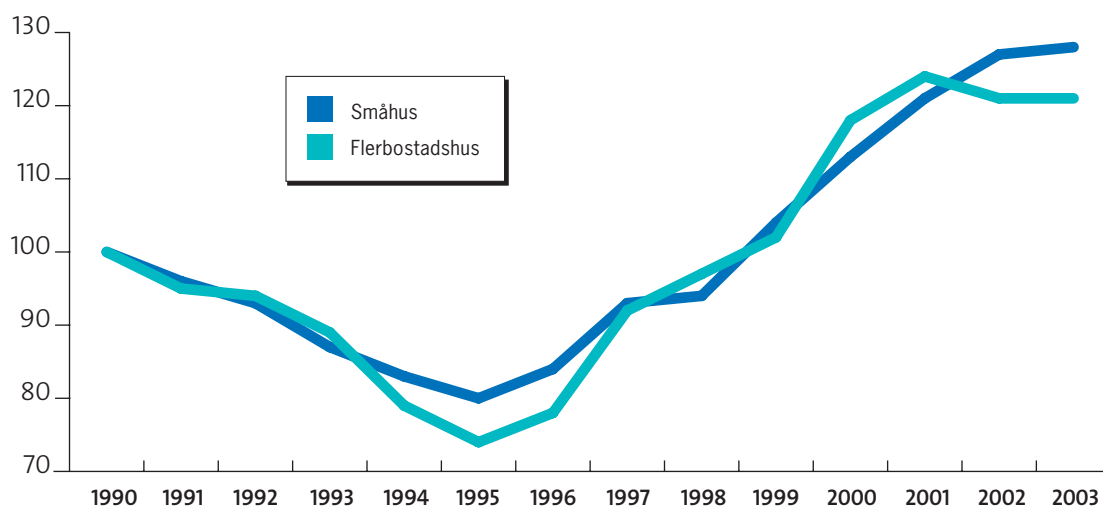
Det totala värdet av den svenska bygg- och anläggningssektorn, inklusive underhåll, uppskattades till omkring 250 miljarder kronor för år 2004.¹¹² Det motsvarade knappt 10 procent av Sveriges BNP. Av detta utgjorde byggnadsunderhåll och reparationer den största delen med ca 47 procent, följt av husbyggnad med ca 35 och anläggningsbyggande med ca 18 pro-

cent. Byggmaterialets andel var ca 35 procent, motsvarande omkring 90 miljarder kronor.

Inom husbyggnad finns ett litet antal riktäckande företag – främst NCC Construction AB, Skanska Sverige AB och Peab Sverige AB – som har reell möjlighet att åta sig de stora byggprojekten. Nämnda företag bedriver verksamhet inom såväl husbyggnads- som anläggningssektorn. De verkar över hela riket och har dessutom verksamhet i andra länder.

I bild 8.1 överst på nästa sida redovisas utvecklingen av byggprisindex (BPI)¹¹³ för småhus respektive flerbostadshus i relation till konsumentprisindex (KPI). Av bilden framgår att priserna för bostadsbyggande under första halvan av 1990-talet hade en betydligt långsammare ökningstakt, under åren 1994–1995 t.o.m. en nominell nedgång, jämfört med konsumentprisernas ökning. Nedgången i kostnaden för fastighetsproduktion under 1990-talets

BILD 8.1: Utvecklingen av BPI för småhus och flerbostadshus jämfört med KPI 1990–2003 (1990=100). Årsgenomsnitt.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

första hälft hänger samman med den s.k. fastighetskrisen som kännetecknades av att flera års kraftigt ökad efterfrågan på fastigheter förbyttes i en hastigt vikande efterfrågan som ledde till ett överutbud. Det innebar ett prisfall som gjorde att nybyggnationen under en period nästan upphörde.

Sedan mitten av 1990-talet har dock priserna inom byggindustrin ökat betydligt mer än KPI vilket också framgår av bilden nedan. Som kan noteras stagnerade emellertid utvecklingen efter millennieskiftet. För flerbostadshus kan t.o.m. en nedgång av den reala BPI-utvecklingen noteras. Detta kan hänga samman med att andelen nybyggda bostäder som upplåts som mindre hyresrätter har ökat. Det har skett bl.a. som ett resultat av att investeringsstöd

för produktion av denna typ av bostäder har införts.¹¹⁴ Dessa typer av bostäder är som regel billigare att producera till följd av att material och inredning är av enklare slag än vad som gäller för bostäder som har bostadsrätt eller äganderätt som upplåtelseform. Andelen exklusiva lägenheter, med dyrare inredning i kustnära lägen m.m., har oavsett upplåtelseform blivit lägre de senaste åren. Detta kan också vara en förklaring till att den reala ökningen av kostnaden för att producera nya bostäder uttryckt i termer av BPI har stagnerat.

Kostnaden för boende har dock inte stagnerat på motsvarande sätt. I nominella termer bedömdes denna del av det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP) ha ökat under perioden 31 december 2001–31 december 2004

8 Bygg och anläggning

med omkring 14 procent. Motsvarande ökningstal för de 15 första EU-länderna (EU15) samma period var drygt 8 procent.¹¹⁵

Liksom husbyggnadssektorn kännetecknas anläggningssektorn av ett fåtal stora företag som dessutom är vertikalt integrerade. Det innebär att de stora företagen, såsom t.ex. Skanska, Peab och Vägverket Produktion, inom respektive organisation tillverkar de för bygg- och anläggning strategiskt mycket viktiga insatsvarorna ballast, betong och asfalt, vilket ger dessa aktörer en konkurrensfördel gentemot mindre företag på marknaden.

Under 2004 avyttrade NCC Roads AB sin fabriksbetongverksamhet i Sverige. Av NCC Roads 26 fabriksbetongstationer förvärvades 13 av Betongindustri AB medan övriga 13 fabriksbetongstationer förvärvades av AB Färdig Betong. NCC Roads använde tidigare i stor utsträckning egentillverkad fabriksbetong som insatsvara vid sina anläggningsarbeten. Den färdigblandade betongen används för

platsgjutna betongkonstruktioner vid olika byggnads- och infrastrukturarbeten. Fabriksbetong är en färskvara vars kvalitet försämras om transporten tar mer än en timme. Det gör att materialet normalt inte kan transporteras längre sträckor från produktionsanläggningarna än ca 50 kilometer. Produktionen sker därför som regel på lokalt avgränsade marknader. Efter NCC Roads avyttrande är det fyra stora aktörer kvar som svarar för uppemot 90 procent av marknaden för tillverkning av fabriksbetong.

Genom att NCC Roads avyttrat betongverksamheten har den vertikala integrationen vad avser betongtillverkning närmast upphört inom företaget. NCC Roads har dock fortfarande tillgång till täkter och har bl.a. vertikalt integrerad verksamhet vad avser tillverkning och beläggning av asfalt.

I tabell 8.1 redovisas de sex största företagen i Sverige som bedrev entreprenadverksamhet (bygg och/eller anläggning) under år 2003. I tabellens tredje kolumn redovisas också före-

Tabell 8.1 De största bygg- och anläggningsföretagen i Sverige och deras kumulativa andel av de 60 största företagen. År 2003.

Företag	Omsättning mkr i Sverige	Kumulativ andel av de 60 största företagen (%)
Skanska Sverige	23 680	27
PEAB	17 997	47
NCC	16 899	67
Vägverket produktion	5 979	74
JM Sverige	5 877	80
Banverket produktion	2 885	83

Källa: Sveriges byggindustrier, bearbetning av Konkurrensverket

tagens kumulativa¹¹⁶ andel av omsättningen för de 60 största bygg- och anläggningsföretagen enligt Sveriges byggindustriers uppskattning.¹¹⁷

Av tabellen framgår att de största bygg- och anläggningsföretagen är mycket stora i förhållande till övriga företag inom området. Det totala antalet företag som bedriver entreprenadverksamhet på den svenska marknaden uppskattas enligt SCB till knappt 20 000 för år 2004.¹¹⁸ Av dessa hade dock uppemot 95 procent en omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor för helåret, och utgjordes således av mycket små, i huvudsak lokalt belägna, företag.¹¹⁹

Inget avgörande har inträffat under 2004 fram till hösten 2005 som förändrat den

marknadsstruktur som beskrivs ovan. Dock kan en ökning noteras vad gäller företag med utländsk arbetskraft på marknaden. Andelen arbetskraft och företag från östra Europa har successivt ökat under senare år. Omfattningen av denna verksamhet har blivit mer märkbar sedan den 1 maj 2004 när EU utvidgades med tio nya medlemsländer, företrädesvis från Östeuropa. En samlad bedömning från Industrifakta (2005) tyder på att i storleksordningen 6 000–7 000 byggnadsarbetare och hantverkare från dessa nya medlemsländer varit verk samma i Sverige under juni 2004–juni 2005. Det motsvarar omkring 10 procent av det totala antalet byggnadsarbetare och hantverkare i Sverige enligt SCB:s företagsregister.¹²⁰

8.2 Konkurrenshinder

8.2.1 Etableringshinder

Inträdeshindren för att etablera ett byggföretag är relativt omfattande. Byggverksamhet kräver god lokalkännedom, vilket försvårar för externa aktörer. Etablering sker därför ofta genom uppköp av redan etablerade entreprenörsföretag.

Ett annat konkurrensproblem är att en så stor andel av de verksamma företagen i sektorn är väldigt små och inte förmår att bli större vilket innebär att det endast är ett fåtal företag på marknaden som har reell möjlighet att ta på sig de stora byggprojekten. De små företagen får i stället inrikta sig på mindre projekt, ofta som underleverantörer till de stora företagen.

Precis som för husbyggnad domineras anläggningssektorn av ett fåtal företag som ensamma har kapacitet att kunna konkurrera om de stora uppdragen. Dessutom är företagen ofta vertikalt integrerade vad gäller tillgång till nödvändigt material.

Ballast är en insatsvara vid tillverkning av betong och asfaltmassa. Vid framställning av ballast krävs tillgång till en berg- eller grustäkt samt en krossanläggning. Verksamheten betecknas som miljöfarlig och kräver tidskrävande tillståndsprövningar samt stora investeringskostnader, samtidigt som transportkostnaderna för ballast är höga. När det gäller

8 Bygg och anläggning

asfalt är det på grund av transportkostnader och asfaltens egenskaper i praktiken endast aktuellt att använda asfaltverk belägna inom en radie av högst 100 kilometer från asfaltbelägningsarbetet. Asfaltverken är som regel belägna i direkt anslutning till täkterna.

Sammantaget leder detta till att små företag, som inte har råd med investeringar i täkter och asfaltverk, tvingas vända sig till ett fåtal stora konkurrenter för att få tillgång till de nödvändiga insatsvarorna. Förhållandet innebär en risk för att de större, vertikalt integrerade, aktörerna missgynnar de mindre konkurrenterna vid tillhandahållande av dessa insatsvaror.

Ett litet antal leverantörer gäller också i hög grad andra byggmaterial som är viktiga utifrån byggteknisk eller ekonomisk utgångspunkt. Det gäller exempelvis isoleringsmaterial, tapeter, cement och sanitetsprodukter (se avsnitt 3.2). Inom cementindustrin har företaget Cementa AB en i det närmaste monopolställning. Ett annat exempel som redovisas ovan gäller fabriksbetong där det endast finns fyra stora aktörer på den svenska marknaden.

Många delar av byggsektorn är förknippade med att det krävs omfattande investeringar i anläggningar och maskiner för att etablering ska kunna ske. Det innebär höga inträdeskostnader som gynnar de redan etablerade och kapitalstarka aktörerna. Bergkrossverksamhet och cementtillverkning är exempel på områden med höga inträdeskostnader.

Också asfaltstillverkning är förknippad med höga investeringskostnader i och med att tillverkningen kännetecknas av betydande stordriftsfördelar och kunderna binds upp av långa avtalstider. Det gör att förutsättningarna för en ny aktör att ta sig in på marknaden är liten, i vart fall för mindre företag med småskalig produktion.

Ett ytterligare inträdeshinder av betydelse är kommunernas marktilldelning för byggande, liksom den kommunala planprocessen enligt plan- och bygglagen (PBL). Konkurrensverket bedömer att det föreligger en risk för att kommunerna i samband med fördelning av kommunal tomtmark begränsar konkurrensen genom att vid tilldelning eller försäljning av mark styra vilket företag som ska producera fastigheter. Exempelvis kan arbetsmarknadspolitiska överväganden ligga bakom hur fördelningen går till, som att ett lokalt byggföretag eller en lokal tillverkare av byggmaterial gynnas. I vissa fall säljer kommunerna marken till högstbudande. Det förekommer att mark säljs innan planprocessen, enligt PBL, är slutförd. Konsekvensen blir att det är förknippat med en betydande risk för ett företag att köpa mark eftersom det är osäkert om byggnation av för markägaren lönsamma fastigheter kommer att tillåtas på marken eller inte. Stora företag som har gott om kapital kan "försäkra" sig mot detta genom att köpa väldigt mycket mark och på så sätt garantera att en del av denna kan användas för t.ex. bostadsproduktion. Mindre företag som inte har resurser att upphandla mark i stor skala riskerar därmed att missgynnas i förhållande till de stora aktörerna.

Utöver detta kan resurs- och kapacitetsbrist hos kommunerna leda till att det i praktiken, efter förfrågan, blir de stora byggföretagen som svarar för den fysiska planeringen av byggbar mark. Det leder på kort sikt till resursbesparingar för den enskilda kommunen men försvårar ytterligare inträdet för nya aktörer på marknaden.

Bygg- och anläggningssektorn kännetecknas förutom av inträdeskostnader av betydande utträdeskostnader. Det gäller t.ex. krav på sanering av mark vid nedläggning av viss typ av miljöstörande verksamhet som asfaltverk och krossverksamhet.

8.2.2 Konkurrensbegränsande beteenden

Byggsektorn uppvisar ett flertal av de särdrag som ökar risken för att olagliga konkurrensbegränsande samarbeten, karteller, ska uppstå och vara i kraft över tiden (se kapitel 4). Fåtal-dominans är en faktor. Likartade produkter är en annan (i vart fall inom anläggningssektorn). Vidare är inträdes- och utträdeshindren betydande vilket motverkar nyetablering och ökar möjligheterna för företagen att upprätthålla framgångsrika karteller. Det inom sektorn utbredda inslaget av vertikal integration har också en negativ inverkan på bl.a. möjligheten till inträde för nya företag som kan konkurrera om stora byggprojekt. Till detta kommer att byggsektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m.

Konkurrensverket lät under våren 2005 företaget ARS Research genomföra en enkätundersökning riktad till chefer inom bygg- och anläggningssektorn.¹²¹ Resultatet av denna undersökning pekade mot att olagliga karteller är vanliga inom sektorn eftersom närmare hälften av de svarande angav att det förekommer karteller i den egna branschen. Det kan också konstateras att flera misstänka karteller på området prövats eller ska prövas i domstol.

Den 9 februari 2005 meddelade Marknadsdomstolen (MD) dom i ett mål som rör VVS-branschen.¹²² Genom domen fastställde MD Konkurrensverkets beslut om att förbjuda branschorganisationen VVS-Installatörerna att erbjuda prislistor för varor och tjänster. VVS-Installatörerna hade, via sitt serviceföretag VVS-I Service, erbjudit sina medlemmar prislistor. I prislistorna redovisades bl.a. priser på närmare 20 000 VVS-artiklar. Prislistorna kunde köpas av såväl medlemmar i VVS-Installatörerna som av fristående företag. MD ansåg att förfarandet att ta fram prislistorna

och erbjuda dem till medlemmar och andra är att betrakta som en olaglig kartell. MD delade därmed Konkurrensverkets bedömning om att förfarandet att erbjuda prislistorna var konkurrensbegränsande.

Stockholms tingsrätt meddelade den 14 mars 2005 dom i ett mål som rör företagen Keyvent AB och YIT Building Systems AB.¹²³ Tingsrätten fann att företagen hade samarbetat om priser, arbetsinsatser och tekniskt utförande inför två upphandlingar av ventilationsentreprenader inom skogsindustrin i norra Sverige. Keyvent dömdes att betala 150 000 kronor i konkurrensskadeavgift. Vad gäller YIT Building Systems gjorde tingsrätten bedömningen att företaget, genom att anmäla det otillåtna samarbetet till Konkurrensverket och i övrigt samarbeta med Konkurrensverket under utredningen av ärendet, fick anses ha uppfyllt de krav som uppställs i konkurrenslagen för att konkurrensskadeavgift ska kunna efterges varför YIT Building Systems befriades från sådan avgift.

I december 2004 lämnade Konkurrensverket in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt mot oljebolagen AB Nynäs Petroleum och Total Deutschland GmbH.¹²⁴ Konkurrensverket yrkade att de båda företagen ska betala sammanlagt 394 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift. Misstankarna består bl.a. i att företagen, med början år 1999, deltagit i en kartell avseende bitumen. Bitumen är ett bindemedel som används vid asfaltstillverkning. Samarbetet mellan företagen innebär enligt Konkurrensverket att Nynäs Petroleum garanterade att Total Deutschland skulle få vissa försäljningsvolymerna och kunder på bitumenmarknaden. Målet väntas bli avgjort under 2006 av Stockholms tingsrätt.

Den 21 mars 2003 lämnade Konkurrensverket in en stämningsansökan mot elva företag inom anläggnings- och asfaltbeläggingsbran-

8 Bygg och anläggning

schen (den s.k. asfaltkartellen).¹²⁵ Företagen är misstänkta för att ha delat upp marknaden mellan sig och för att ha kommit överens om priser under perioden 1993–2001. Konkurrensverket har yrkat att företagen ska betala konkurrensskadeavgifter om sammanlagt ca 1,6 miljarder kronor. Därutöver har nio kommuner väckt talan om skadestånd mot företagen. Konkurrensmyndigheterna i Norge och Finland misstänker att liknande överträdelser har pågått i dessa länder. Stockholms tingsrätt har inlett muntliga förberedelser under senhösten 2005 och målet väntas bli avgjort under hösten 2006.

8.2.3 Svaga beställare

Beställarna, de s.k. byggherrarna, av ett byggnadsprojekt har en nyckelroll. Som framfördes av Byggherrens utredning redan år 2002 är svag kompetens hos byggherrar ett konkurrensproblem i sig.¹²⁶ Kraven på byggherrarna är höga. De ska se till att arbetena utförs enligt gällande regelverk och att de uppfyller krav på kontroll och prövning. Enligt Byggherrens utredning råder ofta en kompetensmässig obalans mellan beställare och utförare vilket kan leda till att det i allt högre grad är byggherrarnas motparter som bestämmer vad som ska efterfrågas, hur det ska utformas och vad priset ska bli och alltså inte slutkunderna på marknaden.

Bristande beställarkompetens kan också leda till att anbudsunderlag utformas på ett sådant sätt att mindre eller utländska aktörer har svårt att lämna anbud.

8.2.4 Standardisering av byggmaterial

Byggmaterialmarknaden består av en mängd delmarknader och kan delas in i exempelvis stommaterial, inredningsmaterial och förbrukningsmaterial. Tillverkarna är ofta stora företag som i vissa fall är dominerande. Importen av byggmaterial är begränsad och förmedlingen av de importerade varorna sker ofta genom de största företagen på marknaden.

Den bristande importkonkurrensen beror till en del på att vissa byggföretag föredrar att använda tidigare beprövade produkter. En annan förklaring som lyfts fram är att det kan finnas en rädsla hos byggherrarna att bryta med sina lokala nätverk av leverantörer genom att vända sig direkt till tillverkaren eller börja importera. Man är helt enkelt rädd för att försvåra möjligheten för framtida service på anläggningarna om inte de lokala leverantörerna anlitas.¹²⁷

Dock finns även tekniska handelshinder mellan EU-länderna som gör att importkonkurrensen av byggmaterial försvåras. Det problemet håller emellertid på att lösas genom ett pågående harmoniseringsarbete inom EU vad gäller byggstandarder. Arbetet har pågått i drygt tio år och ska vara slutfört 2007. Enligt EU:s s.k. byggproduktdirektiv¹²⁸ eftersträvas en europeisk harmonisering för att uppnå en gemensam marknad för byggande och byggprodukter. Omkring 550 materialstandarder ska harmoniseras enligt direktivet. Sverige har bl.a. förbundit sig att införa de europeiska beräkningsstandarderna, de s.k. Eurokoderna, vilka successivt kommer att ersätta Boverkets tidigare regler. Av de omkring 550 materialstandarder som ska harmoniseras var ca 270 färdigharmoniserade vid halvårsskiftet 2005. Byggprodukter som svarar mot EU:s minimikrav kan CE-märkas och får sedan säljas fritt inom unionen.

8.3 Avslutande kommentarer

I bygg- och anläggningssektorn har flera konkurrensproblem konstaterats. Kostnaderna för nybyggnation har under den senaste tioårsperioden ökat betydligt mer än KPI. Ett antal karteller har avslöjats och förekomsten av karteller uppges vara stor enligt chefer i branschen. Konkurrensproblemen inom bygg- och anläggningssektorn är inget nytt. Ett stort antal statliga utredningar har genom åren utrett och lämnat förslag på lösningar av vissa av problemen. Exempelvis kan nämnas att regeringen under hösten 2004 beslutade att tillkalla en särskild byggsamordnare för att samordna ett utvecklingsprogram för bygg- och anläggningssektorn. Arbetet bedrivs av en kommitté, den s.k. Byggkommittén.¹²⁹ Denna överlämnade en delredovisning av sitt arbete till regeringen den 1 juni 2005.¹³⁰ I skrivelsen redovisar kommittén vilka områden de ska fokusera på. Åtgärder som syftar till ökad konkurrens vid upphandling och inköp anges vara viktiga frågor. Också inom Boverket pågår flera projekt som ska leda till en skärpt konkurrens i branschen. Även den statliga Miljöbalkskommittén berör konkurrensfrågor genom att föreslå förenklingar i regelverken kring tillståndsprövning avseende täkter och asfaltverk m.m.¹³¹

Slutsatsen är att bygg- och anläggningssektorn kännetecknas av svag konkurrens trots en mängd pågående och tidigare statliga

utredningar och andra översyner vars syften varit att förbättra förutsättningarna för konkurrens. Marknaden blir dock öppnare med fler aktörer i och med att potentialen för import av byggmaterial blir större. Exempel på detta är att de stora byggtreprenörerna planerar att sänka sina kostnader genom egen direktimport av byggvaror. Till detta har det under senare år etablerats allt fler distributörer av byggmaterial med lågprisprofil.¹³²

Dessutom har fler utländska, främst östeuropeiska, byggföretag etablerat sig på den svenska marknaden sedan utvidgningen av EU. Det sker både i form av traditionella byggföretag och genom bemanningsföretag som hyr ut arbetskraft.

Denna utveckling antas enligt branschens egna bedömare fortsätta och komma att få en ökad betydelse för utvecklingen under de närmaste åren.¹³³ En övergripande förutsättning för detta är de nya möjligheter till konkurrens som utvidgningen av EU innebar. Att just byggsektorn kan bedömas vara särskilt utsatt för dessa typer av förändringar sammanhänger bl.a. med att den representerar en sektor som ännu inte genomgått samma rationalisering och internationalisering som gäller för många andra industrisektorer i samhället, t.ex. verkstadsindustrin.

8 Bygg och anläggning

¹¹² Industrifakta (2005)

¹¹³ Byggprisindex (BPI) mäter förändringar i de priser som byggherrarna faktiskt får betala för likvärdiga nybyggda bostäder. Problemet med att mäta förändringar är att de nybyggda husen inte är jämförbara varför en jämförelse av genomsnittliga priser mellan olika år kan bli missvisande. BPI konstrueras därför genom en beräkning där hänsyn tas till bl.a. utrustningsstandard, ytor och region.

¹¹⁴ Finansdepartementet (2002)

¹¹⁵ Se <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, 2005-11-14

¹¹⁶ Med kumulativ andel avses här den sammanlagda marknadsandelen för vart och ett av de i tabellen redovisade företagen och de företag som har en större marknadsandel än det redovisade.

¹¹⁷ www.bygg.org, 2005-08-25

¹¹⁸ Här avses: Husbyggnadsentreprenörer (SNI 45211), Entreprenörer för andra byggnadsverk (SNI 45212), Byggnadsplåtslagerier (SNI 45221), Övriga entreprenörer för takarbeten (SNI 45229), Väg- o markanläggningsentreprenörer (SNI 45230), Vattenbyggnadsentreprenörer (SNI 45240) och Andra bygg- och anläggningsentreprenörer.

¹¹⁹ Koncentrationsmått för bl.a. bygg- och anläggningsområdet redovisas och kommenteras också i avsnitt 3.2

¹²⁰ Här avses: byggverksamhet (SNI 45) i SCB:s företagsregister 2005.

¹²¹ ARS Research (2005), undersökningen gällde chefer inom betongindustrin, krossverksamhet och anläggningsbranschen

¹²² MD 2005:5

¹²³ Mål nr. T11660-03

¹²⁴ Konkurrensverkets dnr 1112/2004

¹²⁵ Konkurrensverkets dnr 341/2003

¹²⁶ Se SOU 2002:115. Enligt betänkandet framfördes problemet med byggherrarnas bristande kompetens av såväl företrädare för beställare, kommunala och privata bostadsbolag, fastighetsförvaltare, byggentreprenörer samt akademiker.

¹²⁷ Se Boverket (2005)

¹²⁸ Rådets direktiv 89/106/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter, med senare ändringar

¹²⁹ Dir 2004:138

¹³⁰ Bygghörningskommittén (2005)

¹³¹ SOU 2005:59

¹³² Industrifakta (2005)

¹³³ Industrifakta (2005)

9 Dagligvaruhandel

9 Dagligvaruhandel

9 DAGLIGVARUHANDEL

Inom dagligvaruhandeln domineras marknaden av tre mer eller mindre vertikalt integrerade block. Dock har konkurrensen under senare år förbättrats genom att nya lågprisaktörer har etablerats. Under de senaste åren har prisökningen varit lägre än vad som gällt för KPI totalt. Att andelen egna märkesvaror blir fler är en del av utvecklingen mot hårdare konceptstyrning och priskonkurrens. Det mest betydande inträdeshindret på marknaden är kommuners tillämpning av plan- och bygglagen (PBL).

9.1 Marknadsförhållanden

Den svenska dagligvaruhandeln är koncentrerad och domineras av tre block. Förutom livsmedel och drycker tillhandahålls också andra varor såsom t.ex. städ- och tvättprodukter, produkter för personlig hygien, dagstidningar, blommor m.m.

Tre handelsled kan identifieras i sektorn, producent- och leverantörsledet, partihandelsledet samt detaljhandelsledet. I det sista ledet inkluderas försäljning i kiosker, genom torg-handel etc.

I Sverige såldes i butik livsmedel och alkoholfria drycker till ett värde om ca 150 miljarder kronor under år 2004. Om också övriga dagligvaror räknas in uppgick försäljningen till drygt 207 miljarder kronor.¹³⁴ Det motsvarade omkring 8 procent av BNP, eller närmare 17 procent av den privata konsumtionen. Dagligvaror står därmed för en betydande del av konsumenternas utgifter. Utbud och priser på dagligvaror har således en stor betydelse för välfärden.

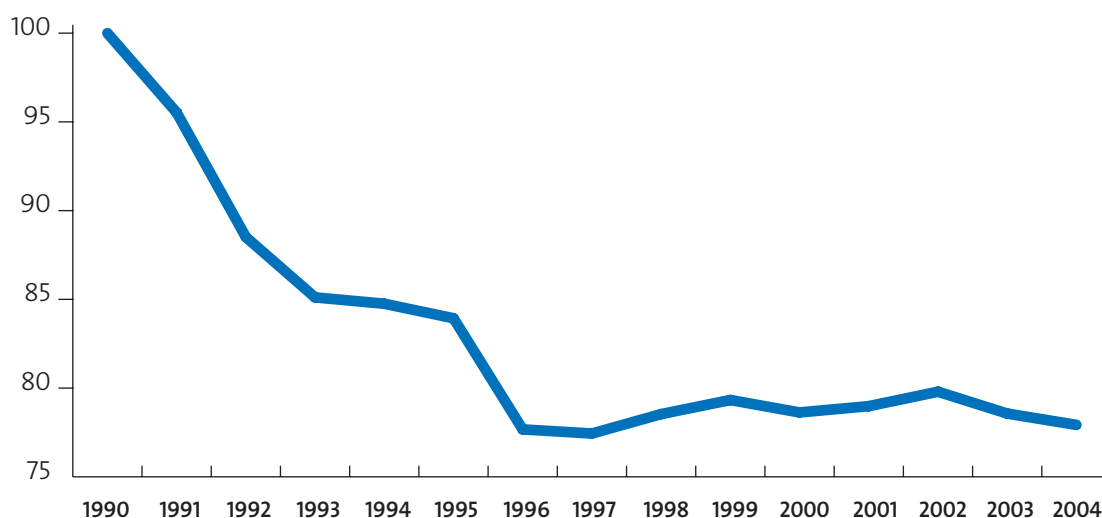
I bild 9.1 redovisas prisutvecklingen för livsmedel och alkoholfria drycker relativt konsumentprisindex (KPI) för perioden 1990-

2004. Som framgår av bilden har sedan åren kring 1990-talets inledning prisökningen för livsmedel och alkoholfria drycker varit mindre än vad som gällt för KPI totalt. Som framfördes i avsnitt 6.3 ovan hänger detta delvis samman med att momsens på livsmedel sänktes vid två tillfällen under perioden och det svenska medlemskapet i EU som innebar att konkurrensen inom leverantörsledet ökade genom att Sverige blev en del av EU:s inre marknad.

Sedan mitten av 1990-talet tyder utvecklingen på att priserna för livsmedel och alkoholfria drycker ökat i paritet med KPI även om ökningen var något snabbare i början av den perioden och något långsammare under de senare åren. Den relativa nedgången i pris under de allra senaste åren kan hänga samman med en ökad konkurrens inom detaljhandelsledet.

Den vanligaste formen för dagligvaruhandel i Sverige är försäljning inom ramen för en kedja. Det är tre kedjor som dominerat på den svenska marknaden under relativt lång tid, ICA AB, kooperationen och Axfood AB. En fjärde aktör är Bergendahlgruppen med sin huvudsakliga verksamhet i södra Sverige.

BILD 9.1: Utvecklingen av priset för livsmedel och alkoholfria drycker jämfört med KPI 1990–2004 (1990=100). Årsgenomsnitt.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Dessa aktörer är verksamma både i parti- och detaljhandelsledet. Kedjorna har lite olika former av bindningar mellan grossist och detaljistleden. De butiker som är anknutna till ICA ägs i huvudsak av fristående handlare. Partihandel- och distribution hanteras av ICA:s olika partihandelsföretag. Kooperationen driver helägda och vertikalt integrerade företag benämnda Coop. Det finns även ett antal butiker som ägs av lokala kooperativa föreningar. Distribution och inköp hanteras av Coop Norden. Axfood driver dels helägda butiker, dels butiker som drivs av fristående handlare. Partihandel och distribution sköts av Axfoods dotterbolag Dagab. Bergendahl har liksom Axfood såväl helägda butiker som avtal med fristående handlare. Blocken är således

mer eller mindre vertikalt integrerade mellan detaljist- och partihandelsleden.

Bland övriga aktörer kan Reitan nämnas som driver koncepten Rema 1000, Pressbyrån och 7-Eleven. Föreningen Fri Mat, som driver ett 30-tal butiker och Prisextra med fyra butiker i Stockholmsområdet.

Under senare år har nya lågprisriktade aktörer etablerats på marknaden genom danska Netto (vars Sverigedel ägs till 50 procent av ICA) år 2002 och tyska Lidl år 2003. Båda dessa aktörer är etablerade i flera europeiska länder. Det finns drygt 900 Nettobutiker i fem länder, varav drygt 70 i Sverige (september 2005). Lidl har över 5 000 butiker i 26 länder varav närmare 100 i Sverige (september 2005). Expansionen för dessa lågprisaktörer har varit snabb.

9 Dagligvaruhandel

■ Tabell 9.1 Dagligvaruhandeln i Sverige. År 2004.

Kedja	Antal butiker (2004-12-31)	Omsättning (Mdkr)	Förändring 2003-2004, %	Marknadsandel %
ICA-handlarna	1 662	75,6	0,9	43,8
Axfood	921	37,7	3,2	21,9
Kooperationen	905	35,5	-3,3	20,6
Bergendahls	140	6,0	5,7	3,5
Lidl	76	1,7	660,0	1,0
Netto	58	1,2	74,3	0,7
Övriga*	2 300	14,6	..	8,5
De fyra största	1 966	154,8	0,7	89,8
Summa	6 062	172,3	..	100,0
Övriga säljkanaler**		34,8	..	
Dagligvarumarknaden totalt		207,2	2,7	

Källa: Supermarket (2005), bearbetning av Konkurrensverket

* Trafik- och servicebutiker utan kopplingar till de fyra stora säljgrupperna samt fristående dagligvarubutiker.

** Kiosker, postorder, torghandel, hemförsäljning, hälsokosthandel, apotek, fackhandelns försäljning av kosmetika, blommor och gröna växter samt dagligvaruförsäljning hos branschblandade företag.

De båda kedjorna omsatte drygt tre miljarder kronor under januari-juli 2005.¹³⁵

I tabellen ovan redovisas marknadsandelar, omsättningstal och förändringar i omsättning för branschens aktörer. Marknadsandelarna är här beräknade som andel av försäljningen i dagligvarubutiker, dvs. även mycket små s.k. servicebutiker och trafikbutiker ingår. Vid en konkurrensrättslig avgränsning där konsumenternas utbyttbarhet mellan olika typer av butiker vägs in skulle fördelningen således se annorlunda ut.

Trots detta framgår av tabellen att marknaden är koncentrerad. De fyra största aktörerna svarade för närmare 90 procent av marknaden. Av övriga aktörer svarade Reitan för en stor andel med sitt butiksnät av små servicebutiker vilka som regel inte kan antas vara ett alterna-

tiv för de flesta konsumenter vad gäller större inköp av dagligvaror. Det kan också noteras att Nettos omsättning och marknadsandelar redovisas separat i tabellen trots att ICA är delägare av företagets verksamhet i Sverige.

Som framgår av tabellen ökade omsättningen under år 2004 förutom för de nya aktörerna Netto och Lidl också för ICA, Axfood och särskilt för Bergendahls medan den minskade för Kooperationen.

Värt att särskilt notera är att 75 fristående handlare som var knutna till Axfood under beteckningen "Vivo" i Stockholmsområdet och på Gotland under hösten 2004 bytte partihandel från Axfood till Bergendahls. Butikerna agerar under beteckningen "VI". Hösten 2005 var det ett 85-tal butiker som var knutna till konceptet. Omsättningen för butikerna var under 2004

närmare sex miljarder kronor.¹³⁶ Detta kommer således att påverka marknadsandelarna för såväl Bergendahls som Axfood för år 2005.

Trenden att Kooperationen har minskat i omsättning och fått lägre marknadsandelar har pågått under ett antal år. Det nya för 2004 var att lågprisbutikernas andel av den totala försäljningen ökade kraftigt. Förutom Netto och Lidl har också andra lågpriskoncept som Bergendahls stormarknader "City Gross" och Axfoods "Willys" gått fram betydligt. Willys är det lågpriskoncept i Sverige som är störst med en sammantagen omsättning om knappt 13,5 miljarder kronor för år 2004.¹³⁷

Det kan konstateras att det som främst har präglat dagligvaruhandeln under senare år är den tilltagande prispressen. Enligt SCB sjönk priserna på livsmedel och alkoholfria drycker med 1,1 procent mellan september 2004 och september 2005.¹³⁸ Ett möjligt stöd för denna slutsats är att prisökningarna på livsmedel varit 2,8 procentenheter mindre för perioden 31 december 2001-31 december 2004 i Sverige jämfört med genomsnittet för de 15 EU-länder som var medlemmar i unionen före den 1 maj 2004 (EU15).¹³⁹

Sedan 1970-talet har den långsiktiga trenden varit att det blir allt färre och större butiker.¹⁴⁰ Denna utveckling kan i stort sägas ha fortsatt också under 2004. Åtminstone för de stora kedjorna. År 2004 upprättades 20 nya butiker inom de tre största kedjorna med en genomsnittlig säljyta om 3 150 kvadratmeter. Tillskottet på marknaden av nya mindre lågprisbutiker från Netto och Lidl innebar dock att den genomsnittliga säljytan bland nya butiker minskade till en nivå som var representativ för 1990-talets mitt, då de stora kedjornas inriktning på stormarknader ännu inte slagit igenom.

Det kan noteras att butiksstrukturen i Sverige skiljer sig betydligt från delar av övriga Europa. Marknadsandelen för lågprisbutiker

är dubbelt så stor i Tyskland som i Sverige. Även andelarna för stormarknader är större på kontinenten än i Sverige. Det gäller t.ex. i Tyskland, Frankrike och Storbritannien.¹⁴¹ Den under senare år pågående utvecklingen mot en ökad andel stormarknader och lågprisbutiker kan således sägas vara en trend för den svenska butiksstrukturen mot att mer likna den struktur som råder i flera andra europeiska länder.

Utvecklingen inom dagligvaruhandeln går mot hårdare konceptstyrning och ökade satsningar på profilering. Andelen egna märkesvaror har ökat starkt de senare åren. Den främsta drivkraften bakom framväxten av egna märkesvaror är minskade kostnader för detaljhandelsföretagen vilken innebär en möjlighet till prispress med bibehållen lönsamhet. Detaljisternas inköpspris antas ligga ca 25 procent lägre för varor till det egna märkessortimentet jämfört med inköp av leverantörsmärken.¹⁴² En avgörande orsak till varför inköpspriserna kan pressas är att kostnaden för uppbyggnad och vård av varumärken ligger på detaljhandelsföretaget i stället för på leverantören. Dessutom har detaljhandelsföretaget en stark förhandlingsposition eftersom det som regel finns flera potentiella leverantörer av samma produkt.

En undersökning av AC Nielsen visar att de egna märkesvarorna utgör ett värde om 23 miljarder kronor på årsbasis, vilket enligt företagets definition motsvarar 14 procent av den totala marknaden för dagligvaror. Denna andel har ökat snabbt men är fortfarande låg i ett internationellt perspektiv. I många andra europeiska länder som Tyskland, Storbritannien, Spanien, Frankrike och Nederländerna är andelen 20-30 procent. I Norden har Danmark en högre andel än Sverige (17 procent) medan Finland och Norge har lägre (10 respektive 8 procent) andelar.¹⁴³

9 Dagligvaruhandel

I en studie av utvecklingen för andelen försålda egna märkesvaror och priser för 35 varukategorier i Sverige åren 2001-2004 konstaterades ett statistiskt säkerställt negativt samband mellan andelen egna märkesvaror och prisförändringar.¹⁴⁴ Med detta menas att i de kategorier där andelen egna märkesvaror varit hög under perioden 2001-2004 har genomsnittspriserna sjunkit mer än i de kategorier som hade en låg andel egna märkesvaror. Vidare konstaterades att sambandet var icke-linjärt och att andelen egna märkesvarors inverkan på genomsnittspriserna var störst när andelen gick från 0-10 procent. I flera fall var det både lägre priser på de egna märkesvarorna och

prissänkningar av leverantörmärkenas varor till följd av priskonkurrensen, som förklarade nedgången i genomsnittspriser. Vad utvecklingen på längre sikt skulle bli av en större andel egna märkesvaror är oklart. Det finns studier som fastställer att priserna tenderar att gå upp och andra som pekar på att de tenderar att gå ner. Avgörande är den marknadsmakt som partihandelsföretagen har i förhållande till leverantörerna. Om detalj- och partihandeln är koncentrerad på en marknad är risken större för att de genomsnittliga priserna inte förändras nämnvärt eller t.o.m. går upp när andelen egna märkesvaror ökar.

9.2 Konkurrenshinder

9.2.1 Koncentration och vertikal integration

Dagligvaruhandelns koncentration till främst tre eller mindre vertikalt integrerade block försvårar inträde för nya företag på marknaden. För en dagligvarukedja som överväger etablering kan integrationen mellan parti- och detaljhandel innebära problem med varuförsörjningen om inte leveransavtal kan upprättas med någon av de etablerade partihandlarna. På motsvarande sätt kan nya partihandlare på grund av kopplingen mellan partihandel och detaljhandel inom respektive block ha svårigheter att få avnämare till sina produkter.

Leverantörsledet är också koncentrerat. I detta led är det inte ovanligt att ett produktområde domineras av två-tre företag som

svarar för mer än 75 procent av leveranserna.¹⁴⁵ Vid sidan av dessa finns kompletterande leverantörer med små marknadsandelar. Den höga koncentrationen tyder på att det är svårt för nya företag att framgångsrikt ta sig in på flera marknader. Det gäller inte minst bryggeribranschen samt för flera kemisk-tekniska dagligvaror (dvs. tvättmedel, städprodukter, hygienartiklar m.m.). Orsakerna till den höga koncentrationen skiljer sig åt. När det gäller bryggeri är etableringskostnaderna för bl.a. anläggande av fungerande distributionssystem höga. Dessutom är importkonkurrensen svag på denna marknad vilket till en del kan förklaras med svårigheter för importörer att få tillträde till de inhemska distributionsnätten, märkningskrav och utformningen av retursystemet.¹⁴⁶ Vad gäller kemisk-tekniska

dagligvaror är ett betydande etableringshinder att marknaderna består av företag med starka varumärken varför det sannolikt krävs betydande investeringar i marknadsföring för att en ny aktör med framgång ska kunna etablera sig på marknaden.

Ett område som traditionellt är starkt koncentrerat är mejeriprodukter. Det gäller inte minst mjölk. Här är distributionsfrågan viktig eftersom transportkostnaderna är höga i förhållande till varuvärdet. Det innebär att marknaderna ofta är lokala eller möjligen regionala. Det kan dock noteras att koncentrationen inom mejeribranschen och de generellt höga transportkostnaderna inte är ett överstigligt etableringshinder då Lidl förser sina butiker i Sverige med mjölk som transporterats från Tyskland. De stora dagligvarukedjorna har inlett, eller planerar att inleda, försäljning av mjölk som egna märkesvaror till lägre pris än vad som gäller för det ledande leverantörsmärket. Exempelvis uppges att leveranserna av den mjölk som ICA ska sälja som egen märkesvara kommer att transporteras från Tjeckien.¹⁴⁷

9.2.2 Fysisk planering enligt PBL

Ett väsentligt etableringshinder inom detaljhandeln med dagligvaror är den fysiska planeringens betydelse genom kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (PBL). Kommunerna har i sitt planarbete möjligheter att påverka etableringsmöjligheterna för handel. Huvudinstrumentet är detaljplanerna, som reglerar markanvändningen och bebyggelsen inom ett område. Vid planarbetet tar kommunen en mängd olika hänsyn vilket bl.a. innebär att olika kommuner gör skilda prioriteringar. I de kommuner där relativt sett större möjligheter ges till etablering av handel kan kommuninvånarna väntas åtnjuta lägre priser och ett breddat utbud jämfört med invånarna

i de kommuner där det förs en mer restriktiv politik i detta hänseende.

Det bör härvid noteras att Konkurrentverket konstaterat att prisnivåskillnaderna på dagligvaror är betydande mellan olika delar av landet (se avsnitt 3.3.1).

Det är inte bara antalet butiker som påverkar prisnivån och handelns kvalitet i en kommun. Viktigt är också vilka typer av butiker som etablerar sig.¹⁴⁸ Då planarbetet ofta tar lång tid är de finansiella resurserna och ägarnas uthållighet av betydelse vid etablering på marknaden. Det är en förklaring till varför nyetablering av butiker som regel sker inom någon av de etablerade kedjorna. Undantagen är Nettos och Lids expansion men i dessa fall rör det sig om internationella företag med betydande resurser där den ena, Netto, dessutom till hälften ägs av det största företaget på marknaden – ICA.

9.2.3 Leverantörers tillträde och exponering i butik

Leverantörsföretagen förser dagligvarukedjorna med varor som säljs vidare till konsumenterna. För leverantörerna är det viktigt att nå ut till så många konsumenter som möjligt och därmed finnas med i de större kedjornas utbud. Det är också viktigt hur varorna exponeras i butikerna. Ofta förekommer förhandlingar mellan detaljister och leverantörer om hur och var varorna ska exponeras. Det kan sägas att leverantörsföretagen betalar, genom att acceptera lägre pris, för att få en så attraktiv exponering som möjligt. Detta förhållande och vad det kan få för effekter på konkurrensen har uppmärksamats i en rapport från den norska konkurrensmyndigheten, Konkurrentsetilsynet (2005).

Konkurrentsetilsynet konstaterar att betalning för butiksexponering kan ses som en

9 Dagligvaruhandel

vinstöverföring från leverantörsledet till detaljistledet. Om konkurrensen fungerar mellan detaljhandelsföretagen kommer den ökande vinstmarginalen användas för att sänka konsumentpriserna. Dock framhålls att det kan finnas situationer där leverantörsföretag i princip betalar för att slippa konkurrens från andra leverantörer. I dessa fall kan förfarandet leda till högre konsumentpriser. Det senare kan också enligt rapporten leda till ett minskat produktutbud. Det bör noteras att Konkurrensutskottet under hösten 2005 har lämnat en preliminär bedömning om att stämma ett mejeriföretag på 45 miljoner norska kronor för

missbruk av dominerande ställning för att företaget bedömts ha försökt "köpa ut" konkurrenter från butikerna.¹⁴⁹

Konkurrensverket bedömer att ett sådant förfarande skulle kunna utgöra ett missbruk. Problem av detta slag får en allvarigare utträngningseffekt om marknaden i detaljhandelsledet är koncentrerad. Med den marknadsstruktur som råder i Sverige kan problem som dem som observerats i Norge även kunna uppträda på den svenska marknaden. Också av detta skäl bör inträdet av nya aktörer inom detaljhandelsledet stimuleras.

9.3 Avslutande kommentarer

Inom dagligvaruhandeln domineras marknaden av tre mer eller mindre vertikalt integrerade block. Dock har konkurrensen under senare år förbättrats genom att nya lågprisaktörer har etablerats. Under de senaste åren har prisökningen varit lägre än vad som gällt för KPI totalt. Att andelen egna märkesvaror blir större är en del av utvecklingen mot hårdare konceptstyrning och priskonkurrens.

En farhåga som har förekommit i den allmänna debatten är att det ökade inslaget av egna märkesvaror på sikt kan leda till en utarmning av sortimentet genom att mindre leverantörsmärken trängs ut från butikernas utbud. Även kvalitet och forskning och utveckling har hävdats komma att påverkas negativt av de egna märkesvarornas ökade betydelse för svensk dagligvaruhandel. Å den andra

sidan leder ett ökat inslag av egna märkesvaror till att konkurrensen gentemot de etablerade leverantörsföretagen skärps. Det gäller inte minst för kemisk-tekniska dagligvaror där de stora detaljhandelsföretagen i kraft av sina etablerade varumärken kan utgöra ett alternativ för konsumenterna. Den ökade pressen på leverantörerna tenderar att leda till lägre priser.

Konkurrensverket kan på basis av befintliga studier inte göra någon säker bedömning av vad effekten blir på lång sikt för prisnivåer och kvalitet i och med det ökade inslaget av egna märkesvaror inom dagligvaruhandeln. Dock ökar risken för negativa konsumenteffekter om detalj- och partihandeln är koncentrerad. Det samma gäller för de eventuella negativa effekter som konkurrensen om attraktiv butiksexponering kan innebära.

Ett väsentligt inträdeshinder på marknaden är kommuners tillämpning av PBL. Konkurrensverket har i ett flertal rapporter och på annat sätt behandlat detta. Senast i juni 2004 föreslog Konkurrensverket att PBL ska förändras i vissa delar så att konkurrensintresset ges högre prioritet i planläggningen. Likaså föreslogs en bättre tillämpning av lagen för att möjliggöra lägre etableringshinder för detaljhandelsföretag.¹⁵⁰

PBL-kommittén som hade i uppdrag att se över PBL lämnade sitt slutbetänkande till regeringen i september 2005.¹⁵¹ Dock innehåller detta inte förslag till förändringar av lagen i den riktning som Konkurrensverket framfört enligt ovan. Däremot understryker PBL-kommittén vikten av bra konsekvensutredningar, som kan verka i positiv riktning för konkurrensen på marknaden.

Konkurrensverket bedömde under 2004 att det finns utrymmer för lägre priser på dagligvaror. Bedömningen var att matpriserna kunde bli minst 5 procent lägre vid en förbättrad konkurrens.¹⁵² Konkurrensverket har under det gångna året inte funnit stöd för att revidera denna bedömning.

Något som indikerar att det finns utrymme för fler aktörer och ökad konkurrens på marknaden är att branschens lönsamhet förefaller vara hög. Enligt en studie som

bygger på SCB:s företagsstatistik för åren 1995-2002 konstateras att parti- och detaljhandel i allmänhet och handel med dagligvaror i synnerhet uppvisade betydligt högre lönsamhet än vad som gäller för verkstadsindustrin, trots att lönsamheten enligt använda mått, bl.a. till följd av höga investeringskostnader, borde vara högre inom verkstadsindustrin.¹⁵³ Studien indikerar att såväl parti- som detaljhandel med dagligvaror är "överlönsamt" för de studerade åren. Trots att prisnivån justerats ned något sedan 2002 torde resultaten av studien ge stöd för verkets uppfattning att det finns utrymme för fortsatt prispress och ökad konkurrens till nytta för konsumenterna.

Som har beskrivits i bl.a. kapitel 2 är vinsterna av ökad konkurrens inte bara lägre konsumentpriser. Fler konkurrerande aktörer på marknaden leder till förbättringar för konsumenterna i flera dimensioner genom att företagen använder olika konkurrensmedel för att vinna fördelar i kampen om konsumenternas gunst. En ökad konkurrens får således företagen att inte (enbart) möta den ökande konkurrensen med lägre priser utan att på olika sätt söka konkurrera genom att erbjuda ett ökat mervärde på andra sätt i form av generösare öppettider, ett unikt produktutbud, en förbättrad service m.m.

9 Dagligvaruhandel

¹³⁴ Supermarket (2005)

¹³⁵ Fri köpenskap, marknadsanalys juli 2005

¹³⁶ www.sth.vi-butikerna.se, 2005-10-20

¹³⁷ Supermarket (2005)

¹³⁸ SCB, pressmeddelande, "Prishöjningar på kläder och skor men oförändrad inflationstakt", 2005-10-13

¹³⁹ Se <http://epp.eurostat.ec.eu.int>, 2005-11-14

¹⁴⁰ Se bl.a. Konkurrensverket (2004a)

¹⁴¹ Konkurrensverket (2004a)

¹⁴² Konkurrensverket (2004a)

¹⁴³ www.acnielsen.se, 2005-08-31 och www.supermarket.se, 2005-10-07

¹⁴⁴ LIFS (2005)

¹⁴⁵ Några exempel på leverantörsbranscher med hög koncentration redovisas i avsnitt 3.2.

¹⁴⁶ I Konkurrensverket (2003b) redovisas förslag till hur fler leverantörer ska kunna ansluta sig till pantsystemen och hur import och parallellimport av drycker kan underlättas.

¹⁴⁷ Svenska Dagbladets webbversion www.svd.se, "Billig mjölk Arlas vapen i priskriget", 2005-08-16

¹⁴⁸ Ranhammar (2002)

¹⁴⁹ Konkurrensverket, pressmeddelande, "Varsler overtredelsesgebyr til TINE for brudd på konkurrensloven", 2005-09-19

¹⁵⁰ Se Konkurrensverket (2004a)

¹⁵¹ SOU 2005:77

¹⁵² Konkurrensverket (2004a)

¹⁵³ Landström (2005)

10 Regelreformerade marknader

10 Regelreformerade marknader

10 REGELREFORMERADE MARKNADER

Tidigare monopolmarknader som inrikesflyg, tele och post har utsatts för konkurrens till följd av bl.a. en allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan och en ökad internationalisering. 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.

Liberalisering av marknader kan leda till betydande fördelar för konsumenterna i form av ökade valmöjligheter och lägre priser. Men ingen marknad kan fungera väl utan spelregler och aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter. När marknader öppnas för konkurrens måste det också finnas regler som skyddar konsumenterna och underlättar en ökad rörlighet på marknaden.

10.1 Inledning

Tidigare var det vanligt att man betraktade nätverksbranscher som tele, el och järnvägstransporter som s.k. naturliga monopol¹⁵⁴ som inte kunde eller skulle konkurrensutsättas. Som nämnts i avsnitt 2.2.5 har en allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan initierad av nya kundbeteenden, ökad internationalisering och ett inträde av nya företag påtagligt ändrat marknadsförutsättningarna. En ökad fokusering har också skett mot att dessa och andra s.k. nätverksbranscher består av olika verksamhetsled (produktion och distribution) som kan konkurrensutsättas i olika omfattning. I tabellen nedan redovisas, för ett urval av branscher, vilka delar (nätverk) som kan konkurrensutsättas respektive vilka delar där förutsättningarna för konkurrens är sämre.

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

Kännetecknande för de flesta nätverksbranscher är att de fasta kostnaderna är höga medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är låga. De fasta kostnaderna kan dessutom ha karaktären av s.k. sänkta kostnader (eng. sunk costs) som inte ger något ekonomiskt utbyte när produktionen upphör.¹⁵⁶

■ Tabell 10.1 Branscher som består av delar (nätverk) som kan konkurrensutsättas respektive i princip inte kan utsättas för konkurrens.

Bransch	Delar som kan konkurrensutsättas	Delar som i princip inte kan konkurrensutsättas
Tele	Transportnät Mobila teletjänster Mervärdestjänster	Lokala nät ¹⁵⁵ Samtalsterminering
El	Elproduktion Elhandel	Transmissionsnät Distributionsnät
Flyg	Drift och underhåll av flygplan Flygplatstjänster Catering	Start- och landningstider (slots)
Järnvägstransporter	Tågtrafik	Järnvägsspår och signalsystem
Post	Leverans av paket och brådskande post	Leverans av brev i glesbygd

Källa: Konkurrensverket

Sådana kostnadsförhållanden innebär (initialt) risker för s.k. marknadsmisslyckanden¹⁵⁷ och kan motverka ett successivt införande av konkurrens. De flesta nätverksbranscher omfattas därför inte bara av generell konkurrensreglering utan även av sektorspecifik reglering; ex ante reglering eller förhandsreglering. Behovet av sådan sektorreglering sammanhänger ofta med etablerade företags kontroll av infrastruktur som konkurrenter behöver ha tillträde till för att kunna bedriva verksamhet och expandera. I avsaknad av sådan reglering skulle nya företag vara tvingade att anlägga egen infrastruktur, vilket skulle utgöra stora etableringshinder.

Erfarenheter visar att etablerade företag inte är särskilt villiga att erbjuda nya företag

tillträde till olika faciliteter, i varje fall inte till villkor som skapar goda förutsättningar för konkurrens.¹⁵⁸ Genom att exempelvis sätta avgiften för utnyttjande av infrastrukturen (flaskhalsen) tillräckligt högt kan infrastrukturägaren hindra nya aktörer från att träda in på marknaden. Andra sätt att försvåra för konkurrenter kan vara att förhålla tidpunkter för leveranser eller leverera tjänster till sämre kvalitet. Ett ytterligare sätt är att inte erbjuda varje tjänst för sig utan endast som ett paket (eng. bundling). Konkurrenterna kan då tvingas köpa fler tjänster än vad som egentligen är nödvändigt för att kunna konkurrera, vilket medför att de drabbas av onödigt höga kostnader.

10 Regelreformerade marknader

Tillträdesreglering finns i princip inom alla branscher som öppnats för konkurrens under 90-talet. Regleringen ser dock olika ut och har också ändrats över tiden. Tillträdesreglering har visat sig vara en av de viktigaste åtgärderna när marknader öppnas för konkurrens, men också både problematisk och kontroversiell. Olika modeller har både för- och nackdelar.¹⁵⁹ Den ekonomiska teorin för tillträdesreglering är vidare omfattande vad gäller statistiska analyser, men däremot finns ingen väl utvecklad analys av hur tillträdespriser (över tiden) påverkar incitamenten att investera i nätverk och utveckla nya produkter, dvs. då dynamiska effekter beaktas. Viljan att investera påverkas av den uppfattade eller förväntade risken för en investering. Enligt Valletti (2003) är det därför önskvärt att minska osäkerheten genom att så långt möjligt fastställa principerna för bestämningen av tillträdespriserna i förväg. Valletti betonar också betydelsen av flexibilitet i bemärkelsen att nya företag bör ha möjlighet att kunna välja från en "meny" av olika kombinationer av fasta och rörliga avgifter.

Även om sektorreglering kan användas för att främja konkurrens på marknader där det råder stora inträdesbarriärer, finns det ett antal skäl som talar emot särreglering i allmänhet och mot prisreglering i synnerhet. Särreglering medför transaktionskostnader genom att regleringen måste implementeras, marknaden måste övervakas genom bl.a. informationsinsamling och överträdelser måste beivras. Vid sidan av dessa direkta regleringskostnader finns även andra kostnader. En prisreglering med ett "felaktigt" bestämt pris kan leda till att knappa resurser används på ett ineffektivt sätt. En dåligt utformad särreglering kan vidare medföra att företagen får felaktiga incitament att investera och utveckla nya produkter, dvs. leda till dynamiska effektivitetsförluster. På grund av ofullständig kunskap är det inte möj-

ligt för en reglerare att fatta de från samhälls-ekonomiska utgångspunkter bästa besluten. Men det kan även vara så att regleraren värnar om sina egna och de etablerade företagens intressen i stället för konsumenternas och potentiella konkurrenters. Påverkan från lobbygrupper kan också försvåra en objektiv inställning. Regleringen kan vidare göra det lönsamt för företag att ägna sig åt aktiviteter som inte är önskvärda från en samhällsekonomisk utgångspunkt. Omvänt kan det förhålla sig så att samhällsekonomiskt önskvärda aktiviteter just genom särregleringen inte blir lönsamma. Företagen kan också avsätta betydande resurser för att söka kringgå en särreglering.

Mot bakgrund av vad som nyss nämnts kan det vara motiverat att genomföra åtgärder för att underlätta en rationellt fungerande tillträdesreglering. Den mest ingripande åtgärden är att genomföra vertikal separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Då får det företag som skulle komma att bedriva verksamhet nedströms köpa tillträde till samma villkor som skulle gälla för andra konkurrenter på marknaden. Vertikal separation är i princip endast möjlig att genomföra i Sverige så länge som ett företag är i statlig ägo. Ett alternativ till strukturell separation är räkenskapsmässig separation (eng. accounting separation) som, i teorin, kan leda till samma resultat. Detta ställer dock betydligt större krav på tillsynsmyndigheterna.

Ett annat sätt att lösa flaskhalsproblemet på är att bilda s.k. infrastrukturklubbar. En sådan lösning, som exempelvis tillämpas på bankmarknaden vad gäller betalningssystem (se vidare kapitel 11) och inom delar av mobiltelemarknaden (3G), 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 struk-

turell separation, eliminerar incitamenten att diskriminera någon av konkurrenterna inom klubben. Därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden. 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.¹⁶⁰

I tabellen nedan visas vad som gäller ifråga om vertikal separation och tredjepartstillträde för ett urval av olika branscher.

Vertikal separation har ägt rum inom el- och järnvägssektorn genom bildandet av affärsverket Svenska kraftnät 1992 varvid stamnätet skiljdes från Statens vattenfallsverk och genom bildandet av Banverket 1988 varvid

banhållarfunktionen skiljdes från SJ. Vertikal separation gäller även för marknaden för inrikesflyg, eftersom flygplatser inte ägs eller kontrolleras av flygbolag.

Inom el- och järnvägssektorn har strukturell separation kombinerats med tillträdesreglering. Eftersom lokala elnät ägs av elproducenter liksom av eldistributörer, har tillträdet till de lokala elnäten reglerats. Tillträdesregleringen är vidare olika utformad inom de studerade sektorerna och grundas även på olika modeller för att bestämma priser. Den kan betraktas som förhållandevis stark inom marknaden för elektronisk kommunikation (tillträde till telenät) och förhållandevis svag inom postmarknaden där regleringen endast omfattar en begränsad del av den postala infrastrukturen, nämligen postboxar.

Postmarknaden har under senare tid varit föremål för omfattande utredning och denna marknad beskrivs därför inte i denna rapport. I slutet av januari 2005 överlämnade Post- och kassaserviceutredningen sitt slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5). I utredningens uppdrag ingick att göra en samhällsekonomisk analys av postmarknadens liberalisering. Resultatet av utredningens ana-

■ Tabell 10.2 Vertikal separation och tredjepartstillträde inom olika branscher

	Gas	El	Elektronisk kommunikation	Inrikesflyg	Järnvägs-transporter	Post
Vertikal separation		X		X	X	
Tredjepartstillträde	X	X	X		X	X

Källa: Konkurrentverket

10 Regelreformerade marknader

lys baserades i huvudsak på en rapport från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) samt på rapporter från Konkurrensverket.¹⁶¹ I rapporterna konstateras bl.a. att den ökade konkurrensen resulterat i att prisstrukturen för olika tjänster bättre överensstämmer med kostnaderna och att marknaden utvecklats till följd av innovationer av olika slag. Sammantaget har liberaliseringen av den svenska postmarknaden, som i praktiken inte genomförts i något annat europeiskt land, lett till ökad marknads-effektivitet och konsumentnytta.

Under de senaste 15 åren har järnvägssektorn i Sverige förändrats genom reformer. En fortsatt reformering av den svenska järnvägsmarknaden är angelägen och Järnvägsutredningen har tidigare föreslagit att SJ AB:s ensamrätt till lönsam långväga persontrafik skulle avvecklas och utredningen diskuterade möjliga lösningar för att säkerställa konkurrensneutrala villkor mellan SJ AB och andra aktörer efter att ensamrätten avvecklats. Några

sådana förslag har ännu inte lämnats. Även inom EU har det under en lång tid pågått ett arbete som syftar till att stärka järnvägens konkurrenskraft genom att utveckla EU:s inre marknad. Konkurrensverket har i skilda sammanhang framfört att 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. Även inom EU pågår ett reformarbete, men eftersom någon öppning av den europeiska marknaden inte är nära förestående, berörs inte järnvägssektorn närmare i denna rapport.

I det följande redogörs närmare för vad som särskilt kännetecknar områdena energi, elektronisk kommunikation och inrikesflyg samt beskrivs övergripande hur marknads- och institutionella förhållanden ändrats sedan dessa marknader öppnades för konkurrens.

10.2 Energi

Inom energiområdet har konkurrensproblemen i stor utsträckning strukturella orsaker som kräver radikala grepp för att lösas. Företagskoncentrationen är betydande såväl på den nationella som på den nordiska marknaden. Framför allt inom den svenska kärnkraften finns ett utbrett samägande och företagen samverkar även vid produktion av vattenkraft. Det innebär risker för utbyte av känslig information och minskad konkurrens mellan ägarföretagen vilket i förlängningen kan påverka prisnivån såväl i Sverige som på den nordiska marknaden. Samägandet kan utgöra en grund för bristande förtroende för marknadsfunktionen. Marknaden är i hög utsträckning påverkad av politiska beslut vilket gör att företagets investeringsbeslut påverkas. Det finns oklarheter kring möjligheterna till naturgassatsningar, utsläppsrätter, skatter m.m.

10.2.1 Marknadsförhållanden¹⁶²

Elmarknaden kan delas in i produktion, nätverksamhet och elhandel. Regelverket för den svenska elmarknaden ändrades 1996 då konkurrens infördes i elproduktion och handel med el. Transport av el i nätet betraktades dock som ett naturligt monopol och undantogs från konkurrensutsättning. Nätverksamhet (transmission och distribution) inkluderar förvaltning, drift och underhåll av nätet. Det svenska elnätet utgörs av stamnätet, ett högspänningsnät som transporterar el över långa avstånd och till grannländer, samt regionala och lokala nät.

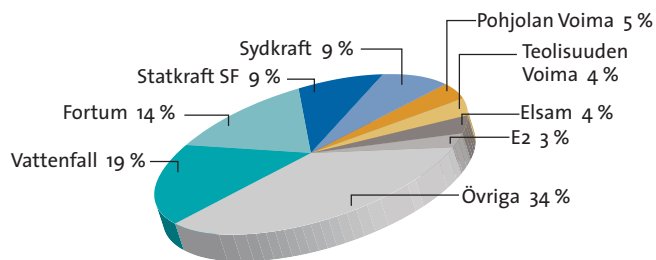
Syftet med regelreformen av elmarknaden var bl.a. att skapa valfrihet för elanvändarna och öka effektiviteten i produktions- och försäljningsledet. Först när schablonavräkning infördes i november 1999 kan man tala om att den fria elmarknaden blev tillgänglig för alla konsumenter.

ELPRODUKTION

Den nordiska elproduktionen, som 2004 uppgick till ca 380 TWh, är i huvudsak baserad på vattenkraft, kärnkraft, kraftvärme (inom fjärrvärmeverken och industrin) samt kondens- och gasturbinkraft. Elproduktionen i Sverige, ca 148 TWh 2004, utgörs till drygt 90 procent av vatten- och kärnkraft. Den svenska elproduktionen har sedan länge dominerats av ett antal stora aktörer. Genom att dessa de senaste tio åren genomfört uppköp av små och medelstora producenter har koncentrationen bland elproducenterna ökat. De tre största producenterna svarade 2004 tillsammans för över 86 procent av elproduktionen i Sverige – Vattenfall drygt 47, Sydkraft (Sydkraft namnändrades i september 2005 till E.ON Sverige) knappt 23 och Fortum drygt 16 procent. Dessa företag äger även produktionskapacitet gemensamt. Det gäller framför allt kärnkraftverken, men gemensamt ägande och samarbeten finns även om vattenkraft i s.k. vattenregleringsföretag.

10 Regelreformerade marknader

BILD 10.1: Marknadsandelar för nordiska elproducenter 2004



Källa: Energimarknadsinspektionen (2005), bearbetning av Konkurrensverket

Koncentrationen till ett fåtal, vertikalt integrerade aktörer som tillsammans har stor marknadsmakt gör att konkurrensen är beroende av en fungerande nordisk handel. Utbudet av el på den nordiska marknaden är mindre koncentrerat än på den svenska marknaden. Även denna marknad domineras dock av ett fåtal stora företag och det statliga ägarintresset är stort – i Vattenfall, Fortum (Finland) och Statkraft (Norge). Statkraft äger även närmare 45 procent av aktierna i E.ON Sverige. På den nordiska marknaden har Vattenfall en produktionsandel om knappt 19 procent och de fyra största producenterna, Vattenfall, Fortum, Statkraft och E.ON Sverige, svarar för drygt 50 procent av produktionen.

Det av danska staten ägda naturgasföretaget Dong har till EU-kommissionen i september 2005 anmält att man avser att förvärva Danmarks två största elproducenter, Elsam och Energi E2. Samtidigt ska anläggningar motsvarande ca 24 procent av Elsam/Energi E2:s produktionskapacitet övertas av Vattenfall i utbyte mot att DONG tar över Vattenfalls ägarandel (35,3 procent) i Elsam. Kommissionen beslutade i oktober 2005 att inleda en

fördjupad undersökning av Dongs planerade förvärv. Vattenfalls förvärv anmälades i oktober till kommissionen. Genomförs de planerade affärerna kommer Vattenfalls marknadsandel på den nordiska marknaden att öka till drygt 20 procent och de fem största, i huvudsak statligt ägda, elproducenterna i Norden kommer att svara för nästan 60 procent av den samlade elproduktionen. I bilden ovan redovisas marknadsandelar för de nordiska elproducenterna.

En utveckling av naturgasmärknaden skulle kunna bidra till ett större antal aktörer på energimärknaderna. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmärknaden och mellan den och andra energimärknader, krävs dock ett utbyggt nät och konkurrens mellan flera leverantörer. Förutom att naturgas kan användas som bränsle vid el- och värmeproduktion kan industrin i ett antal tillverkningsprocesser använda naturgas som alternativ till el, olja, gasol och kol, (se vidare faktaruta om naturgas).

ELBÖRSEN NORD POOL

El (råkraft) handlas på den nordiska elbörsen, Nord Pool, som samägs av de nordiska sys-

NATURGASMARKNADEN I SVERIGE

På motsvarande sätt som skett inom elmarknaden står naturgasmarknaden inom EU inför en regelreformer som syftar till ökad konkurrens. Marknadsöppningen sker successivt och kommer att leda till att alla kunder fritt kan välja naturgasleverantör. Det är handeln med gas som utsätts för konkurrens. Nätverksamheten kommer fortfarande att bedrivas i form av legala transmissions- och distributionsmonopol. Den 1 juli 2005 öppnades den svenska marknaden för de ca 2 600 företag som använder naturgas. Över 95 procent av den totala gasförbrukningen kommer därmed att kunna omsättas på en konkurrensmarknad. Senast den 1 juli 2007 ska samtliga naturgasmarknader inom EU vara fullständigt öppna för konkurrens. Då ska samtliga 55 000 naturgasanvändare i Sverige kunna välja leverantör. Omkring 25 procent av EU-ländernas samlade energibehov tillgodoses med naturgas. I Sverige

svarar naturgas för ca 2 procent av den totala energianvändningen. I de svenska områden som nås av naturgasnätet uppgår användningen av naturgas till ca 20 procent av områdets totala energianvändning.

De huvudsakliga användningsområdena för naturgas är i industriella processer och i fjärr- och kraftvärmeverk, med ungefär 40 procent av den svenska förbrukningen vardera. Resterande 20 procent används främst av hushåll (uppvärmning) och som fordonsbränsle.

Det svenska naturgasnätet täcker för närvarande endast sydvästra delen av landet, men utbyggnader pågår eller planeras. En utbyggnad planeras till Jönköping och vidare genom Östergötland till Mälardalen. En hamnterminal för att ta emot flytande naturgas (LNG) planeras till Oxelösund. All naturgas i Sverige kommer för närvarande från Danmark via gasledning över Öresund. Ytterligare tillförselledningar planeras, bl.a. från Tyskland.

temperatörerna. På Nord Pool styrs elpriset av utbud och efterfrågan varje timme under dygnet, och aktörerna inkommer dagligen med köp- och säljbud för det kommande dygnets timmar. Elpriset på Nord Pool baseras på marginalkostnadsprissättning.

På elbörsen sker handel med el på en fysisk (elspot) och en finansiell marknad. Ungefär 40 procent av den totala fysiska elhandeln sker via Nord Pool. Övrig handel sker bilateralt mellan aktörer på marknaden, antingen direkt

eller via mäklare. Vid bilateral handel utgör normalt börspriset referenspris. På den finansiella marknaden kan aktörerna säkra elpriset mot förändringar i spotpriset för en tidsperiod på upp till fyra år.

För att handeln mellan de nordiska länderna ska fungera väl krävs att överföringskapaciteten inom och mellan länderna är tillräcklig. Flaskhalsar uppkommer när kapaciteten inte räcker till för den önskade handeln. Olika metoder används för att hantera flaskhalsar.

10 Regelreformerade marknader

Uppkommer flaskhalsar i planeringsfasen (dagen innan leverans) hanteras detta genom marknadsdelning.¹⁶³ Vid dessa tillfällen delas marknaden in i prisområden och prisskillnader uppstår mellan dessa. Hur marknaden delas in beror på var flaskhalsarna uppkommer.¹⁶⁴ Om flaskhalsar uppstår under driftfasen hanteras dessa genom mothandel.¹⁶⁵ Ett tredje sätt att hantera flaskhalsar är genom begränsningar av import eller export.¹⁶⁶

Den tidsperiod som Sverige utgör ett helt eget prisområde är begränsad. Större delen av tiden är Sverige således en del av ett större område med samma pris, men detta område utgörs inte alltid av hela Norden. Sverige utgör ofta ett gemensamt prisområde med Själland och Finland. Under 2001 var Norden ett gemensamt prisområde drygt 50 procent av tiden, under 2002 omkring 35 procent och under åren 2003 och 2004 drygt 25 procent av tiden. Att andelarna förändras från år till år beror framför allt på variationer i väderleken, dvs. om det är s.k. våtår eller torrår.

NÄTVERKSAMHET

När elmarknaden regelreformerades behölls monopolen i nätverksamheten. Det gäller både för de lokala och regionala elnäten och för högspänningsnätet (stamnätet). Stamnätet förvaltas och drivs av Svenska kraftnät. Regionnäten ägs av de tre stora energikoncernerna Vattenfall, E.ON Sverige och Fortum. Lokalnäten ägs av nämnda energikoncerner och övriga huvudsakligen kommunalt ägda nätföretag.

Antalet nätföretag i Sverige har främst via företagsuppköp och sammanslagningar minskat från närmare 270 år 1996 till drygt 180 år 2005. De flesta förvärven har gjorts av de större integrerade energiföretagen i branschen.

Det centrala regelverket för elmarknaden är ellagen (1997:857). Nätverksamhet ska

drivas juridiskt åtskild från produktion och försäljning av el. Det finns dock inget hinder mot att de olika verksamheterna bedrivs inom samma koncern. Från den 1 juli 2005 gäller att i ett nätföretag, som ingår i en koncern vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare, får inte en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare samtidigt vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el.

Energimyndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Under 2005 bildades Energimarknadsinspektionen vid Energimyndigheten med uppgift att hantera bl.a. el-, naturgas- och fjärrvärmemarknadernas utveckling och härtill hörande konkurrens- och konsumentfrågor. Energimarknadsinspektionen ska se till att nätverksamheten bedrivs effektivt, att nättarifferna är skäliga och att nätföretagen vid överföring av el och naturgas tillämpar villkor som främjar konkurrensen inom el- och naturgashandeln. Inspektionen hanterar tillstånd, koncession, för att bedriva verksamhet med överföring av el eller naturgas och ansvarar också för normgivning.

För att effektivisera Energimarknadsinspektionens tillsyn och motverka att nätföretagen som monopolister tar ut för höga priser av kunderna har en ny modell införts för att reglera nättarifferna, den s.k. nätnyttomodellen. Modellen innebär att tarifferna granskas i efterhand och bygger på beräkningar av nätföretagens prestationer, bl.a. antalet anslutningspunkter och deras geografiska läge, överförd energi samt effekten och kvaliteten på överförd el. Vid överdebitering i relation till den beräknade prestationen kan företagen, efter en fördjupad granskning, bli återbetalningsskyldiga. Modellen har hittills använts för granskning av 2003 och 2004 års tariffer.

FJÄRRVÄRMEMARKNADEN I SVERIGE

Fjärrvärme anses miljövänlig och är den vanligaste formen av uppvärmning. Energipolitiken tar bl.a. sikte på att genom att höja skatten på el och olja uppmuntra fastighetsägare att övergå till fjärrvärme. Direkta stöd för utbyggnad av fjärrvärme och anslutning av småhus har också förekommit i perioder.

Före elmarknadsreformen 1996 drevs fjärrvärmeverk nästan enbart av kommuner och priset skulle följa den s.k. självkostnadsprincipen enligt kommunallagen. Därefter råder fri prissättning och verksamheten ska enligt ellagen drivas på affärsmässig grund. Successivt har andra ägare kommit in på marknaden. Fjärrvärmeanläggningar har numera såväl kommunalt (ca 60 procent), utländskt¹⁶⁷ (ca 32 procent) som statligt (ca 8 procent) ägande. Distribution av fjärrvärme utgör ett naturligt monopol med en leverantör av hetvatten i respektive nät. Fjärrvärmepiserna varierar starkt, vilket tillsammans med en låg kundrörlighet utgjort en indikation på att företagen utnyttjar en monopolställning. Priset på fjärrvärme har successivt ökat under perioden 2000–2005. Sedan 1996 har genomsnittspriset ökat med 19,2 procent medan konsumentprisindex (KPI) ökat med 8,8 procent. Mot bakgrund av konsumenternas svaga ställning på marknaden tillsatte regeringen i december 2002 en särskild fjärrvärmeutredning för att bl.a. se hur konsumenternas ställning

kunde stärkas. Utredningen har presenterat fyra betänkanden under perioden 2003–2005.¹⁶⁸ Förslagen kan sägas vara av två slag. Den ena typen tar sikte på att öka transparensen på området. Den andra typen av åtgärder syftar till att ge kunden bättre möjligheter att förhandla med producenten om fjärrvärmepriset och att ett organ för tvistelösning, en s.k. fjärrvärmenämnd, ska behandla tvisten om parterna inte kommer överens. Konkurrensverket anser inte att utredningens förslag rörande åtgärder för att stärka konsumenternas ställning utgör en ändamålsenlig lösning för att skapa ett fullgott skydd mot orimliga fjärrvärmepreiser. Tillsynen av de naturliga monopolerna fjärrvärme, transport av el och gas på ledningsnät bör så långt möjligt följa samma principer och regler. Utredningen borde närmare ha analyserat möjligheterna att införa en modern prisreglering på fjärrvärme. Konkurrensverket har betonat vikten av åtskillnad mellan nätmonopol och annan verksamhet bl.a. på elmarknaden. Denna fråga är även viktig på fjärrvärmemarknaden. Ett skäl är att möjliggöra effektiv pristillsyn, eftersom brister i åtskillnaden försvårar kontroll av hur kostnaderna fördelas på respektive verksamhet. Fjärrvärmemarknaden tillhör den grupp av marknader där en fullständig åtskillnad skulle underlätta en verifiering av hur kostnaderna fördelas sig, men där dagens regelverk inte är tillräckligt långtgående.

10 Regelreformerade marknader

ELHANDEL¹⁶⁹

Antalet elhandlare som säljer el till slutkund har minskat sedan starten för regelreformen. År 1996 fanns drygt 220 elhandlare i Sverige, merparten var traditionella kommunala elverk. Antalet företag under 2004 beräknades till ca 100, men endast ett drygt tjugotal av dessa bearbetade aktivt kunder i hela landet. Minskningen av antalet företag beror bl.a. på att många kommuner av olika skäl beslutat att inte agera på den konkurrensutsatta elhandelsmarknaden. Verksamheterna har ofta sålts eller på annat sätt knutits till någon av de stora energikoncernerna, främst Vattenfall, Fortum eller E.ON Sverige. Dessa tre har ökat sin sammanlagda marknadsandel (antal kunder) på slutkundsmarknaden från drygt 30 till ca 50 procent sedan 1996. Räknar man in intressebolag (deläggande, partnerskap etc.) ökar andelen till över 65 procent. Volymmässigt beräknas motsvarande marknadsandel ha uppgått till drygt 70 procent år 2004.

I flera fall har också kommunala elverk gått samman i gemensamt ägda elhandelsföretag för att bli mer konkurrenskraftiga via effektivare organisation och marknadsföring, ökad kompetens, spridning av risker etc. I slutet av 1999 fanns 16 sådana samägda elhandelsföretag med en sammantagen marknadsandel på ca 15 procent. Ökad konkurrens med sjunkande marginaler, vilket lett till uppköp och andra strukturaffärer, har medfört att det 2005 endast fanns fem av dessa allianser kvar med knappt 10 procent av marknaden – Dala Kraft, Fyrfasen Energi, Höglunds Energi, Kraftaktörerna och Östkraft. Några kommunala energiföretag har satsat medvetet på att söka kunder utanför sitt nätområde och även förvärvat företag eller kundstockar i samband med att andra företag lämnat marknaden. Företagen Telge Energi, Mälarenergi, Lunds Energi¹⁷⁰ och Öresundskraft¹⁷¹ har tillsammans

nästan fördubblat sin försäljning sedan 1996 och hade 2005 en marknadsandel på närmare 15 procent.

Det utländska ägandet på den svenska marknaden har ökat under samma tidsperiod, från ca 10 till ca 40 procent, främst som ett resultat av finskt ägande i Fortum¹⁷² och tyskt/norskt ägande i E.ON Sverige. Några elhandlare har helt eller delvis norskt ägande, bl.a. Kraft och Kultur, Hydro och Storuman Energi.

Elhandelsföretagen levererar el till slutkunderna som de antingen producerat själva, köpt direkt från en elproducent eller köpt in på Nord Pool. Priset på Nord Pool styr som nämnts även priserna i den bilaterala handeln; elhandeln förutsätter därför att prisbildningen på Nord Pool fungerar väl.

LEVERANTÖRSBYTEN OCH ELAVTAL

En förutsättning för att det ska vara möjligt att komma in på marknaden som nytt elhandelsföretag, eller för ett existerande att expandera, är att kunderna utnyttjar möjligheten att vara aktiva på marknaden och överväga att byta elleverantör. Rörligheten hos kunderna var till en början mycket låg, men har ökat de senaste åren. Före schablonreformen i november 1999 hade färre än 1 procent av kunderna bytt elleverantör eller tecknat nytt avtal med sin tidigare leverantör. År 2004 var motsvarande andel drygt 40 procent och i slutet av 2005 var andelen ca 50 procent.

De kunder som inte varit aktiva på marknaden och tecknat särskilt avtal med ny eller tidigare elleverantör har ett s.k. tillsvidareavtal. De svenska elföretagen erbjuder huvudsakligen två andra avtalstyper: rörligt eller fast pris. Vid rörligt elpris följer priset utvecklingen på elbörsen (elspotpriset). Priset baseras normalt på ett genomsnittligt pris per kWh under varje månad. Fast elpris betalar den kund som i avtal bundit sig för ett visst pris under en bestämd

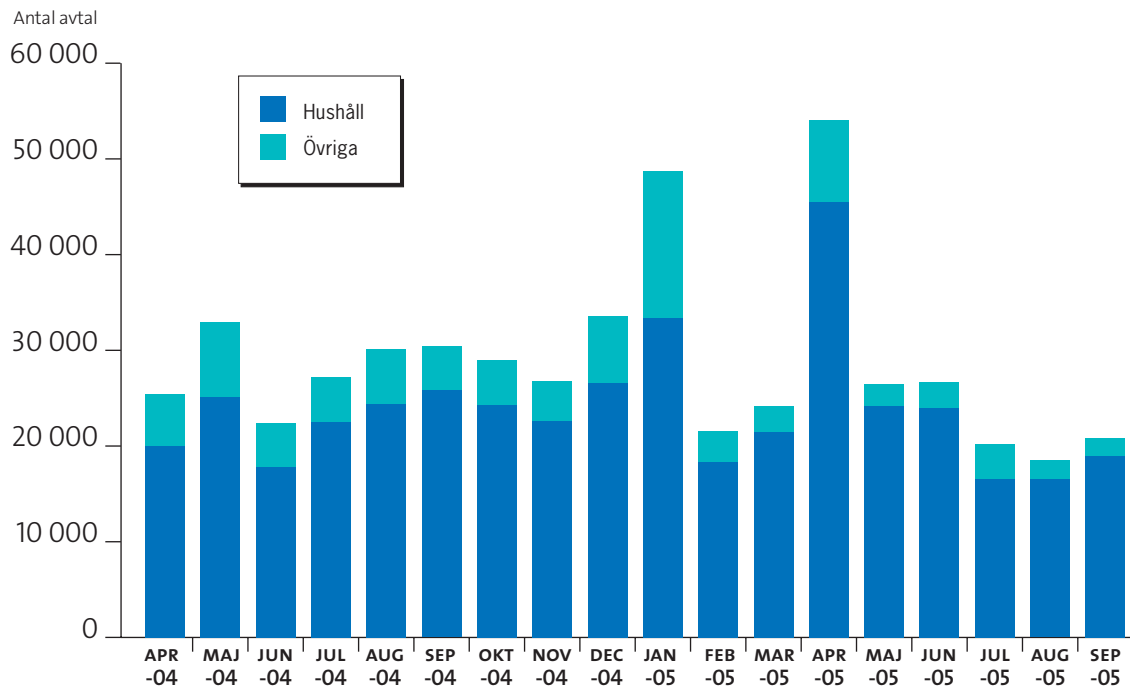
tidsperiod, vanligen ett, två eller tre år. Kombinationsavtal med rörligt och fast pris förekommer också.

Det finns inga officiella mätningar på hur stor andel av den totala elanvändningen som motsvaras av tecknade elavtal. Uppskattningsvis torde 70–80 procent av elförsäljningen ske enligt andra avtal än tillsvidareavtal och därmed vara tecknade efter att konsumenterna gjort aktiva val. Normalt byter mellan 20 000 och 30 000 elkunder leverantör varje månad och genomsnittligt omfattar dessa nytecknade avtal en uppskattad årsvolym på ca 800 GWh, (se bild 10.2 nedan).¹⁷⁶

PRISER OCH PRISUTVECKLING

Det är en begränsad del av det totala priset som är möjlig för hushållskunder att påverka genom ett aktivt val av elleverantör respektive avtalsform. Elenergin svarar normalt för ca 30 procent av priset. Det totala pris som konsumenterna betalar utgörs därutöver av pris för elcertifikat (2–3 procent), nätavgifter (20–30 procent) samt elskatt och moms (35–45 procent). Förutom prisskillnader mellan olika leverantörer varierar elpriserna vid varje given tidpunkt såväl mellan olika avtalsformer som mellan olika kategorier av kunder. Kunder med hög elförbrukning har i allmänhet lägre

BILD 10.2: Leverantörsbyten per månad, april 2004–september 2005.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

10 Regelreformerade marknader

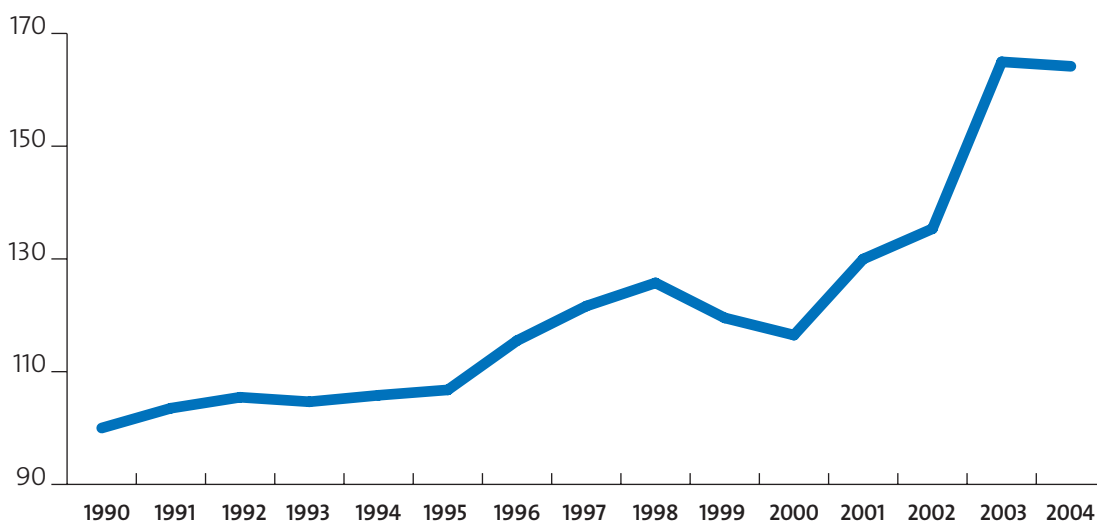
elpris per kWh än kunder med låg förbrukning, bl.a. genom att normalt förekommande fasta avgifter slås ut på en större volym. I de flesta länder betalar hushållskunder energi- och miljöskatter samt moms, medan industrikunderna normalt inte betalar dessa skatter. Den avtalsform som vanligen ger det lägsta priset är rörligt pris, medan tillsvidarepris normalt ger det högsta priset.

Av statistik från SCB framgår att priset för hushållsel för hyres- och bostadsrättslägenheter samt egna hem ökade nominellt med drygt 120 procent mellan åren 1990 och 2004, medan KPI totalt ökade med drygt 34 procent. Relativt KPI ökade således elpriset med 64 procent under perioden, vilket framgår av bilden nedan

som visar utvecklingen av priset för hushållsel relativt KPI under perioden 1990–2004.

Som framgår av bilden har priset på el varierat mellan olika år, men sammantaget har priserna stigit, vilket har flera orsaker. Den reviderade 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. Sammantaget har elskatten stigit med mer än 180 procent och uppgår 2005 till 25,4 öre per kWh. Den 1 januari 2006 höjs elskatten till 26,1 öre. Höjningarna av elskatten är ett led i den s.k. gröna skatteväxlingen. Hydrologiska förhållanden har därtill haft stor inverkan på utvecklingen av elpriset.

BILD 10.3: Utvecklingen av priset för hushållsel jämfört med KPI 1990–2004 (1990=100). Årsgenomsnitt.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

Sjunkande priser åren 1997 till 2000 samt den kraftiga uppgången av priset kring årsskiftet 2002/2003, går till stor del att förklara med att det var s.k. våttår respektive torrår. Elprisets utveckling påverkas också av de strukturella förhållandena på elmarknaden med hög koncentration, samägande inom elproduktion, höga inträdeshinder m.m.

Ett ytterligare skäl till höjda elpriser är att Sverige i maj 2003 införde ett nytt system baserat på handel med elcertifikat. Producenter av förnybar el stöds genom att tilldelas certifikat samtidigt som användarna av el måste köpa en viss kvot certifikat i förhållande till mängden inköpt el. Handel sker direkt mellan aktörerna, men även på Nord Pool. Systemet ska skapa incitament till investeringar i förnybar produktion och kompensera producenten för att produktionskostnaden för förnybar el är högre än för annan elproduktion. Elcertifikatpriset som hushållen betalar till elhandelsföretagen är inte reglerat. Genomsnittspriset 2004 var ca 3 öre per kWh. Energimyndigheten har föreslagit att systemet ska permanentas till 2030. Kostnaderna för konsumenterna beräknas enligt regeringens bedömning 2012, när kvoterna är som högst, komma att uppgå till ca 6 öre/kWh.¹⁷⁴

Trenden mot högre elpriser beror också på ett ökat handelsutbyte och en successivt större integrering av de svenska och nordiska marknaderna med den nordeuropeiska och främst tyska marknaden som har en generellt högre prisnivå.

Under 2005 (t.o.m. november) har det skett en höjning av börspriserna med uppemot 10 öre/kWh. Prisuppgången sammanfaller med att det inom EU år 2005 infördes ett system för handel med utsläppsrätter för utsläpp av växthusgaser (koldioxid) samt med ett högre oljepris. Systemet innebär att företag, däribland elproducenter som använder fossilkraft, (kol,

naturgas, olja), tilldelas utsläppsrätter utifrån tidigare utsläpp av koldioxid. Om företagen har behov av att släppa ut mer koldioxid än vad de tilldelas får de köpa nya rättigheter på en marknad. På motsvarande sätt kan de företag som släpper ut mindre sälja sina rättigheter. Över tiden avses tilldelningen av utsläppsrätter att minska. Syftet med systemet är att minska utsläppen av koldioxid inom EU.

Bedömningar som gjordes innan handelssystemet infördes pekade mot ett pris på rättigheterna i intervallet 1–8 euro/ton under perioden 2005–2007 och att detta i sin tur skulle kunna höja elpriset med i storleksordningen 2–5 öre/kWh.¹⁷⁵ Priset på utsläppsrätter har stigit från ca 5 euro/ton, när handeln inleddes i början av året, till 20–21 euro/ton i november. Utsläppsrätterna synes därmed vara en viktig förklaringsvariabel till årets elprisökning. Det finns dock en osäkerhet kring handelssystemets exakta påverkan på elpriset då även andra faktorer, enligt ovan, påverkar priset.¹⁷⁶ Exempelvis har vattentillgången under 2005 varit förhållandevis god, vilket har verkat dämpande på priserna.

En anledning till att priserna på utsläppsrätterna blivit högre än vad som förväntades kan vara en hittills begränsad och avvaktande handel hos vissa av marknadens stora aktörer. Marknaden är ännu omogen och inom flera EU-länder finns inte en etablerad och fungerande handel med rättigheter. Det har sannolikt funnits fler köpare än säljare på marknaden än så länge. Det stora genomslaget på elpriset i Sverige, trots vår begränsade användning av fossilkraft, följer av den marginalprissättning som tillämpas på Nord Pool. Priset på Nord Pool bestäms av marginalkostnaden för den dyraste produktionsresursen som behöver tillföras systemet. Så länge som den svenska och nordiska marknaden, vid sidan av i huvudsak

10 Regelreformerade marknader

vatten- och kärnkraft, även behöver utnyttja el producerad av de fossila bränslena olja, kol och gas, kommer priset på Nord Pool och därmed på all handel med el i allt väsentligt att bestämmas av priset på dessa bränslen inklusive priset på de utsläppsrätter som belastar denna produktion.

10.2.2 Konkurrenshinder

HÖG KONCENTRATION

Elmarknaden är som nämnts starkt koncentrerad, främst vad gäller elproduktion. Detta gäller inte bara den svenska marknaden utan koncentrationen är hög även inom flera andra av Nord Pools elspotområden. Den höga koncentrationen innebär risker för att producenterna kan utnyttja sin marknadsmakt på dessa marknader. Genom att dra ner på produktionen kan elproducenter minska utbudet på marknaden och därmed påverka prisbildningen på Nord Pool. Riskerna för att produktionsneddragningar får effekt på elpriset är förhållandevis stora på grund av ett antal specifika marknadsförhållanden. Priset bestäms på en elbörs med marginalprissättning och det finns betydande skillnader i produktionskostnader mellan de olika produktionslagen som utnyttjas inom systemet. Systemet måste vara i ständig balans (in- och utmatning av el på nätet lika stor) samtidigt som elen inte går att lagra när den väl är producerad och efterfrågan är relativt oelastisk (dvs. konsumenterna är okänsliga för prisändringar). El är dessutom en homogen produkt med få direkta substitut. Ett exempel på hur marknadsmakt kan utövas är att elproducenter, som äger såväl vatten- som kärnkraft eller fossilbaserade produktionsanläggningar i olika prisområden, genom sin produktionsplanering, kan påverka i vilken utsträckning fossil-

kraft belastad med kostnader för utsläppsrätter behöver utnyttjas och därmed på marginalen bli styrande för priset på Nord Pool.

Elproduktion är en kapitalintensiv verksamhet och det är normalt förknippat med stora svårigheter och tar lång tid att få nödvändiga tillstånd till nybyggnation. Med stopp för ny kärnkraft och till följd av politiska beslut också små möjligheter att bygga ut vattenkraften finns begränsade möjligheter att träda in på marknaden med ny konkurrenskraftig produktion. Det finns oklarhet om behovet av framtida investeringar, bl.a. mot bakgrund av att det inte är klarlagt hur och i vilken takt kärnkraftsavvecklingen ska genomföras.

SAMÄGANDE INOM ELPRODUKTION

Det finns ett utbrett samägande och andra former av samarbeten mellan konkurrerande företag inom svensk elproduktion. Det gäller främst kärnkraftverken men också ett antal vattenkraftanläggningar i Sverige är samägda. I de fall vattenkraftverk är ägda av olika företag men finns i samma älv koordineras bl.a. driften av vattenmagasinen och flödet i älvarna via gemensamt ägda vattenregleringsföretag. En negativ effekt av kärnkraftsavvecklingen är att den har bidragit till ett ökat samägande mellan de två största elproducenterna, Vattenfall och E.ON Sverige. Dessa samarbeten medför risker från konkurrenssynpunkt. Framför allt ger de möjligheter till informationsutbyten och insyn i konkurrenternas verksamhet utöver det som är nödvändigt för att nå uppsatta mål i samägandet (effektiv drift, säkerhet m.m.). För att motverka dessa risker finns skäl att begränsa samägandet inom elproduktionen, i vart fall mellan de tre största aktörerna på marknaden.

Flera alternativa lösningar kan exempelvis övervägas för kärnkraften. Ett alternativ vore att samägandet helt löstes upp. De tre

huvudägarna skulle i stället fördela reaktorer mellan sig och driva verksamheterna i tre separata kärnkraftföretag. Ett annat alternativ är att samägandet ändras på så sätt att delägda kärnkraftföretag görs mer självständiga gentemot sina ägare. Nuvarande delägare skulle då vara aktieägare i kärnkraftföretagen, men dessa skulle drivas frikopplade från och oberoende av moderföretagens verksamhet.

NÄTMONOPOL OCH KONKURRENS- UTSATT VERKSAMHET INTEGRERADE I SAMMA KONCERN

Som redogjorts för ovan är det inom energiområdet vanligt att företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. Det gäller bl.a. de stora integrerade energikoncernerna som äger lokala och regionala elnät men också äger elproduktion och bedriver handel med el till slutkunder.

Företagen kan då öka sina vinster genom s.k. korssubventionering. Det kan ske genom att kostnader förs från konkurrensutsatta verksamheter till monopolverksamheten i syfte att motivera högre nättariffer och därmed högre intäkter. Det är svårt och resurskrävande för en utomstående part, t.ex. en myndighet, att kontrollera vilka kostnader som genererats av olika verksamheter. I de fall, vilket gäller energiområdet, en stor del av kostnaderna är fasta eller gemensamma för produktion, handel och nätverksamhet är det dessutom förenat med godtycke hur dessa kostnader fördelas. Det innebär att förutsättningarna att upptäcka att priset blir oskäligt högt påtagligt minskar. Nämnade nätnyttomodell syftar bl.a. till att minska risken för korssubventionering.

Ett integrerat företag kan också ha möjlighet att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten i syfte att snedvrida konkurrensen på konkurrensutsatta delar av

elmarknaden, exempelvis genom att via pris-sättningen på el tränga ut existerande eller motverka inträde av nya konkurrenter på den konkurrensutsatta elhandelsmarknaden. Fristående elhandlare utan egen produktion har också påtalat risken för att överskott från elproduktion förs över till, eller inom en koncern får kompensera sämre marginaler i, anknutna elhandelsföretag med konkurrenssnedvridningar på elhandelsmarknaden som följd. Med höjda elpriser och därmed ökad vinst i elproduktionen bl.a. till följd av systemet för handel med utsläppsrätter kan denna risk antas ha ökat. Dessutom kan fristående elhandlare diskrimineras av ett nätföretag genom att inte få tillgång till samma information gällande kund- och avtalsförhållanden, mätvärden m.m. som ett anknutet elhandelsföretag får. Fristående elleverantörer som marknadsför sig över hela landet har uppgivit att de har problem med att i tid få ut korrekt information, inklusive korrekta mätuppgifter, från olika elnätssföretag i samband med leverantörbyten. El- och gasmarknadsutredningen har bl.a. mot denna bakgrund föreslagit att ett centralt anläggningsregister inrättas där vissa unika identiteter för anläggningar och kunder samlas.¹⁷⁷

10.2.3 Avslutande kommentarer

Elmarknaden har alltsedan 1996 varit föremål för ett stort antal utredningar. Regeringen har tillsatt flera särskilda utredare som analyserat konkurrensen på elmarknaden – bl.a. Elkonkurrensutredningen (SOU 2002:7), El- och gasmarknadsutredningen (SOU 2003:113, SOU 2004:129) och Regelutredningen (SOU 2005:4). Konkurrentverket har bl.a. i remiss-svar över nämnda utredningar pekat på ett antal problemområden inom energisektorn som bör ägnas fortsatt uppmärksamhet i syfte

10 Regelreformerade marknader

att uppnå en förbättrad marknadsfunktion och ökad effektivitet.¹⁷⁸

De flaskhalsar som finns i överföringssystemen medför att den nordiska elmarknaden fortfarande inte kan betraktas som helt integrerad. Förbättrade överföringsförbindelser samt harmoniserade regler inom Norden skulle förbättra marknadsfunktionen. Goda förbindelser också till övriga Europa, inkl. Ryssland och Baltikum skulle ytterligare bidra till att marknadsmakten hos de stora nordiska energiföretagen minskade. De utbyggnader av fem prioriterade överföringsförbindelser som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel beslutat om kommer att bidra till en mer integrerad och bättre fungerande nordisk marknad.¹⁷⁹ De ansträngningar för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad som initierats via Nordiska ministerrådet är också av stor betydelse.¹⁸⁰

Marknaden för produktion av el är koncentrerad med få aktörer och det finns höga inträdeshinder. Ingen kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft kan tas i bruk i Sverige. En utveckling av naturgasmarknaden skulle kunna bidra till ett större antal aktörer på energimarknaderna. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden och mellan den och andra energimarknader, krävs dock ett utbyggt nät och konkurrens mellan flera leverantörer. Samarbeten kring kärnkraft och vattenkraft innebär stora risker för utbyte av känslig information och bidrar till att minska konkurrensen mellan företagen och utgör samtidigt betydande grund för bristande förtroende för marknadsfunktionen, såväl hos andra marknadsaktörer som hos konsumenter. Det utbredda samägandet innebär risker för att de tre största elproducenterna kan påverka utbudet i Sverige och därmed prisnivån i såväl Sverige som på den nordiska marknaden.

Nuvarande regler om åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet på elmarknaden är otillräckliga. Detta förhållande bidrar till det bristande förtroende som finns hos många fristående elhandelsföretag och företagskunder om att marknaden fungerar på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt. En skärpt åtskillnad mellan konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet inom energisektorn skulle motverka korssubventionering och konkurrensbegränsande informationsutbyte. Det skulle också öka effektiviteten i tillsynen.

En av de viktigaste åtgärderna för att främja en effektiv konkurrens på elmarknaden är därför att se till att infrastrukturen, såväl funktionellt som organisatoriskt, hålls åtskild från annan verksamhet. Det kan även krävas att infrastrukturen får en fristående huvudman eller ägare. Denna slutsats får bl.a. stöd i forskningsrapporter¹⁸¹ och av kommissionen¹⁸². Ett motsvarande behov av åtskillnad mellan monopolverksamhet och annan verksamhet aktualiseras även vad gäller transmission/distribution av naturgas och distribution av hetvatten i fjärrvärmenät.

Det finns starka skäl att generellt ändra inriktningen av nättillsynen på energimarknaderna mot förhandsreglering (ex ante) i stället för nuvarande efterhandprövning (ex post) av överföringstariffer. Förhandsprövning skulle öka möjligheterna till en förstärkt kvalitet och effektivitet i tillsynen. Tillsynen skulle bli snabbare och mer resurssnål samt öka förutsägbarheten för företag och konsumenter. Förhandsreglering är det angivna huvudalternativet i EU:s el- och gasmarknadsdirektiv och tillämpas av flertalet medlemsstater. En ändrad inriktning av den svenska regleringen skulle därför bidra till en harmonisering av tillsynsreglerna inom EU.

Fristående elleverantörer som marknadsför sig över hela landet har haft problem att i tid få ut korrekt information från elnätsföretag i samband med elleverantörsbyten. El- och gasmarknadsutredningen har bl.a. mot denna bakgrund förslagit att ett centralt anläggningsregister inrättas för att underlätta bytesprocessen. Förslaget register kan dock utvecklas genom att ytterligare funktioner läggs till. Om anläggningsregistret även skulle omfatta senast avlästa mätarställning skulle samtliga berörda marknadsaktörer samtidigt få tillgång till senaste mätdata. Detta skulle minska riskerna för oklarheter och förseningar i bytesprocessen. Efterhand som månadsvis avläsning och utökad timmätning införs kommer kraven på korrekt och snabb rapportering av mätdata att öka avsevärt, bl.a. för att kunderna ska kunna faktureras sin faktiska förbrukning. Om registret även utgör en kommunikationscentral mellan nätföretag och elleverantörer skulle snabbare och säkrare leverantörsbyten uppnås och även förbättrade förutsättningar för ökad rörlighet och konkurrens på marknaden.

Det är angeläget att utvecklingen av elmarknaden främjar tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer möjligheterna till en ökad flexibilitet på efterfrågesidan. Sådana system skulle allmänt kunna stärka konsumenternas ställning på marknaden genom att ge dessa bättre möjligheter att aktivt påverka sina elkostnader. Med tätare mätning av el möjliggörs avtalsformer där konsumenterna kan reagera på prisskillnader på elbörsen eller erbjudas bestämda priser vid olika tillfällen (pris per timme, dag/natt, vardag/helg, månad, säsong etc.) och anpassa sin förbrukning därefter. Det skulle innebära fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt.

EU:s system för handel med utsläppsrätter har medfört höjda elpriser. Detta har

gett upphov till en diskussion om systemets utformning och om det har fått andra effekter än förväntat. Ekonomiska styrmedel av detta slag bidrar normalt till att förena miljömål och konkurrens och användningen av sådana styrmedel bör öka. Systemet har dock brister och kan förbättras.

Framför allt begränsas systemets totala effektivitet av att det enbart är europeiskt, medan problemet som ska lösas är globalt. Detta påverkar konkurrenskraften för de europeiska företagen. Nuvarande handelssystem har också ett alltför begränsat omfång då viktiga områden med betydande utsläpp inte ingår, exempelvis transportsektorn. En översyn av tilldelningsprinciperna för utsläppsrätter i Sverige och en harmonisering av systemet inom EU är nödvändigt. Principen att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på historiska utsläpp är felaktig, bl.a. eftersom det kan innebära att företagen ges incitament att öka sina utsläpp för att kommande år få högre tilldelning. Fördelningen bör i stället ske efter s.k. riktmärken¹⁸³ och utsläppsrätterna bör i så stor utsträckning som möjligt auktioneras ut.

Handelssystemet har fått effekter på elmarknaden. Marginalkostnaden för elproducenterna har stigit med marknadspriset på utsläppsrätter, vilket sedan i stort har slagit igenom på elpriset på elbörsen. Det beror på att priset på Nord Pool bestäms av marginalkostnaden för den dyraste produktionsresursen som behöver tillföras elsystemet. Därmed övervältras i princip hela kostnaden på elkunderna, medan producenterna får tillbaka merparten i gratis tilldelning. Det kan därmed hävdas att elproducenter som använder fossila bränslen får dubbel ersättning, dvs. de får en nettovinst motsvarande i stort sett hela gratis tilldelningen av utsläppsrätter.

10 Regelreformerade marknader

Nuvarande gratistilldelning till existerande anläggningar innebär därför en omotiverad inkomstöverföring från skattebetalare till kapitalägare – från elkonsument till elproducent. Gratistilldelningen av utsläppsätter till nya anläggningar är vidare att betrakta som en

form av investeringsbidrag som påverkar vilka investeringar som görs inom ekonomin. Miljömässigt eller ekonomiskt mindre lönsamma investeringar kommer därmed att gynnas på bekostnad av mer lönsamma, dvs. den samhällsekonomiska effektiviteten försämras.

10.3 Elektronisk kommunikation

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen inom olika delar av marknaden för elektronisk kommunikation har lett till betydande prissänkningar och till ett större utbud. Aktörer som inte tidigare varit verksamma med exempelvis telefoni har tagit upp konkurrensen med etablerade aktörer. Marknadsutvecklingen kommer att leda till utmaningar för regleringsmyndigheter. Samtidigt som reglerare kan frestas till att utöka existerande regleringar till nya plattformar och tjänster, erbjuder utvecklingen möjligheter till omprövningar eller avskaffande av rådande regleringar. En hämmande faktor för marknadsutvecklingen är osäkerheten om utfallet av de domstolsprocesser som pågår.

Elektronisk kommunikation omfattar flera olika segment och olika typer av tjänster, bl.a. fast och mobil telefoni, Internettjänster, datakommunikationstjänster etc. Inom alla dessa områden har antalet aktörer och utbudet av produkter ökat sedan telemarknaden liberaliserades 1993, om än i olika grad, vilket beskrivs närmare nedan. År 2004 uppgick omsättningen på slutkundsmarknaden för elektronisk kommunikation till ca 49,5 miljarder kronor. Intäkter från fasta samtalstjänster (inklusive trafikintäkter från Internettjänster

i form av uppringd access) utgjorde drygt 48 procent av den totala omsättningen medan intäkter från mobila samtalstjänster utgjorde knappt 33 procent. Resterande 19 procent fördelades mellan intäkter från Internettjänster (exklusive trafikintäkter för uppringd access) och datakommunikationstjänster.¹⁸⁴

Post- och telestyrelsen (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

ska verka för att marknaderna för elektroniska kommunikationer fungerar effektivt ur såväl ett konsument- och ett regionalpolitiskt perspektiv som ett konkurrensperspektiv.

Den svenska marknaden för elektronisk kommunikation är öppen för internationella aktörer och det finns inga begränsningar i utländska företags ägande av svenska företag. När telelagen (1993:597) trädde i kraft 1993 öppnades den svenska telemarknaden för konkurrens efter att i princip ha varit ett oreglerat monopol under större delen av 1900-talet. Alltsedan 1993 har en successiv utveckling skett av regelverket. Telelagen ändrades i stor utsträckning till följd av olika EG-direktiv. Den första revideringen ägde rum 1997 och gav PTS bl.a. större möjligheter att införa särskilda bestämmelser för företag som kunde bedömas ha betydande inflytande på den svenska marknaden. Särskilda skyldigheter har också gällt för TeliaSonera.

Hittills har PTS analyserat konkurrensen och fastställt vilka operatörer som har betydande inflytande enligt lagen om elektronisk kommunikation (LEK)¹⁸⁵ på 17 av de 18 definierade marknaderna som EU-kommissionen fastställt. Flera beslut av PTS har överklagats och domstolsprocesser pågår gällande marknadsanalyser och beslut om olika skyldigheter. Enligt direktiven ska besluten gå att överklaga. Vissa länder har dock infört särskilda ordningar för detta. I jämförelse med flertalet andra medlemsstater ligger Sverige långt framme i processen att analysera marknader och att fatta beslut om skyldigheter och det finns länder som ännu inte är klara med någon marknad eller ens påbörjat arbetet. Andra länder som har kommit långt i arbetet är Finland, Österrike, Portugal, Irland, Storbritannien och den nya medlemsstaten Ungern. Kommissionen har i oktober i år vidtagit åtgärder mot sju medlemsstater

som inte kommit tillräckligt långt i implementeringsarbetet med det nya regelverket.

10.3.1 Marknadsförhållanden

FASTA SAMTALSTJÄNSTER

På marknaden för fasta samtalstjänster, såsom den definieras av PTS, har TeliaSoneras marknadsandel minskat inom flera segment. Inom segmentet telefonitjänster från fast nätanslutningspunkt har TeliaSoneras marknadsandel minskat successivt sedan marknaden liberaliserades 1993 då andelen uppgick till nästan 100 procent. I slutet av 2000 var TeliaSoneras andel ca 74 procent och i juni 2004 hade andelen fallit till ca 53 procent.¹⁸⁶ En bidragande orsak till att TeliaSoneras marknadsandel minskat kraftigt är införandet av förval för fast telefoni i september 1999. Förval innebär att konsumenten anmäler sig till den eller de teleoperatörer som ska förmedla ens samtal och tecknar abonnemang med dessa operatörer. Efter en sådan anmälan behöver konsumenten inte längre slå ett prefix¹⁸⁷ (95XY) före telefonnumret vid valet av teleoperatör. Enligt PTS fanns det drygt 5,7 miljoner kunder av fast telefoni i slutet av 2004 och av dessa var närmare 2 miljoner kunder förvalskunder hos andra operatörer än TeliaSonera. PTS har konstaterat att det inte finns stora etableringshinder på marknaderna för telefonitjänster mot bakgrund av den reglering som säkerställer tillgång till förval och prefix samt samtrafik.¹⁸⁸ Sammantaget har PTS konstaterat att TeliaSonera inte har ett betydande inflytande och har heller inte fastställt telefonitjänstmarknaden som en marknad som behöver förhandsregleras.¹⁸⁹

Det förtjänar att nämnas att det även finns en begynnande konkurrens från olika aktörer som erbjuder IP-telefoni (VoIP).¹⁹⁰ En sådan aktör är Skype. Skype har expanderat kraftigt

10 Regelreformerade marknader

och inom ett år sedan bildandet i augusti 2003, hade Skype 9,5 miljoner användare. I slutet av 2004 uppgav Skype att 10 procent av användarna var stationerade i USA samtidigt som flera europeiska länder placerade sig bland tjugo i topp. Danmark hade den högsta andelen av Skype-användare per tusen invånare. I Sverige var det närmare 20 användare per tusen invånare som använde sig av Skype år 2004. Även om denna marknad ännu så länge inte är särskilt stor, förväntas den växa kraftigt. Sålunda finns det analytiker som bedömer att omkring 50 procent av all teletrafik i världen kommer att baseras på VoIP under 2006.¹⁹¹ Vid halvårsskiftet 2005 erbjöd omkring 30 operatörer IP-telefoni till slutkunder i Sverige och antalet abonnemang uppgick till närmare 126 000.¹⁹²

På infrastrukturmarknaden har TeliaSonera fortfarande en stark ställning. TeliaSonera är den enda operatören som har en väl utbyggd och landsomfattande infrastruktur inbegripet ett fast accessnät som i princip täcker hela riket. PTS har konstaterat att bolaget har betydande inflytande på marknaden och har bl.a. ålagt TeliaSonera skyldigheten att erbjuda en grossistprodukt för teleabonnemang (GTA). Detta innebär att de kunder som tecknat abonnemang med andra förvalsoperatörer inte längre behöver ha en avtalsrelation med TeliaSonera, för det fall förvalsoperatören i fråga är återförsäljare av TeliaSoneras fastnätsabonnemang. Detta leder i sin tur till förenklingar för kunderna, eftersom de behöver få endast en faktura. TeliaSonera tillförsäkras dock fortfarande huvuddelen av intäkterna genom det grossistpris som bolaget kan ta ut av operatörerna. PTS (2005c) uppger att närmare 645 000 kunder hade valt att vid mitten av 2005 utnyttja denna möjlighet, dvs. säga upp avtalsförhållandet med TeliaSonera.

INTERNETTJÄNSTER (BREDBANDSTJÄNSTER)

TeliaSoneras fasta accessnät används för att med olika tekniker (xDSL)¹⁹³ erbjuda bl.a. Internetaccess med hög överföringskapacitet. Nätets omfattande geografiska täckning innebär att TeliaSonera har en betydande konkurrens fördel relativt andra operatörer. Konkurrenter till TeliaSonera kan emellertid få tillträde till företagets accessnät genom att hyra ledningar mellan telestationer och slutkunder av TeliaSonera. TeliaSonera är sedan den 2 januari 2001, till följd av reglerna i den s.k. LLUB-förordningen¹⁹⁴, skyldigt att bevilja andra operatörer varje rimlig begäran om tillträde till sitt accessnät och till bolagets telestationer.¹⁹⁵ Fram till och med 2002 hade ett mycket begränsat antal kopparaccesser 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. Bland annat Bredbandsbolaget (ägt av Telenor) började under 2003 att erbjuda kunder digital abonnentanslutning (DSL) och telefoni. Under 2004 och 2005 har intresset för LLUB ökat ytterligare och en allt större andel av de nya konkurrenternas "DSL-kunder" är anslutna genom någon form av LLUB.¹⁹⁶ I slutet av september 2005 uppgick antalet uthyrda kopparaccesser till drygt 330 000 enligt PTS. Drygt 85 procent utgjordes av tillträdesformen delat tillträde.

PTS har i december 2005 publicerat en rapport om konkurrensen inom olika delar av marknaden för bredbandstillträde i grossistledet som ett led i PTS arbete med analyser av marknader enligt LEK.¹⁹⁷ PTS framhåller i rapporten att tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät är av stor betydelse för att slutkundsmarknaderna för olika bredbandsprodukter ska utvecklas mot en lång-

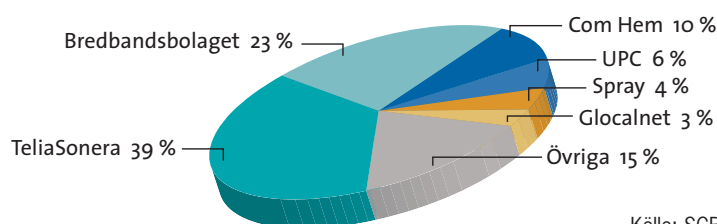
siktigt hållbar konkurrens. PTS konstaterar att infrastrukturkonkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, har många fördelar jämfört med tjänstekonkurrens inom samma nätverk¹⁹⁸ men betonar samtidigt att infrastrukturkonkurrens kan behöva betraktas som ett långsiktigt mål som kan uppnås genom att operatörer ges möjlighet att över tiden successivt öka sina infrastrukturinvesteringar genom att "klättra uppför" den s.k. investeringsstegen. För att detta ska fungera i praktiken krävs, enligt PTS, att det finns ett urval av tillträdesprodukter med olika förädlingsgrad. De produkter som kan inordnas på en investeringsstege för tillträde till TeliaSoneras metallbaserade accessnät i syfte att erbjuda bredbandstjänster är LLUB, bitsrömsstillträde¹⁹⁹ och återförsäljarprodukter. PTS konstaterar i rapporten att konkurrens baserad på LLUB begränsas till telestationer med ett förhållandevis stort antal anslutna abonnentledningar. Stora telestationer återfinns i större städer medan små telestationer förekommer i såväl glesbygd som stora städer. PTS har tidigare bedömt att TeliaSonera har betydande inflytande på marknaden för bredbandstillträde i grossistledet i form av bitströmsstillträde och PTS har ålagt TeliaSonera olika skyldigheter. PTS beslut har överklagats av TeliaSonera och inhiberats av länsrätten. Återförsäljarpro-

dukter är inte reglerade och PTS har bedömt att en reglering skulle kunna leda till störningar i konkurrensen på andra marknader. I avsaknad av tillgängliga bitströmsprodukter anser PTS att återförsäljarprodukter är av stor betydelse för konkurrensen.²⁰⁰

Även om åtskilliga konsumenter – främst de som inte bor i tätbefolkade områden – endast har möjlighet att utnyttja bredbandstjänster via TeliaSoneras kopparaccessnät, finns alternativ för konsumenter. Exempelvis har kabel-tv-operatörer möjlighet att erbjuda Internetaccess med hög överföringskapacitet i sina nät. Den största kabel-tv-operatören Com Hem, som fram till juni 2003 ingick i TeliaSonera-koncernen, började under hösten 2004 att också erbjuda telefoni till sina kunder, vilket innebär att kunderna inte längre behöver ha fasta teleabonnemang (PSTN) hos TeliaSonera. I och med lanseringen av fast telefoni är Com Hem en av de få aktörer som levererar s.k. triple-play-tjänster, dvs. tv, bredband och telefoni. Kabeloperatören UPC är leverantör av tv- och bredbandstjänster i Stockholmsregionen. Bredbandsbolaget är, i likhet med TeliaSonera, en annan aktör som erbjuder triple-play-tjänster åt konsumenter.

Enligt PTS (2005a) uppgick antalet kunder som hade Internetaccess med hög överfö-

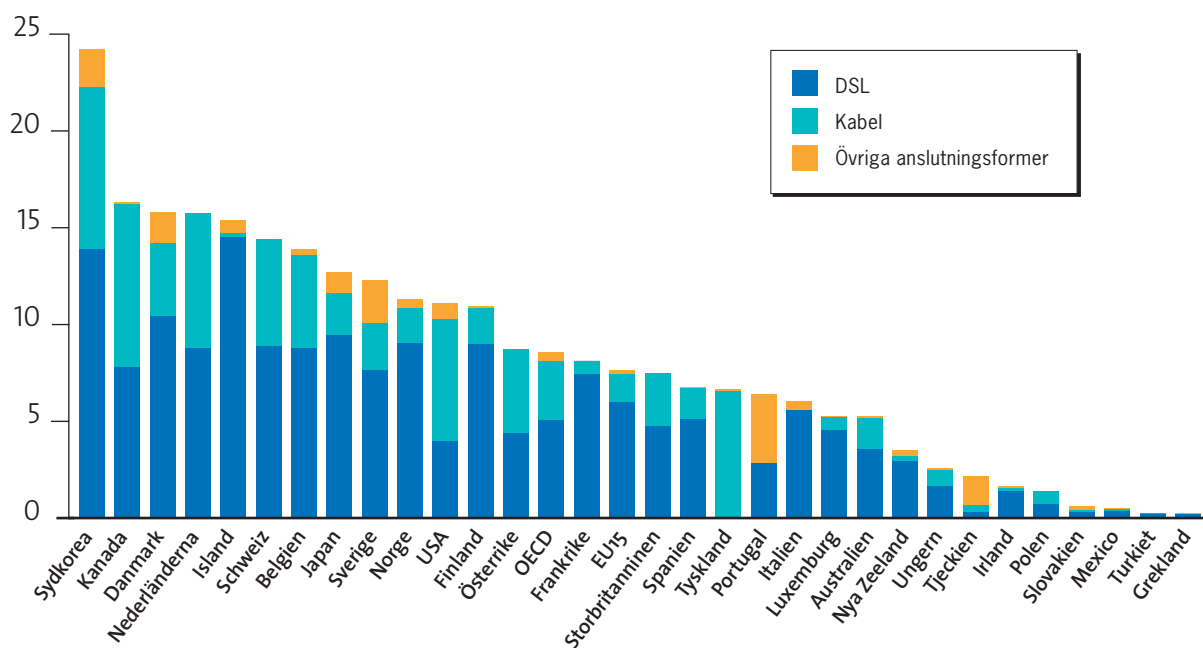
BILD 10.4: Marknadsandelar för aktörer som erbjuder Internetaccess med hög överföringskapacitet via fast anslutning. December 2004.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

10 Regelreformerade marknader

■ BILD 10.5: Antal bredbandsabbonenter per 100 invånare, juni 2004.



Källa: OECD (2005)

ringskapacitet via fast anslutning till drygt 1,3 miljoner i slutet av 2004. Marknadsandelarna för de sex största aktörerna framgår av bilden nedan.

I ett internationellt perspektiv fanns Sverige bland de tio länder som hade högst antal bredbandsabbonemang per hundra invånare i juni 2004. Samtliga nordiska länder hade fler bredbandsabbonemang per 100 invånare än vad som gällde för genomsnittet av OECD-länder respektive de 15 EU-länder som var medlemmar i EU före den 1 maj 2004 (EU15). Detta framgår av bilden ovan som även utvisar fördelningen mellan de tre anslutningsformerna DSL, kabel-tv-nät och övriga anslutningsformer.

DSL är den anslutningsform som ökat mest i Sverige, både absolut och relativt. Vid slutet av 2000 uppgick det totala antalet bredbandsabbonenter enligt OECD till drygt 172 000 i Sverige och DSL som anslutningsform utgjorde drygt 28 procent. Vid slutet av första halvåret 2004 hade antalet bredbandsabbonenter ökat till knappt 1 101 000 samtidigt som DSL som anslutningsform utgjorde drygt 62 procent. För exempelvis EU15 var andelarna närmare 44 respektive 78 procent, dvs. andelsökningen för DSL som anslutningsform var ca 25 procent större för Sverige än för EU15.

OECD har i oktober i år publicerat mer aktuell statistik över utvecklingen av antalet bredbandsabbonemang i olika länder förde-

lade efter ovan nämnda anslutningsformer. Uppgifterna avser förhållandena i juni 2005. Sverige finns fortfarande bland de 10 länder som har högst antal bredbandsabonnemang per 100 invånare. Antalet abonnemang uppgick till knappt 1 483 000 i Sverige och antalet abonnenter per 100 invånare hade ökat till 16,5. Av statistiken framgår vidare att DSL som anslutningsform ökat i betydelse. I mitten av 2005 utgjorde DSL som anslutningsform drygt 68 procent medan kabel-tv-nät svarade för drygt 16 procent och övriga anslutningsformer för 15 procent.²⁰¹

Accessformer som radio och satellit erbjuds ännu så länge i begränsad omfattning. Det finns dock bedömare som uppskattar att mobilt bredband kommer att få en stark tillväxt. Detta grundas bl.a. på att det skulle komma att bli billigare att producera bredbandstjänster i mobilnäten än i koptarnäten.

MARKNADEN FÖR MOBILA TELETJÄNSTER

I motsats till vad som gällt för fastnätsmarknaden har det på mobilnätmarknaden funnits konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur (radioaccessnät). GSM, eller den andra generationens mobiltelefoni, är ännu så länge det dominerande mobiltelesystemet i Sverige. TeliaSonera, Tele2, Vodafone och Spring Mobil innehar egna GSM-nät.²⁰² Spring Mobil, ett helägt dotterbolag till Swefour, är sedan 2002 innehavare av ett fjärde GSM-tillstånd. I motsats till övriga GSM-operatörer erbjuder Spring Mobil tjänster uteslutande till företagskunder.

De tre etablerade GSM-operatörerna är även verksamma som UMTS-operatörer. TeliaSonera tilldelades inget UMTS-tillstånd av PTS i slutet av 2000, men har tillsammans med Tele2 ingått samarbete om bl.a. utbyggnad, drift och underhåll av ett UMTS-nät (SUNAB). Bolaget Hi3G (3) tilldelades ett tillstånd och har ingått ett liknande samarbete med Voda-

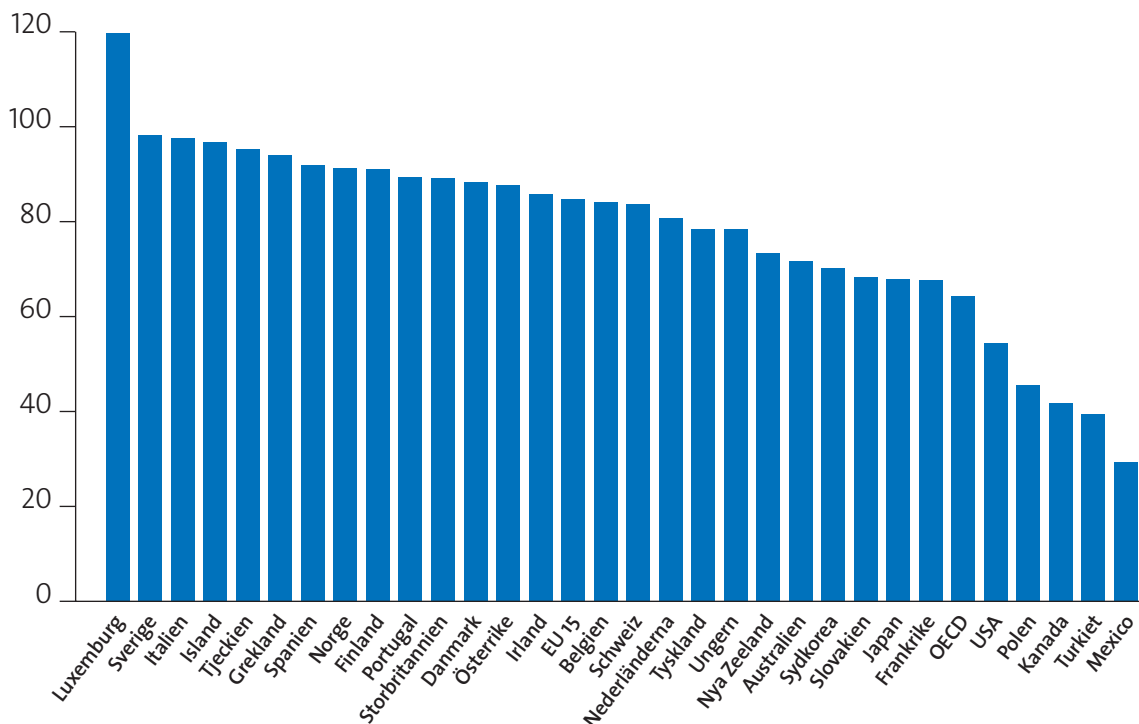
fone om nätutbyggnad m.m. Eftersom Hi3G inte varit verksam som GSM-operatör, ökade antalet mobiloperatörer på marknaden och Hi3G började marknadsföra sina tjänster i maj 2003. Antalet aktörer ökade ytterligare när Telenor Mobile Sverige tecknade avtal med Tele2 om tillträde till nätkapacitet. Telenor marknadsför sina tjänster under varumärket Dj Juice.²⁰³ Utöver dessa operatörer finns det numera ett förhållandevis stort antal aktörer på mobiltelemarknaden som är verksamma som tjänstetillhandahållare, dvs. de innehar inga egna mobilnät. Tre av dessa drivs av Telia-Sonera (Halebop), Tele2 (Tango) och Vodafone (Campuz Mobile). Trots att tjänstetillhandahållare funnits sedan 1999, är deras verksamhet fortfarande tämligen begränsad.

Mobiloperatörerna erbjuder ett flertal olika abonnemangsformer med skilda priser och olika villkor i övrigt, dvs. de söker differentiera tjänsterna för att kunna attrahera olika kundgrupper. Under senare tid har abonnemang lanserats som bl.a. innebär att kunden betalar samma minutavgift oavsett vilket nät samtalen terminerar i och oavsett tid under dygnet. Det vanligaste har annars varit att priserna varit lägre när samtal originerade och terminerade i samma nät och priserna varierade även under olika tider av dygnet.

Under den senare hälften av 1990-talet har den svenska mobiltelemarknaden haft en stark tillväxt och antalet abonnemang (och kontantkort) ökade med i genomsnitt 29 procent per år. Enligt uppgift från PTS har den årliga tillväxten sedan 2001 uppgått till drygt 10 procent. Antalet GSM-abonnemang har ökat kraftigt i Sverige och det totala antalet GSM-abonnemang (inkl. kontantkort) uppgick i december 2004 till drygt 9,3 miljoner. Antalet UMTS-abonnemang uppgick till drygt 0,3 miljoner. Kontantkortet har fått en allt större betydelse och har sedan 2002 svarat för omkring

10 Regelreformerade marknader

BILD 10.6: Antalet mobilabonnemang per 100 invånare i olika länder. År 2003.



Källa: OECD (2005)

55 procent av samtliga mobilteleabonnemang och kontantkort.²⁰⁴

Mobiltelefonietätheten, mätt som antalet abonnemang inbegripet kontantkort per invånare, är förhållandevis hög i Sverige och fler individer har t.o.m. fler än ett abonnemang varför andelen 2004 uppgick till knappt 110 procent enligt PTS. År 2003 var motsvarande andel ca 100 procent.²⁰⁵ Nedan redovisas mobiltelefonietätheten 2003 för olika länder inom OECD. Som framgår av bilden är mobiltelefonietätheten överlag förhållandevis hög i de nordiska länderna.

Nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst infördes i Sverige den 1 september 2001. Nummerportabilitet innebär att konsumenterna kan behålla sitt telefonnummer om de byter operatör. Detta minskar omställningskostnaderna och leder till en ökad rörlighet på marknaden. Reformen omfattar även dem som har mobiltelefoner med kontantkort. Antalet nummer som porterats har ökat kraftigt sedan reformen infördes. I slutet av oktober 2005 hade knappt 1,4 miljoner mobilnummer porterats.²⁰⁶

TeliaSoneras andel av mobiltelemarknaden har minskat betydligt mellan 1994 och 2004, 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 ca 25 respektive 21 procent. Om redogörelsen i stället baseras på antalet abonnemang inbegripet kontantkort var Telias marknadsandel något mindre och uppgick i december 2004 till drygt 43 procent. Marknadsandelen för Tele2 uppgick till ca 35 procent och andelen för Vodafone var ca 16 procent. Marknadsandelen för Hi3G var betydligt mindre, ca 3 procent. Minskningen av TeliaSoneras marknadsandel har resulterat i att koncentrationsmättet HHI minskat markant och 2004 var detta mått närmare 3 500.²⁰⁷

PTS har konstaterat att konkurrensen intensifierats på mobiltelemarknaden som en följd av att antalet aktörer ökat. Genomsnittspriserna för mobila teletjänster har också sänkts under det senaste året. Den sjunkande pristrenden har varit tydlig under 2004 med märkbara sänkningar från både Hi3G och Tele2. Prissänkningarna sammanfaller enligt PTS med Telenors etablering i Sverige.²⁰⁸

Även om priserna för mobila teletjänster sänkts nationellt, har inte detta skett i motsvarande grad för konsumenterna när de använder sig av internationell roaming. Internationell roaming innebär att en mobilteleabbonent kan använda sin telefon under resor utomlands. Användarna kan ringa och ta emot samtal på samma nummer som i hemlandet. För att detta ska fungera måste en mobiloperatör ingå internationella roamingavtal med operatörer i andra länder. År 2000 inledde kommissionen en omfattande undersökning av de oroväckande höga roamingavgifter som operatörerna tar ut av varandra och av konsumenterna. På grundval av EG-fördragets regler om missbruk

av dominerande ställning (artikel 82) ledde undersökningen till att ett separat förfarande inleddes mot mobiloperatörer i Tyskland och Storbritannien. Hittills har kommissionen i ett antal fall formellt meddelat sina invändningar och dessa ärenden är ännu inte avslutade. Sedan 2004 har kommissionen också haft ögonen på de två strategiska allianser som ingåtts för att förbättra systemet med internationell roaming ("Starmap" och "Freemove"). Syftet är att få garantier för att det inte förekommer några överträdelser av EG-fördragets regler om konkurrensbegränsande samarbete (artikel 81). Parallellt med detta har kommissionen arbetat med frågan om konsumentpriserna för internationell roaming sedan december 2004 då ERG (se avsnitt 2.2.5) påbörjade en samordnad utredning om de grossistpriser för internationell roaming som mobiloperatörerna tar ut av varandra. Dessa utredningar pågår och befinner sig sedan i maj 2005 i en ny fas. De nationella tillsynsmyndigheterna analyserar nu de egna marknaderna med en gemensam metod som ERG enades om vid ett möte i maj 2005. De kommer i sinom tid att underrätta kommissionen om de beslut de planerar att fatta. "Avgifterna i konsumentledet är för närvarande mycket höga, utan uppenbara skäl", framhåller ERG i en av sina slutsatser.

I syfte att hjälpa konsumenterna att få lägre kostnader när de använder sina mobiler utomlands öppnade kommissionen den 4 oktober 2005 en webbplats med uppgifter om roamingavgifter och länkar till samtliga operatörers webbsidor. Detta underlättar konsumenternas möjligheter att göra prisjämförelser, vilket i sin tur kan leda till ökad konkurrens. Syftet med webbplatsen är inte att erbjuda en förteckning över de många tusen olika avgifter som tas ut i hela EU, utan att på ett användarvänligt sätt presentera ett brett urval av avgifter som ger konsumenterna en klar bild av vilka avgifter

10 Regelreformerade marknader

som de kan förvänta sig när de reser utomlands. Avgifterna kommer att uppdateras var sjätte månad. För Sverige finns priserna för Tele2, TeliaSonera och Vodafone redovisade. Sedan webbplatsen tillkännagavs före sommaren 2005 har vissa operatörer börjat erbjuda särskilda s.k. semesterpaket.

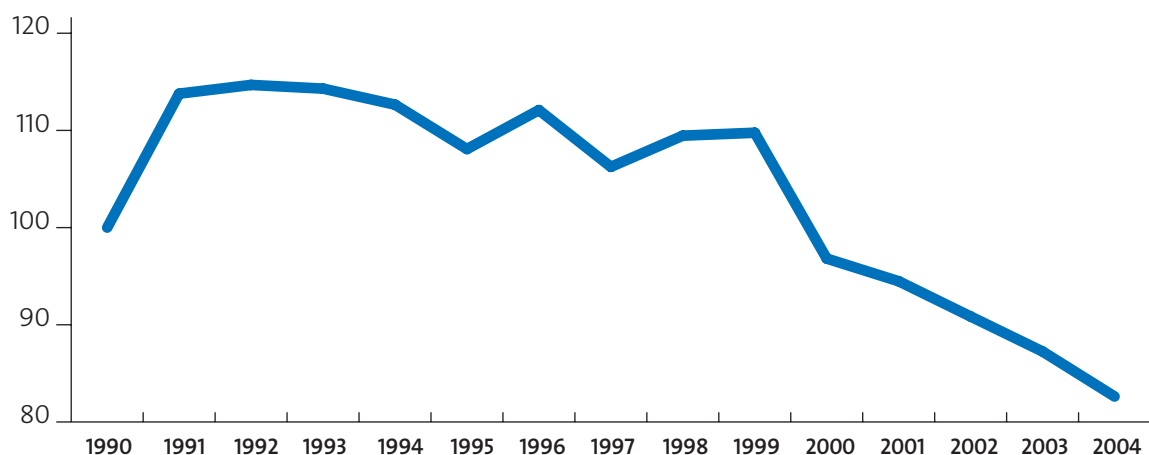
ÖKAD KONKURRENS OCH SNABB TEKNISK UTVECKLING

Den ökade konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen inom olika delar av marknaden för elektronisk kommunikation har sammantaget lett till att priserna för teletjänster och teleutrustning sänkts markant. Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har, i nominella termer, enligt SCB ökat med ca 11 procent mellan 1990 och 2004. Under motsvarande period ökade KPI med drygt 34 procent. Relativt KPI har priserna för teletjänster

och teleutrustning därmed sänkts med drygt 17 procent mellan 1990 och 2004. Mellan 1993 och 2004 har priserna i reala termer sänkts med knappt 28 procent. Detta framgår av bilden nedan som visar utvecklingen av relativpriset för teletjänster och utrustning under tidsperioden 1990–2004.

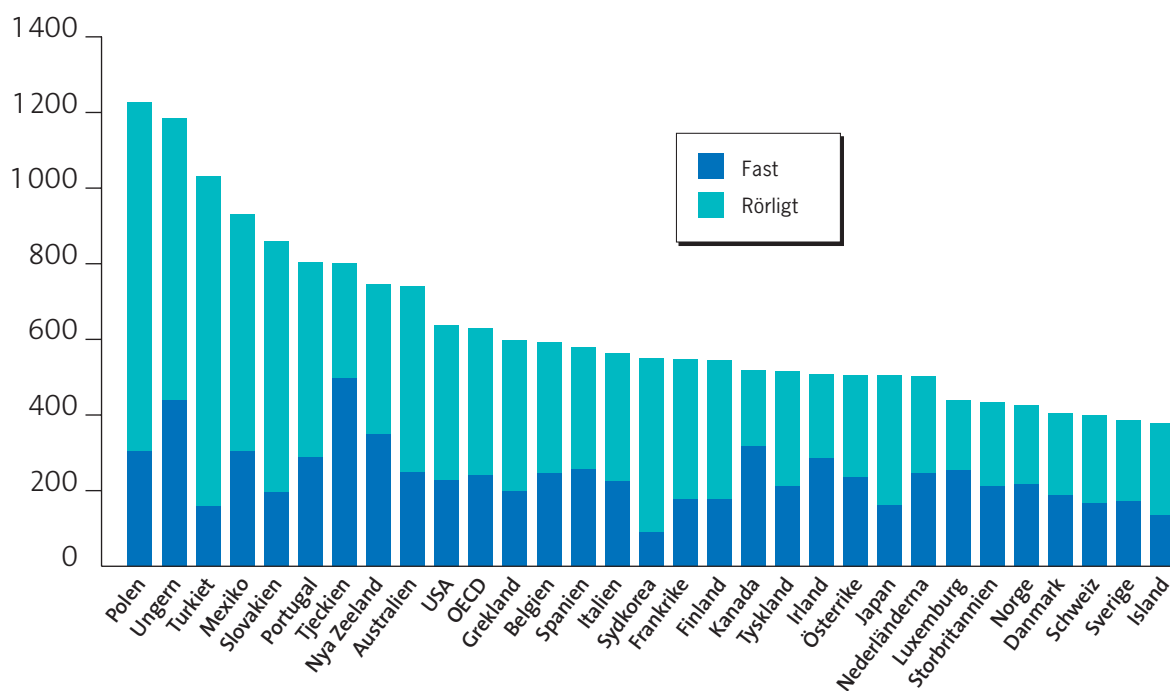
Även i ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av teletjänster låga i Sverige. Bilden på nästa sida visar priset för teletjänster från fast nätanslutningspunkt för privatkunder och innefattar fasta och rörliga avgifter beräknade för en korg av olika samtal (nationella och internationella samtal till fasta nät samt nationella samtal till mobilnät). Med undantag för Finland var priserna för samtal från fasta nät för privatkunder inbegripet abonnemangsavgifter bland de lägsta i de nordiska länderna enligt OECD.

BILD 10.7: Utvecklingen av priset för teletjänster och utrustning jämfört med KPI 1990–2004 (1990=100). Årsgenomsnitt.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

BILD 10.8: Kostnad för teletjänster från fast nätanslutningspunkt för privatkunder, uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Augusti 2004.



Källa: OECD (2005)

Vad gäller internationella samtal var priserna för privatkunder lägst i Schweiz, USA, Norge och Sverige. I Norge, Schweiz och Sverige var priserna också förhållandevis låga för företagskunder.

OECD gör även prisjämförelser för mobila teletjänster och grundar beräkningarna på tre olika trafikmönster, nämligen 25, 75 samt 150 samtal per månad för en abonnent. Vidare baseras beräkningarna på att samtalen äger rum under olika dagar och under olika tider på dygnet. Dessutom fördelas samtalen på olika nät, såväl till fasta nät som till mobilnät, både egna och andras. Även SMS ingår i prisberäk-

ningarna. För varje givet trafikmönster väljs den abonnemangsform (och operatör) som resulterar i lägst utgift. Av bilderna 10.9–10.11 nedan framgår att prisskillnaderna är relativt stora mellan olika länder för de tre definierade användarprofilerna.

För en s.k. lågförbrukare (se bild 10.9) erbjöd operatörer i Danmark, Finland, Luxemburg, Sverige, Mexiko och USA förhållandevis billiga mobilabonnemang. Inom denna kategori är kontantkort den förmånligaste abonnemangsformen i många länder. För en s.k. medelanvändare (se bild 10.10) fanns billiga abonnemang hos operatörer i framför allt Danmark,

10 Regelreformerade marknader

BILD 10.9: Kostnad för mobila teletjänster för kunder som ringer lite, uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Augusti 2004.

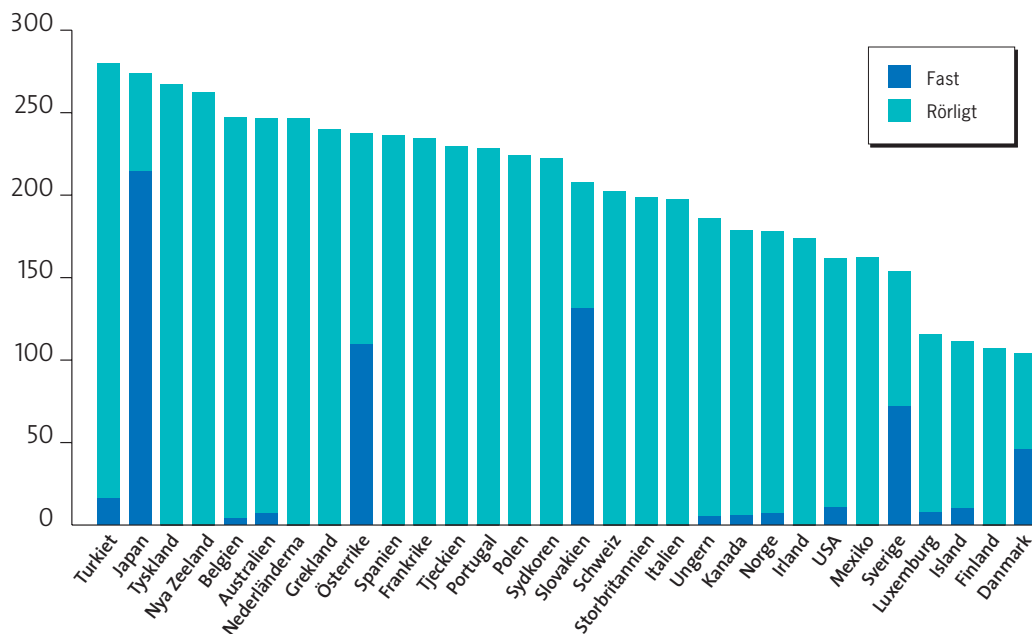


BILD 10.10: Kostnad för mobila teletjänster för medelanvändare, uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Augusti 2004.

Källa Bild 10.9 och
10.10: OECD (2005)

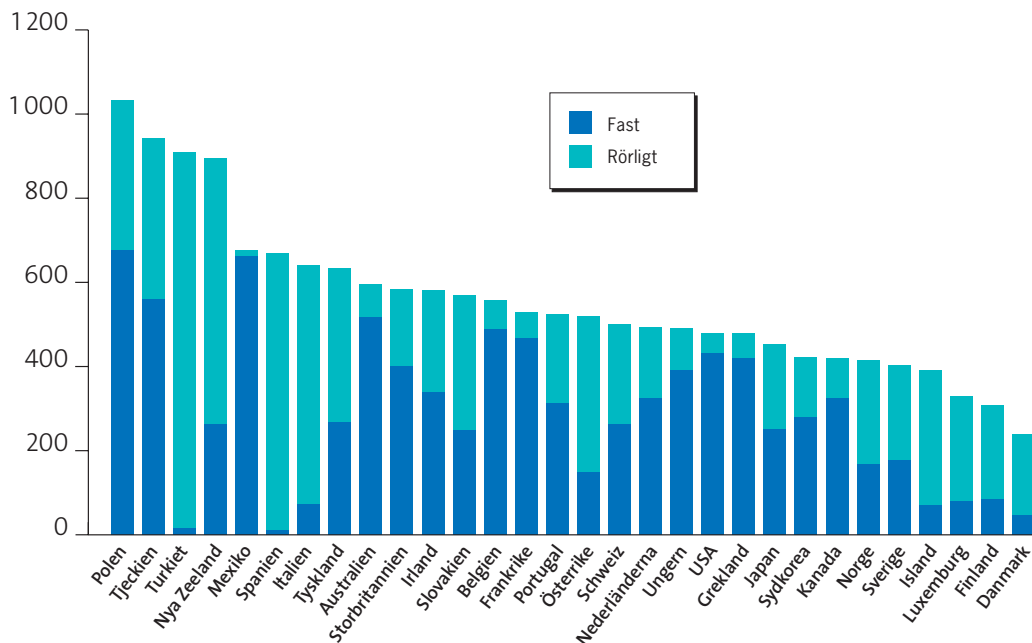
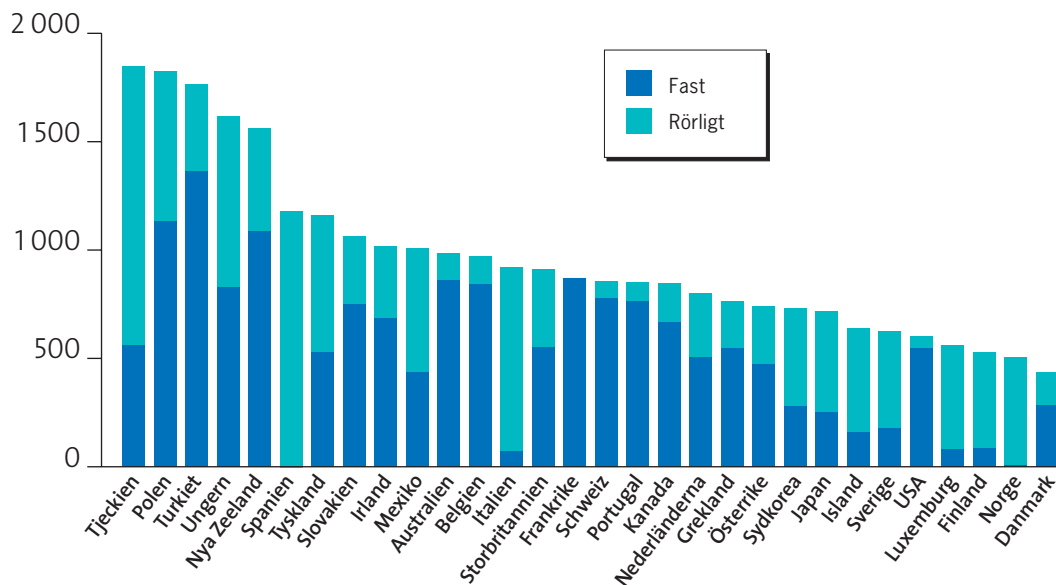


BILD 10.11: Kostnad för mobila teletjänster för kunder som ringer mycket, uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Augusti 2004.



Källa: OECD (2005)

Finland, Luxemburg, Island, Sverige, Norge, Kanada och Korea. Bilden var i stort densamma för s.k. högförbrukare (bild 10.11). Vidare kan konstateras att de nordiska länderna tillhör de länder där mobiloperatörer erbjuder de billigaste abonnemangsformerna för samtliga typer av förbrukare.

10.3.2 Konkurrenshinder

Som nämnts i avsnitt 10.3 har flera beslut av PTS överklagats och domstolsprocesser pågår gällande marknadsanalyser och beslut om olika skyldigheter. Även om Sverige jämfört med flertalet andra länder kommit långt i processen med att analysera marknader och

att fatta beslut om skyldigheter, utesluter inte detta att det kan finnas ett behov av att införa tidsfrister. Osäkerheten om utfallet av dessa processer, som är utdragna i tiden, hämmar investeringsbenägenheten hos marknadens aktörer. En snabbare tillämpning av regelverket inom gemenskapen skulle dessutom minska risken för att det råder olika villkor för operatörer och slutanvändare i de olika medlemsstaterna.

Ett annat förhållande som påverkar utfallet på olika marknader är utformningen av samtrafikavgifterna som består av en öppningsavgift per samtrafiksamtal och en (genomsnittlig) rörlig avgift per minut. Under senare tid har fastpriserbjudanden av olika slag ökat och

10 Regelreformerade marknader

exempelvis lanserade TeliaSonera i mitten av november en ny abonnemangsform som innebär att man för en fast kostnad per månad kan ringa från den fasta telefonen eller mobiltelefonen till priset 0 kronor per minut inom TeliaSoneras mobilnät eller till en fast telefon. Priset för samtal till andra mobilnät är högre.

Samtrafikavgiften för att terminera samtal i mobilnät är i genomsnitt avsevärt högre än avgiften för terminering i fastnät. PTS har fattat beslut om att de tre mobiloperatörerna TeliaSonera, Tele2 och Vodafone ska tillämpa kostnadsorienterade och icke-diskriminerande samtrafikavgifter för terminering av samtal i sina mobilnät. Enligt PTS innebär detta att avgiften i genomsnitt skulle uppgå till 0,80 kronor per minut fram t.o.m. den 30 juni 2005 och därefter sänkas till 0,7254 kronor per minut. Tele2 och Vodafone har överklagat PTS första beslut om avgift och debiterar en högre avgift medan TeliaSonera, som inte överklagade PTS beslut, tillämpar en avgift om 0,80 kronor per minut.

De rådande avgiftsnivåerna för terminering av samtal i mobilnät, i kombination med att samtrafikavgiften endast är rörlig, innebär att det kan uppkomma negativa effekter, s.k. klämeffekter, för operatörer som inte har möjligheter att marknadsföra motsvarande abonnemang som exempelvis TeliaSonera har gentemot slutkunder. Operatörerna riskerar då att klämmas mellan en hög rörlig avgift för terminering av samtal i mobilnät och ett slutkundspris som består av en (relativt hög) fast avgift och en låg rörlig avgift. Detta gäller främst fastnätoperatörer som inte också är verksamma som mobiloperatörer.

Problemet med klämeffekter skulle kunna minska om operatörer hade möjligheter att välja från en "meny" av olika kombinationer av fasta och rörliga samtrafikavgifter i stället för enbart en genomsnittlig rörlig avgift. Detta

skulle också öka förutsättningarna för inträde av nya aktörer, dvs. leda till ökad konkurrens och mångfald.

10.3.3 Avslutande kommentarer

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen inom olika delar av marknaden för elektronisk kommunikation i Sverige har, som redovisats ovan, lett till betydande prissänkningar och till ett större, och mer varierat, utbud. Regelutredningens samlade bedömning av liberaliseringen av den svenska telemarknaden är att den blivit en av de mest dynamiska sektorerna i den svenska ekonomin under de år som förflutit sedan 1993.²⁰⁹ OECD (2005) har konstaterat att liberaliseringen av telemarknaderna i olika länder inom OECD resulterat i betydande fördelar för användarna och under den senaste tioårsperioden har telekommunikationsbranschen också haft en ökande betydelse för ekonomiers produktivitetstillväxt.

Aktörer som inte tidigare varit verksamma inom telefoni respektive television, har börjat konkurrera med de etablerade operatörerna inom dessa områden. Konvergensen, som gäller utbudet av flera tjänster såsom röst, bild och data (Internetaccess) genom en enda infrastruktur, har haft stor betydelse genom bl.a. övergången från kretskopplade telenät (PSTN) till paketförmedlande (IP-baserade) nät. Detta kommer i sin tur att påverka både användare och operatörer.

Konkurrens mellan nätverk, dvs. infrastrukturbaserad konkurrens, är viktigt för att minska behovet av reglering och få till stånd varaktig konkurrens. När det finns konkurrerande nätverk uppkommer dessutom ett konkurrenstryck i hela värdekedjan. Antalet aktörer som innehar egna (access)nät har ökat både på fast- och mobilnätmarknaden

i Sverige, även om åtskilliga konsumenter fortfarande endast har möjlighet att exempelvis utnyttja bredbandstjänster via TeliaSoneras fasta kopparbaserade accessnät.

Marknadsutvecklingen kommer att leda till utmaningar för regleringsmyndigheter. Samtidigt som reglerare kan frestas till att utöka existerande regleringar till nya plattformar och tjänster, erbjuder utvecklingen möjligheter till omprövningar eller avskaffande av rådande regleringar. En reglering måste också så långt

möjligt präglas av förutsägbarhet och stabilitet. Nya företag som träder in på en marknad vill vara säkra på att regelverket inte ändras eller i varje fall endast ändras på ett förutsägbart sätt. Osäkerheten om utfallet av de utdragna domstolsprocesser som pågår gällande marknadsanalyser och beslut om olika skyldigheter främjar inte investeringsbenägenheten hos marknadens aktörer och därmed heller inte konkurrensen och konsumentnyttan, vilket aktualiserar behovet av att införa tidsfrister.

10.4 Inrikesflyg

Erfarenheterna visar att det kan ta lång tid för nya flygbolag att få fotfäste på marknaden för inrikesflyg, i synnerhet om etablerade bolag har betydande konkurrensfördelar. Brist på tillräckligt attraktiva start- och landningstider (slots) kan begränsa konkurrensen liksom förekomsten av bonusprogram, särskilt om det tillämpas av ett företag med dominerande ställning. SAS bonusprogram på inrikestrafik har begränsat konkurrensen och medfört högre biljettpriser. Marknadsdomstolen (MD) har förbjudit SAS att tillämpa sitt bonusprogram på inrikes flygresor mellan orter där SAS möter konkurrens. Detta har i sin tur ökat förutsättningarna för nya flygbolag att etablera trafik i konkurrens med bl.a. SAS.

Flygmarknaden kan indelas i linjetrafik och charter samt in- och utrikesflyg. I detta avsnitt fokuseras på inrikes linjetrafik. Luftfartsstyrelsen, som grundades 2005, är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. En av styrelsens huvuduppgifter är att följa luftfartsmarknadens utveckling och i samråd med Konkurrensverket övervaka att verksamheten

fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket. Luftfartsverket (LFV) är ett affärsdrivande verk som bl.a. ansvarar för drift och utveckling av statens 19 flygplatser för civil luftfart. Tidigare hade LFV både en produktions- och en myndighetsroll. Genom bildandet av Luftfartsstyrelsen renodlades LFV:s roll. LFV är fortfarande ensam leverantör av

10 Regelreformerade marknader

flygkontrolltjänster i svenskt luftrum och vid svenska flygplatser. Regeringen har gett Luftfartsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna för icke-statliga flygplatser att upphandla flygtrafiktjänster av andra än Luftfartsverket. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2006.

10.4.1 Marknadsförhållanden

Flygtrafiken i Sverige, liksom internationellt, är uppbyggt enligt ett s.k. nav-eker system. Ett nav-eker system innebär att det finns ett antal viktiga knutpunkter för trafiken där passagerare som ska från en flygplats till en annan så gott som alltid måste passera knutpunkten. I Sverige är främst Arlanda en sådan knutpunkt (nav). Också Bromma flygplats fungerar i mindre utsträckning som knutpunkt på flygmarknaden i Sverige.

Konkurrensen på den svenska inrikesflygmarknaden påverkas av en rad olika faktorer. Bland övergripande orsaker kan nämnas att marknaden är konjunkturkänslig och består av komplexa regelverk. Bristen på tillräckligt många start- och landningstider, s.k. slots, vid strategiskt viktiga flygplatser, kan också utgöra ett konkurrenshinder. Därutöver kan företags, och då speciellt dominerande företags, agerande på marknaden få konkurrensbegränsande effekter. Exempelvis kan tillämpningen av ett flygbonusprogram snedvrída incitamenten på marknaden och försvåra inträde av nya bolag.

Den svenska inrikesflygmarknaden påverkas även av konkurrens från snabbtåg och andra substitut. Vad gäller flygtransporters utbyttbarhet mot andra transportslag är det främst transporter med tåg och båt samt bil 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 bra 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.

LIBERALISERINGEN

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.²¹⁰ Liberaliseringen innebar möjligheter för nya bolag att etablera sig och prissättningen blev fri.

En kort tid efter liberaliseringen av inrikesflyget 1992 mötte SAS, som då hade en marknadsandel som översteg 95 procent, 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.

År 1997 hade Transwede förvärvat av Braathens som övertog de linjer Transwede hade trafikerat. SAS har därefter under en lång period kunnat utöva marknadsmakt genom att bolaget haft betydande konkurrensfördelar bl.a. i form av väsentligt fler dagliga avgångar på varje linje och ett mer omfattande linjenät. Ett förhållande som gynnar en dominerande

aktör och verkat som ett etableringshinder på flygmarknaden har varit den begränsade tillgången på attraktiva start- och landningstider, s.k. slots. Vid liberaliseringen 1992 fick SAS behålla sina då tilldelade slots på Arlanda.

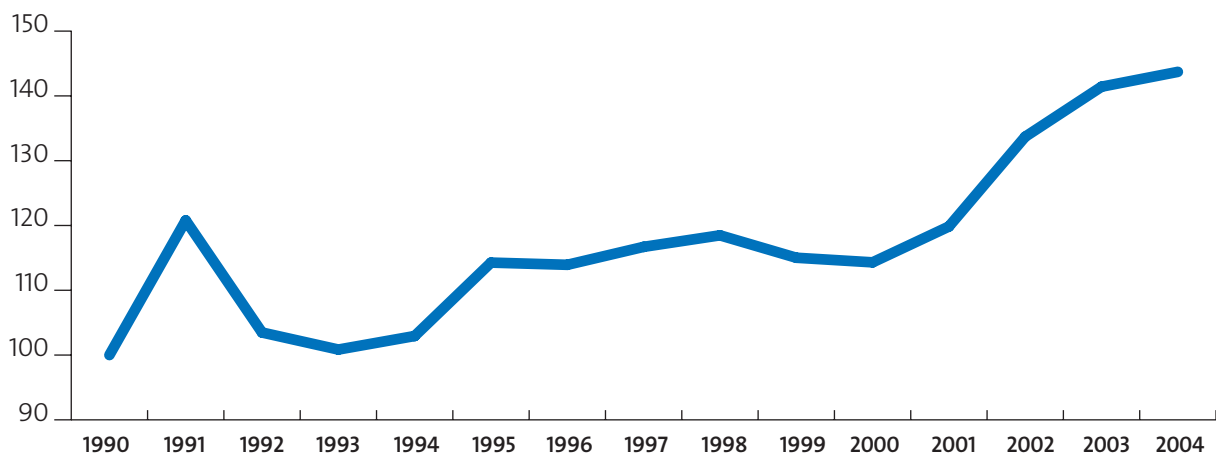
I samband med liberaliseringen av inrikesflyget år 1992 bildades Skyways genom en sammanslagning av bolagen Salair och Avia. Genom förvärv av olika bolag har Skyways expanderat kraftigt och hade 1997 närmare 10 procent av den svenska marknaden. Samma år inleddes ett omfattande samarbete mellan SAS och Skyways som i huvudsak innebar att Skyways anpassade sin trafik till SAS trafik. 1998 hade linjenätet utökats och Skyways trafikerade då 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.²¹¹

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 från affären och blev åter ett självständigt företag. Under 2002 träffades ett nytt trafikavtal för Bromma. Malmö Aviation kunde därigenom utöka sitt linjenät.

Bilden nedan visar utvecklingen av priset för inrikes flygresor (privatresenärer) jämfört med KPI mellan 1990–2004. År 1991 infördes mervärdesskatt på bl.a. inrikes flygresor vilket förklarar prisuppgången det året. Därefter har skattesatsen ändrats vid ett flertal tillfällen. År 2001 sänktes skattesatsen från 12 till 6 procent. Prisnedgången från 1992 och några år framåt kan förklaras med en ökad konkurrens, vilket beskrivits ovan. Uppgången av relativpriset under 2001 kan bl.a. förklaras med att händelserna den 11 september i New York ledde till

BILD 10.12: Utvecklingen av priset för inrikes flygresor (privatresenärer) jämfört med KPI 1990–2004 (1990=100). Årsgenomsnitt.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

10 Regelreformerade marknader

en kraftig nedgång i flygtrafiken på i stort sett alla marknader samtidigt som kostnaderna för bl.a. försäkringar och flygplatssäkerhet ökade betydligt. Under senare år har prisökningarna varit mindre, vilket till stor del kan förklaras med att flygbolag som riktat in sig på s.k. lågpriskoncept trätt in på marknaden.

Luftfartsstyrelsen (2005) konstaterar att konkurrensen i inrikesflyget ökade under 2004, framför allt på de mest trafiktunga linjerna. På dessa sträckor har snittintäkterna fallit kraftigt. Detta har emellertid inte fått något genomslag i SCB:s prisindex, vilket enligt Luftfartsstyrelsen kan bero på ett flertal olika faktorer. Exempelvis har det under en lång tid skett en överströmning av s.k. affärsresenärer från affärsklass till privatklass. Flygbolagen har då höjt priserna i privatklass för att försöka förhindra en allt för stor negativ påverkan på den s.k. yielden, dvs. intäkten per passagerarkilometer.

10.4.2 Konkurrenshinder

FÖRDELNING AV START- OCH LANDNINGSTIDER

Flygbolagen konkurrerar bl.a. med att erbjuda ett efter förhållandena anpassat antal avgångar på attraktiva avgångstider. Som nämnts ovan kan bristen på tillräckligt många start- och landningstider (slots) vid strategiskt viktiga flygplatser begränsa konkurrensen.

Det system som tillämpas vid fördelningen av slots på Arlanda och Bromma flygplatser baseras på regeln om de s.k. historiska rättigheterna (eng. grandfather rights) som favoriserar de flygbolag som tidigare utnyttjat sina tilldelade slots. Om ett flygbolag använt sina slots till minst 80 procent under förevarande säsong har flygbolaget en förtur till samma slots följande säsong. Detta innebär att SAS, som vid liberaliseringen hade mer än 95 pro-

cent av den svenska inrikesflygmarknaden och därigenom ett betydande antal attraktiva slots, fått en konkurrensfördel vad gäller tillträdet till Arlanda med stöd av gällande regelverk. På motsvarande sätt har Malmö Aviation fått en konkurrensfördel ifråga om tillträdet till Bromma flygplats.

Fundamentet för slotsfördelning inom EU är rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst och avgångstider på gemenskapens flygplatser.²¹² Regelverket har justerats och setts över vid ett antal tillfällen. Sedan 2004 har också reglerna reviderats. Den revidering som gjorts har inte resulterat i några fundamentala förändringar, utan är främst av administrativ natur. Sålunda fördelas slots även fortsättningsvis på basis av historiska rättigheter, vilka grundas på "use it or lose it". Den nya förordningen innehåller bl.a. en ny definition av vad som är en slot men även definitionen av en nytillträdd aktör har breddats.

På Arlanda var SAS²¹³ och dess samarbetspartners under 2005 tilldelat ca 58 procent av det totala antalet slots. På Bromma var Malmö Aviation tilldelat drygt 48 procent av det totala antalet slots under motsvarande period. Fördelningen av slots mellan olika bolag för tidsperioden 30 oktober 2005–25 mars 2006 på Arlanda respektive Bromma framgår av bilderna på nästa sida.²¹⁴

BONUSPROGRAM OCH OMSTÄLLNINGSKOSTNADER

En faktor som begränsat konkurrensen på inrikesmarknaden är förekomsten av SAS bonusprogram. SAS införde bonusprogram på inrikestrafik i maj 1997. I februari 2001 fattade Marknadsdomstolen (MD) 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

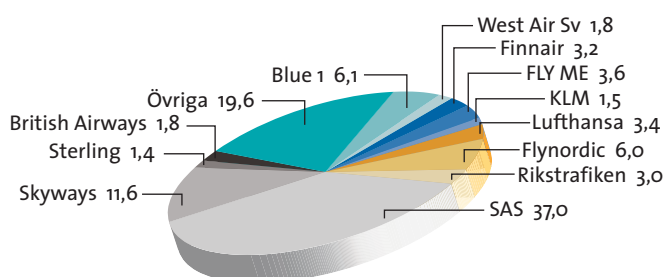
fastställande av Konkurrentverkets i november 1999 meddelade åläggande.²¹⁵

Den kostnad som uppkommer för en resenär av att byta från ett bolag till ett annat benämns omställningskostnad. 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. Som nämnts i avsnitt 3.2 ger bonusprogram kunderna starkare incitament att anlita samma bolag flera gånger och därmed har kunderna också ökade kostnader av att byta bolag. Detta försvårar i sin tur andra flygbolags möjligheter att attrahera kunder.

Enligt de analyser som Konkurrentverket 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. År 2003 presenterade Konkurrentverket en rapport i vilken bl.a. effekten av bonusprogram på biljettpriser skattades. 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. 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. Relativpriset för inrikes flygresor (affärsresenärer) ökade också kraftigt mellan 1996 och 2001.²¹⁶

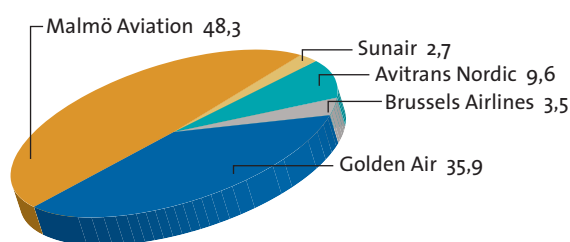
Bonusprogram har också haft en signifikant effekt på omställningskostnaden för SAS resenärer. Enligt den skattade modellen ökade inläsningskostnaden för SAS affärsresenärer med närmare 500 kronor per passagerare

BILD 10.13: Fördelning av slots i procent på Arlanda under perioden 30 oktober 2005–25 mars 2006.



Källa: ACS, bearbetning av Konkurrentverket

BILD 10.14: Fördelning av slots* i procent på Bromma under perioden 30 oktober 2005–25 mars 2006.



* Skyways har slutat att trafikera sträckan Bromma–Visby. Dock hyr företaget platser på Gotlandsflygs avgångar. Gotlandsflyg hyr i sin tur flygplan av Golden Air.

Källa: ACS, bearbetning av Konkurrentverket

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 affärsresenärs-

10 Regelreformerade marknader

segmentet. 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.

MD:s beslut som nämns ovan 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.

Konkurrensverket har också haft anledning att undersöka om SAS missbrukat sin dominerande ställning genom att använda lojalitetsprogrammet SAS Eurobonus vid flygresor i Skandinavien.²¹⁷ Ärendet inleddes när flygbolagen Norwegian och Sterling, konkurrenter till SAS, lämnade in ett klagomål till konkurrensmyndigheterna i Sverige, Norge och Danmark. Tillsammans har konkurrensmyndigheterna begärt in information från SAS och de klagande företagen. Konkurrensverket har därefter gjort bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för ytterligare utredning och har därför avslutat det ärendet. Samma bedömning har gjorts av myndigheterna i Norge och Danmark.

SKILDA REGELVERK INOM EU

Efter att EU den 1 maj 2004 utvidgades till 25 medlemsländer gavs förutsättningar för en ökad konkurrens genom en större marknad. Det gäller också för flygtrafik. Dock riktar Luftfartsstyrelsen (2005) uppmärksamhet på att regelverket mellan länderna inom EU skiljer sig åt i olika avseenden. Bland annat ställs olika krav på vilken typ av flygmaterial som är tillåten i de olika länderna. Från konkurrensynpunkt är det, enligt styrelsen, viktigt att EU understödjer en anpassning av medlemsstaternas lagstiftning till gemensamma standarder och verkar för att undanröja skillnader vad

gäller krav och förutsättningar inom unionen. Någon utflyttning av flygbolag eller nyetablering av "svenska" företag i östra Europa har visserligen inte skett sedan utvidgningen, men för det fall de olika regelverken består, framhåller styrelsen, att branschen förutspår att flygbolag i större utsträckning kommer att flytta verksamheten till andra länder där regelverken och därmed kostnadsförhållandena är mer fördelaktiga.

10.4.3 Avslutande kommentarer

Erfarenheterna visar att det kan ta lång tid för nya bolag att få fotfäste på marknaden för inrikesflyg, i synnerhet om det etablerade bolaget (och f.d. monopolisten) har betydande konkurrensfördelar av olika slag. Att detta varit fallet har redogjorts för ovan. Under senare tid har antalet konkurrenter till SAS emellertid ökat liksom antalet inrikes linjer där det råder konkurrens, vilket lett till ökade valmöjligheter för resenärerna. Konkurrensen är dock hårdare inom utrikestrafiken.

I början av 2003 fanns det 13 flygbolag som bedrev inrikes flygtrafik på ett 70-tal linjer, även om konkurrens endast rådde på sju av dessa. I jämförelse med SAS var flertalet bolag små på inrikesflygmarknaden. Under andra kvartalet 2004 hade antalet inrikeslinjer där det bedrevs flygtrafik i konkurrens ökat. Denna process har fortsatt och för närvarande är fyra flygbolag verksamma på sträckan Stockholm–Göteborg. Bolagen SAS, FlyMe och FlyNordic flyger från Arlanda och Malmö Aviation från Bromma. Detta har lett till ökad konkurrens och flera flygbolag har sänkt prisnivån för de biljetter som är billigast. Exempelvis erbjuder bolag biljetter till priser som är lägre än 500 kronor (enkel resa). Bolagen har också effektiviserat och i vissa fall omstrukturerat sin verksamhet. SAS, FlyMe och FlyNordic trafikerar

också bl.a. sträckan Stockholm–Östersund.

Efter tre år av passagerarminskning på de svenska flygplatserna vände trafiken uppåt under 2004 då antalet passagerare i linjefart och charter på de svenska flygplatserna uppgick till närmare 23,5 miljoner, vilket är en ökning från 2003 med drygt 8 procent eller ca 1,8 miljoner passagerare. Den största ökningen svarade utrikestrafiken för som ökade med knappt 11 procent medan inrikestrafiken ökade med drygt 2 procent.²¹⁸

SAS framhåller i sin årsredovisning för 2004

att det råder fortsatt stor osäkerhet om utvecklingen i flygbranschen. Det gäller bl.a. förväntad trafikutveckling. Till detta kan läggas kostnadsutveckling för luftfarten. Som skildrats ovan bidrar olika regelverk i skilda EU-länder inte till att minska osäkerheten och kan även utgöra ett konkurrenshinder. Det är därför önskvärt att det så långt möjligt sker en harmonisering av regelverken. En annan faktor som kan snedvräda konkurrensen är olika former av stöd inom flygbranschen, exempelvis till flygplatser.

154 Om den produktionsnivå där skalfördelarna upphört överstiger hela marknadens 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 en ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en större produktionskostnad. Konkurrens ger också förbättrade incitament till kostnadskontroll, vilket kan medföra att de faktiska kostnaderna blir mindre när 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 som innebär att mindre effektiva företag kommer att konkurreras ut för att ge plats åt andra, mer effektiva och livskraftiga företag, dvs. generera dynamiska och inte bara statiska effektivitetsvinster.

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

156 Ett undantag är transportsektorn där kapitalstocken har alternativ användning och är förhållandevis lätttröglig. I andra fall har kapitalstocken ett värde främst som produktionskapacitet inom företagen.

157 Klassiska former av marknadsmisslyckande är marknadsmakt, externa effekter, kollektiva nyttigheter och asymmetrisk information. Marknadsmakt medför bl.a. allokering förluster till följd av att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Se vidare t.ex. Bergman (2002).

158 Graden av substituerbarhet mellan etablerade och nya företags produkter är av stor betydelse för utfallet. Ju mer likartade produkterna är, desto mindre intresse har etablerade företag och tillika infrastrukturförägare att upplåta infrastrukturen åt konkurrenter.

159 För en detaljerad redogörelse av olika teoretiska principer för tillträdesreglering samt praktiska problem och tillämpningar se exempelvis Armstrong (2002) och OECD (2003).

160 Riskerna för att konkurrensbegränsande effekter uppkommer till följd av informationsutbyte mellan företag behandlas i kapitel 4.

161 ITPS (2004) och Andersson (2004)

162 Redovisade marknadsuppgifter m.m. är, om inte annat anges, hämtade från Energimarknadsinspektionen (2005).

163 Marknadsdelningen hanteras via Nord Pool. Sverige, Finland, Jylland/Fyn och Själland utgör egna prisområden. Norge är, beroende på vattentillgång m.m., normalt uppdelat i två men ibland flera separata prisområden. I oktober 2005 etablerades ett nytt prisområde, KONTEK, som utgörs av Vattenfalls stamnätsområde i norra Tyskland.

164 När Nord Pools systempris beräknas tas inte hänsyn till nätets överföringskapacitet. Om ingen kapacitetsbrist finns blir priset detsamma i hela området. Vid kapacitetsbrist delas marknaden upp i två eller flera prisområden, med ett högre pris i underskotts- och ett lägre i överskottsområden. På lång sikt skapar detta signaler att förlägga produktion till underskottsområden och förbrukning till överskottsområden.

165 Mothandel innebär att den systemansvarige vid kapacitetsbrist inom eller mellan nätområden köper uppreglering av produktion i underskottsområdet eller nedreglering i överskottsområdet. Behov av motköp ger en signal om var nätet behöver förstärkas.

166 Systemoperatörerna, i Sverige Svenska kraftnät, kan hantera interna flaskhalsar genom att begränsa den tillgängliga överföringskapaciteten mellan det egna och andra prisområden. På så sätt "flyttas flaskhalsen till gränsen".

167 Här ingår främst tyska E.ON Sverige (E.ON AG ca 55 %, Statkraft ca 45 %) och finska Fortum Värme (Fortum 50,1 %, Stockholms stad 49,9 %).

168 SOU 2003:115, SOU 2004:136, SOU 2005:33 och SOU 2005:63.

169 Uppgifter från Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (2004)

170 I koncernen ingår bl.a. Ringsjö Energi, Billinge Energi, 4H Kraft, KREAB och Nynäshamn Energi.

171 Öresundskraft har övertagit elhandelsverksamhet av några företag som under senare år lämnat den svenska elhandelsmarknaden – Statoil, Fjordkraft och Preem.

172 Fortum har bl.a. förvärvat företagen Birka Energi, Gullspång Kraft och Skandinaviska Elverk.

173 SCB, Månatlig elstatistik

174 Se Ds 2005:29. Konsumenternas elcertifikatkostnad beräknas 2012 ligga i mitten på intervallet 2,5 – 9,8 öre/kWh.

175 Se bl.a. ECON Analys (2004)

176 Energimarknadsinspektionen har enligt regeringsbeslut den 6 oktober 2005 fått i uppdrag att i samråd med Konkurrensverket analysera elmarknadens funktionssätt. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2006. I uppdraget ingår bl.a. att analysera sambandet mellan prisbildningen på utsläppsrätter, bränslen och elkraft. Energimyndigheten har samma datum fått ett regeringsuppdrag att i samråd med Finansinspektionen och Svenska kraftnät analysera den finansiella elmarknaden. I det uppdraget ingår bl.a. att analysera handeln med utsläppsrätter.

177 SOU 2004:129

10 Regelreformerade marknader

178 Se bl.a. Konkurrensverkets remissyttranden, dnr 278/2002 (Elkonkurrensutredningen), dnr 4/2004 och 173/2005 (E- och gasmarknadsutredningen) samt dnr 432/2005 (Regelutredningen).

179 Nordel (2004)

180 Se Handlingsplan för det nordiska energisamarbetet 2006-2009, Nordiska ministerrådet.

181 L. Bergman et al., (1999). 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.

182 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."

183 Exempelvis utsläpp i förhållande till producerad mängd energi, kapacitet etc.

184 PTS (2005a)

185 För en mer utvecklad beskrivning av LEK se avsnitt 2.2.5

186 PTS, beslut 15 september 2005 om att fastställa marknader för telefoni-tjänster som tillhandahålls via fast nätslutningspunkt (dnr 04-6945/23).

187 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.

188 Samtrafik sker när operatörer förmedlar teletrafik mellan olika nät. Samtrafik är nödvändigt för att abonnenter ska kunna tala med varandra. Samtrafik definieras i LEK 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.

189 Se PTS beslut 15 september 2005 (dnr 04-6945/23).

190 IP-telefoni eller VoIP (Voice over IP) definieras av PTS (2004) som telefoni som någon gång överförs via ett paketförmedlande kommunikationsnät, ett IP-nät. Det största IP-nätet i världen är Internet, men även andra, mindre IP-nät kan användas för att överföra telefoni, exempelvis inom ett företags privata nät. IP står för Internet Protocol, och är den uppsättning regler (protokoll) som styr överföringen av information i nätet.

191 OECD (2005)

192 PTS (2005c)

193 DSL är förkortning för Digital Subscriber Line och finns i ett antal varianter med olika överföringskapacitet, t.ex. ADSL och VDSL.

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

195 Även om TeliaSonera haft en skyldighet att tillhandahålla grossistprodukten LLUB och tillhörande installationer sedan 2001 har det enligt PTS (2005b) förekommit problem när andra operatörer velat få tillgång till dessa produkter. PTS har därför tvingats vidta en rad tillsynsåtgärder på marknaden. Åtgärderna har bl.a. bestått i vitesförelägganden som riktats mot TeliaSonera.

196 TeliaSonera erbjuder andra operatörer tillträde till sitt accessnät på olika sätt, bl.a. genom fullt och delat tillträde. Med fullt tillträde menas att en operatör hyr ledningen mellan telestationen och slutkunden av TeliaSonera. Operatören kan då förfoga över förbindelsen och erbjuda telefoni eller bredbandstjänster. Operatören måste investera i teknisk kopplingsutrustning i den telestation som är närmast abonnenten. Operatören måste också upprätta en förbindelse mellan telestationen och ett annat nät för vidare förmedling av slutkundens trafik. Delat tillträde innebär att en operatör i allmänhet hyr den del av överföringskapaciteten som inte används för telefoni och kan då leverera bredbandstjänster inom ramen för ledningens fysiska kapacitet. I likhet med vad som gäller för fullt tillträde måste operatören investera i teknisk kopplingsutrustning i telestationen och upprätta en förbindelse mellan den telestationen och ett annat nät än TeliaSoneras för vidare förmedling av trafiken.

197 PTS (2005b)

198 Konkurrensverket delar denna uppfattning. Om infrastrukturbaserad

konkurrens är möjlig är sådan konkurrens att föredra framför tjänstebaserad konkurrens. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden är också mindre. Dessutom är konkurrensstrycket hårdare (i hela värdekedjan) när 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 uppdatera 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. Om skalfördelarna är tillräckligt stora, skulle dock tjänstebaserad konkurrens kunna vara mer effektiv.

199 Bitsröstimtillträde definieras som en kundunik access, fysiskt eller logiskt separerad från andra förbindelser, med en given kvalitet. Se vidare PTS beslut den 24 november 2004 i ärende med dnr 04-6949.

200 Konkurrensverket har utrett huruvida konkurrenter till TeliaSonera varit utsatta för s.k. marginalklämning vad gäller återförsäljarprodukter (dnr 1135/2004). Detta innebär att marginalen (skillnaden mellan detaljistpris och grossistpris) är otillräcklig i detaljistledet för att täcka bolagets egna kostnader. I december 2004 lämnade Konkurrensverket in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt. TeliaSonera har enligt Konkurrensverket utnyttjat sin dominerande ställning på grossistmarknaden för att stärka sin ställning på slutkundsmarknaden. Förfarandet har utgjort ett inträdeshinder för konkurrenter på marknaden för bredbandstjänster. Missbruket har pågått under perioden april 2000 till och med januari 2003.

201 www.oecd.org, 2005-12-06

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

203 Telenor har uppgett att Telenor köper Vodafone Sverige för 1 035 miljoner euro. Affären kräver godkännande av EU:s konkurrensmyndigheter.

204 PTS (2005a). PTS har sedermera (2005c) ändrat definitionen av hur länge ett kontantkort får vara inaktivt för att ingå i det statistiska underlaget. Förändringen medför en justering av antalet mobilabonnemang. Med den nya definitionen uppgick antalet mobilabonnemang till knappt 9 miljoner den sista juni 2005, vilket är ca 11 procent färre mobilabonnemang jämfört med en beräkning grundad på den tidigare definitionen.

205 PTS (2005a)

206 www.snpac.se, 2005-11-15

207 PTS beslut 15 september 2005 (dnr 04-6951/23) och PTS (2005a). Marknadsandelarna utifrån slutkundintäkter är från juni vad avser 2004.

208 PTS beslut 15 september 2005 (dnr 04-6951/23)

209 Se SOU 2005:4

210 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.

211 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.

212 Rådets förordning 95/93 med revideringar

213 SAS ingår i den största globala flygallianser Star Alliance som 2004 svarade för drygt 20 procent av all flygtrafik i världen enligt uppgifter från Luftfartsstyrelsen (2005).

214 Uppgifterna kommer från Airport Coordination Sweden (ACS) som är en ekonomisk förening i vars styrelse representanter för svenska flygbolag och Luftfartsverket ingår.

215 MD 2001:4

216 Konkurrensverket (2003a)

217 Konkurrensverkets dnr 154/2005

218 Luftfartsstyrelsen (2005)

11 Finanssektorn

11 Finanssektorn

11 FINANSSEKTORN

Konkurrensen inom finanssektorn har ökat. Det gäller inte minst för in- och utlåning till hushåll. Utbudet av tjänster har blivit fler. De etablerade företagen har utvidgat sin verksamhet samtidigt som nya aktörer har etablerat sig på marknaden. Branschglidningen mellan bank- och försäkringsverksamhet har spelat en viktig roll i detta avseende. Emellertid kännetecknas de flesta finansiella marknaderna fortfarande av hög koncentration. En bidragande orsak till detta är bl.a. inlåsnings effekter och svåröverskådliga avgiftssystem.

11.1 Marknadsförhållanden

Den finansiella sektorn har en nyckelroll i den svenska ekonomin och utgör en central del av dess infrastruktur. Sektorn tillhandahåller tjänster som är en nödvändig förutsättning för all annan ekonomisk verksamhet. De finansiella företagen förmedlar betalningar, slussar finansiering från sparare till investerare och hanterar olika former av risker. Finanssektorn svarade år 2004 för ca 3 procent av Sveriges BNP.²¹⁹ Trots att finanssektorns andel av BNP är relativt liten är dess betydelse för ekonomins funktionssätt mycket stor. Finanssektorn utgör en central del av en ekonomisk funktion och är närmast en förutsättning för en effektiv produktion på samma sätt som kommunikationssystem och elförsörjning.

Sektorn för finansiell verksamhet inkluderar ett stort antal aktörer med helt eller delvis olika typer av verksamhet. Dessa riktar sig till såväl privatpersoner som företag och inkluderar bl.a. banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsbolag, värdepappersbolag och värdepappersfonder. Detta kapitel är avgränsat till de konsumentnära finansiella tjänsterna och viktiga områden inriktade på storföretag omfattas således inte. De vanligaste konsumentinriktade tjänsterna inom de finansiella områdena inkluderar inlåning på konto, betaltjänster, fondsparande, livförsäkringssparande, kreditgivning, skadeförsäkring och rådgivning.

Bland de finansiella instituten har bankerna länge haft en nyckelroll. I slutet av 2004 fanns närmare 130 banker i Sverige.²²⁰ Bankerna kan delas in i storbanker (Handelsbanken, SEB, Nordea och Föreningssparbanken), fristående sparbanker och övriga aktörer som exempelvis utländska filialer och nischbanker.²²¹ Den svenska bankmarknaden domineras av ett fåtal stora aktörer och har således en oligopolistisk struktur.

Banksektorn har tidigare präglats av svag organisk tillväxt där etablering ofta skett ge-

Banksektorn har tidigare präglats av svag organisk tillväxt där etablering ofta skett ge-

nom uppköp av redan etablerade banker eller genom sammanslagningar. År 1986 blev det möjligt för utländska banker att etablera verksamhet i Sverige via dotterbolag. Sedan dess har ett flertal stora utländska banker etablerats. Av dessa är Danske Bank, efter förvärvet av Östgöta Enskilda Bank, den i särklass största och numera Sveriges femte största bank. Sedan filialetablering blev möjligt väljer nästan alla utländska aktörer denna mindre kapitalkrävande etableringsform.

Ett utmärkande drag i den svenska finanssektorn är branschglidningen mellan bank- och försäkringsverksamhet. Idag konkurrerar flera försäkringsbolag, exempelvis Skandia AB genom Skandiabanken och Länsförsäkringar genom Länsförsäkringar Bank, med storbankerna genom att de etablerat bankverksamhet. Samtidigt har även de stora bankerna etablerat livförsäkringsverksamhet. Dessutom har större detaljhandelskedjor som exempelvis IKEA (IKANO) och ICA börjat erbjuda finansiella tjänster på vissa områden riktat till privatpersoner och små- och medelstora företag. Inledningsvis erbjöd nischbankerna ett smalt sortiment av banktjänster, men i flera fall har sortimentet utökats. De nya aktörerna försöker skaffa kunder genom att erbjuda lägre priser, högre ränta på insättningar eller mer generösa lånevillkor.

På den svenska marknaden finns sammanlagt åtta bolåneinstitut, varav fem ingår i någon bankkoncern, två ägs av staten (SBAB och Venantius²²²) och den sista samögs av SBAB och Sparbanken Gripen. Utlåningen till hushåll har ökat under senare år och mest ökar utlåningen från bolåneinstituten. Bolåneinstitutens utlåning till allmänheten uppgick vid

utgången av 2004 till 1 369 miljarder kronor. Svenska Handelsbankens och Föreningssparbankens bolåneinstitut svarade tillsammans för 60 procent av bolåneinstitutens sammanlagda balansomslutning.²²³ Statliga SBAB har varit framgångsrikt på senare tid och har en marknadsandel på närmare 11 procent inom bolånemarknaden. Det finns dessutom planer på att börja med inlåning, vilket kan förväntas intensifiera konkurrensen även inom detta segment.²²⁴

Den 1 juli 2004 infördes lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som bl.a. innebar att bankernas monopol på garanterad inlåning försvann. Sedan knappt två år kan även kreditmarknadsbolag (bostadsinstitut och finansbolag) ta emot inlåning som omfattas av den statliga insättningsgarantin om högst 250 000 kronor.²²⁵ Ett tiotal finansbolag har utnyttjat möjligheten att ta emot inlåning från kunder utan att vara banker. Utvecklingen har emellertid inte varit problemfri då några av dessa bolag har infört insättningsstopp. Detta har föranlett en granskning från Finansinspektionen eftersom åtgärden inte bedöms vara förenligt med lagen om bank- och finansieringsrörelse, förutsatt att insättningsstoppet varat längre än sex månader.²²⁶

Trots inträdet av nya aktörer på bankmarknaden står de fyra svenska storbankerna sammanlagt för drygt 80 procent av bankernas totala balansomslutning. Med en marknadsandel på nära 80 procent på inlåningsmarknaden respektive runt 70 procent på utlåningsmarknaden har de fyra storbankerna fortfarande en stark ställning (se tabell 11.1). Sedan år 2000 har deras samlade andel dock minskat med knappt 7 procent på inlåning och 8 procent på utlåning.

11 Finanssektorn

■ **Tabell 11.1 In- och utlåning till svensk allmänhet i miljarder kronor samt marknadsandelar vid utgången av 2004.**

	Inlåning från svensk allmänhet	Marknads- andelar för inlåning (%)	Utlåning till svensk allmänhet	Marknads- andelar för utlåning (%)
Nordea Bank	219	20,8	144	14,3
Föreningssparbanken	216	20,5	181	18,0
Handelsbanken	190	18,0	238	23,7
SEB	185	17,5	137	13,6
Danske Bank	55	5,2	98	9,7
SkandiaBanken	22	2,1	18	1,8
Länsförsäkringar Bank	18	1,7	8	0,8
Övriga banker	150	14,2	182	18,1
Summa de fyra största	810	76,8	700	69,6
Totalt	1055	100,0	1006	100,0

Källa: Svenska Bankföreningen (2005a), bearbetning av Konkurrensverket

■ **Tabell 11.2 De fyra största fondförvaltarnas marknadsandelar och förvaltade kapital. Vid utgången av 2004.**

Fondförvaltare	Förvaltad kapital miljarder kronor	Marknadsandel (%)
Robur (Föreningssparbanken)	276	27,7
SEB	162	16,2
Nordea	155	15,5
Handelsbanken	135	13,5
Summa de fyra största	728	73,0
Totalt	997	100,0

Källa: Sveriges riksbank (2005a), bearbetning av Konkurrensverket

Även på den svenska fondmarknaden dominerar de bankägda fondbolagen. Tabell 11.2 visar att de fyra största fondbolagen, ägda av de största bankkoncernerna, tillsammans svarade för knappt tre fjärdedelar av fondmarknaden. För dessa fondbolag fungerar bankkontoren eller bankernas webbsidor som distributionskanaler. En trend är att flera av bankerna även tillhandahåller andra fonder än de egna.

Fondbolag knutna till försäkringsbolag har under senare år ökat sin andel av fondmarknaden till följd av det växande intresset att välja fonder för pensionssparande. Dessutom bidrar det nya pensionssystemet med premiepensionsval till att hushållens placeringar i fonder ökar.

Försäkringsbolag, pensionsfonder och fondbolag är viktiga som placerare på de finansiella marknaderna. I synnerhet försäkringsbolagen har stor samhällsekonomisk betydelse. De organiserar ett kollektivt ansvarstagande för individuella risker och skapar därmed säkerhet för företag och trygghet för enskilda. Genom sin primära riskutjämnande verksamhet bidrar bolagen också till att omfördela sparandet i ekonomin.

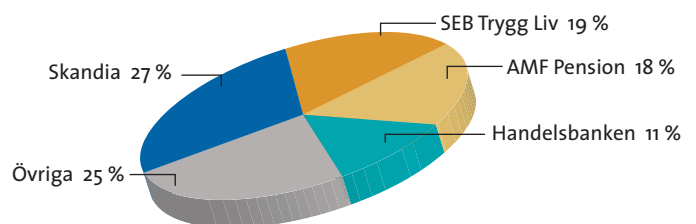
Försäkringsmarknaden utgör en betydande del av finanssektorn med en årlig premievolyms på drygt 170 miljarder kronor och ett förvaltad kapital på över 2 100 miljarder kronor.²²⁷ Försäkringsbolagen är därmed stora finansärer av näringslivet och lämnar även lån till staten och enskilda. Försäkringsmarknaden delas in i livförsäkring och skadeförsäkring. Inom livförsäkring ingår individuell livförsäkring (traditionell liv- och fondförsäkring) som till största delen är en form av långsiktigt sparande där det renodlade försäkringsinslaget utgör en mycket liten del.²²⁸ Individuell livförsäkring visar stark tillväxt med en dominans för fondförsäkring framför traditionell livförsäkring. Enligt Sveriges Försäkringsförbund (2005)

svarade fondförsäkringen för drygt 55 procent av nyteckningen under 2004. Individuella livförsäkringar är i stor utsträckning utbytbara mot bankernas olika produkter för långsiktigt sparande.

Skadeförsäkring kan delas in i sakförsäkring (t.ex. hem- och motorfordonsförsäkringar) vars syfte är att skydda det ekonomiska värdet av olika objekt och s.k. intresseförsäkringar (t.ex. avbrotts- ansvars- och kreditförsäkring) där det som skyddas är ett renodlat ekonomiskt intresse. Även skadeförsäkringsmarknaden visar ökad tillväxt. Jämfört med individuell livförsäkring är konsumenttrörligheten större på skadeförsäkringsmarknaden.

Antalet koncessionerade försäkringsbolag på den svenska marknaden är stort, runt 430 bolag. Flertalet svenska bolag utgörs dock av lokala och små skadebolag. Försäkringssektorn kännetecknas därför av en hög marknadskoncentration. På liv- respektive skadeförsäkringsmarknaden har de fem största försäkringsbolagen tillsammans ca 75 procent på respektive marknad (se bild 11.1 och 11.2). På livförsäkringsmarknaden tillhör drygt en fjärdedel av placeringstillgångarna de fyra stora bankkoncernerna.²²⁹

BILD 11.1: Marknadsandelar inom liv- och fondförsäkring 2004.

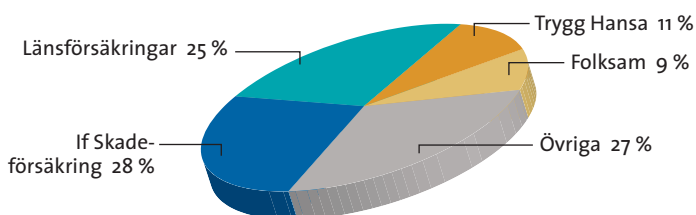


Källa: Sveriges Försäkringsförbund (2005) och Svenska Bankföreningen (2005a), bearbetning av Konkurrensverket

11 Finanssektorn

Vid årsskiftet 2004/2005 fanns det 28 utländska försäringsgivare med etableringar genom generalagenter eller filialer på den svenska marknaden. De flesta var verksamma inom begränsade marknadssegment av företags- och fastighetsförsäkring och hade en liten eller mycket liten marknadsandel.

BILD 11.2: Marknadsandelar inom skadeförsäkring 2004.



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

11.2 Konkurrenshinder

11.2.1 Etableringshinder

För att etablera bankverksamhet krävs det i praktiken tillträde till bankernas betalningssystem (t.ex. Bankgirocentralen, Dataclearingen och Riksbankens RIX). Medlemskap i betalningssystemen möjliggör kontantuttag, kortbetalningar och kreditöverföringar vilka är nödvändiga förutsättningar för att en ny aktör som har för avsikt att erbjuda ett fullsortiment ska bli framgångsrik.

Konkurrensverket har i tidigare rapporter framhållit betydelsen av att nyetablerade banker får tillträde till betalningssystemen på rimliga villkor.²³⁰ Tillträdesvillkoren är viktiga för konkurrenterna och om de tillämpas så att de missgynnar nyetablerade och mindre aktörer kan de försvåra nyinträde på marknaden. Det är därför från konkurrenssynpunkt viktigt att nyetablerade banker får tillträde till betal-

ningssystemen till objektiva och icke diskriminerande villkor.

Nya utmanarbanker har tidigare gjort gällande att de fått betala ett för högt pris för att få tillgång till systemen. Prissystemen med tillhörande rabattskalor är ofta volymberoende. Detta medför att banker med låg faktureringsvolym får betala högre pris per transaktion i jämförelse med de fyra stora bankerna som har betydligt större volymer. Det kan vidare vara så att brytpunkten är placerad så att endast storbankerna uppnår denna, vilket medför att det i princip inte blir någon prisskillnad per transaktion för dessa trots att volymerna dem emellan kan skilja sig markant.

Konkurrensverket har under våren 2005 fått i uppdrag av regeringen att kartlägga om tillträdesvillkoren till betalningssystemen kan

utgöra ett hinder för små och nya aktörer på marknaden och på så sätt förhindra en utveckling mot ökad konkurrens. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2006.

11.2.2 Liten konsumentrörlighet och inlåsnings effekter

Finansiella tjänster av olika slag är viktiga för hushållen. I vissa fall, så som beträffande bostadslån, svarar kostnaderna för sådana tjänster ofta för den största delen av hushållens utgifter. Frågan om aktiva konsumtionsval är naturligtvis betydelsefull såväl från allmän konsument synpunkt som utifrån ett konkurrensperspektiv.

I Sverige upplever konsumenterna det som svårt att avgöra vilken bank som erbjuder de bästa villkoren för dem. Trögrörligheten beror även bl.a. på svårigheter vid jämförelse mellan olika tjänster och på kostnader vid byte av bank, som i sin tur kan bero både på bankernas avgiftsstruktur och på skatteregler.²³¹

På de finansiella marknaderna förekommer att tjänster kombineras i paket, s.k. bundling. Genom att erbjuda olika typer av rabatter som kopplas till omfattningen av kundens engagemang i banken kan banken höja kundlojaliteten. Försäljningen av tjänster i paket minskar dock möjligheten för kunder att göra korrekta prisjämförelser mellan olika banker. Paketerbjudanden kan även bidra till att det blir svårare för kunder att byta bank, inte minst för kunder som överväger att gå till nischaktörer som bara kan erbjuda en eller två tjänster. Motsvarande problematik finns även på marknaden för skadeförsäkringar. Försäkringsbolagen erbjuder ofta rabatter om kunden har fler försäkringar hos ett och samma bolag och låser på så sätt till sig kunderna. Förhållandet kan verka hämmande för konsumenternas rörlighet på bank- och försäkringsmarknaden och

medför att konkurrensen försvagas. Konsumenternas Finans- och Bankbyrå har dessutom vid sina kontakter med bankkunder noterat att konsumenterna upplever det ofta som krångligt att lära sig att hantera ett nytt Internet- och telefonbanksystem samt att byta kontonummer, PIN-koder etc.

Att konsumenterna i så pass liten utsträckning byter bank är en viktig orsak till den fortsatt höga koncentrationen när det gäller såväl in- som utlåning, eftersom en låg kundrörlighet medför att nya aktörer har svårt att öka sin kundstock. En minskad koncentration av in- och utlåning samt övriga finansiella tjänster som erbjuds konsumenterna skulle kunna skapas bl.a. genom sänkta kostnader vid byte av aktör och en enklare jämförelse mellan de olika alternativen.

Också vad gäller försäkringstjänster kännetecknas marknaden av en låg konsumentrörlighet, till följd av inlåsnings effekter. Det långsiktiga livförsäkringssparandet är t.ex. till stora delar låst hos det bolag där pengarna initialt investerades och försäkringstagarna har som regel inga möjligheter att ta ut sitt sparande för att placera det någon annanstans. En från konkurrenssynpunkt viktig fråga är därmed möjligheten för en försäkringstagare att flytta sitt livförsäkringssparande från ett bolag till ett annat. I den nya försäkringsavtalslagen (2005:104) som träder i kraft den 1 januari 2006 har man bl.a. lagfäst rätten till återköp. Den nya lagen innebär att obligatorisk flytträtt införs, men endast för nytecknat livförsäkringssparande medan de som redan har tecknat sig för ett visst sparande inte kommer att ha laglig rätt att byta.²³² Det medför att en betydande del av försäkringssparandet inte kan konkurrensutsättas och således att inlåsnings effekterna på den största sparmarknaden, livförsäkringsmarknaden, de närmaste åren, i allt väsentligt, kvarstår.

11 Finanssektorn

Jämfört med livförsäkring kännetecknas skadeförsäkringar, som tidigare nämnts, av större konsumentrörlighet. En bidragande orsak kan vara de kortare avtalsperioderna, normalt ett år, som gäller för sakförsäkringar såsom hem- och motorfordonsförsäkring. Konsumenterna har då möjlighet att jämföra de olika bolagen inför förnyandet av försäkringsavtalet. Konsumentrörligheten på marknaden för skadeförsäkringar kan förbättras ytterligare. Konkurrensverket har tidigare föreslagit att det bör övervägas om den lagstadgade avtalstiden för skadeförsäkringar kan förkortas, alternativt om det är lämpligt att konsumenten ges en rätt att ensidigt bestämma när försäkringsavtalet ska sägas upp. Dessa åtgärder ger kunderna möjligheten att reagera på konkurrerande erbjudanden under avtalstiden och höjer bolagens drivkraft att värva nya kunder.²³³

Reavinstbeskattningen vid försäljning av andelar i värdepappersfonder utgör ytterligare ett konkurrenshinder eftersom den medför betydande inläsningseffekter. Fondsparare som vill byta fond, t.ex. för att andra fondbolag erbjuder samma service/avkastning till lägre förvaltningsavgift eller högre service/avkastning till samma avgift, måste betala reavinstskatt vid försäljningen av befintliga fondandelar

(förutsatt att andelarna ökat i värde). Det betyder att det belopp som fondspararen kan flytta till det nya fondbolaget blir lägre. Detta faktum torde förklara många fondsparares obenägenhet att flytta sina sparpengar till ett annat, kanske effektivare, fondbolag, vilket minskar konsumentrörligheten och permanentar aktörernas marknadsposition. Konkurrensverket har i tidigare rapporter argumenterat för att reavinstskatten borde kunna skjutas upp vid fondbyte och utlösas först då slutlig försäljning av andelarna sker.²³⁴ Det skulle stimulera konkurrensen på fondmarknaden genom att skapa förutsättningar för ökad rörlighet.

Ett konkurrenstryck från utlandet kan kompensera för en mindre effektiv inhemsk konkurrens. I detta sammanhang skulle EU:s inre marknad kunna erbjuda en möjlighet till ökad konkurrens inom finanssektorn. Än så länge är det dock mycket ovanligt att konsumenter och företag utnyttjar de möjligheter som EU:s inre marknad innebär. Det gäller framför allt för banktjänster men också för försäkringar. Konsumentnära tjänster inom det finansiella området efterfrågas som regel på en nationell eller lokal marknad. Det innebär att de konsumentinriktade marknaderna i allt väsentligt fortfarande är nationella.

11.3 Avslutande kommentarer

Den finansiella sektorn i Sverige har genomgått en process av genomgripande strukturella förändringar som har vuxit fram ur avregleringar, internationalisering och teknisk utveckling. Utbudet av tjänster har ökat i antal, variation och i vissa fall komplexitet. De etablerade företagen har utvidgat sin verksamhet samtidigt som nya aktörer har etablerat sig på

marknaden. Här har bl.a. branschglidningen mellan bank- och försäkringsverksamhet spelat en viktig roll.

Det kan härvid konstateras att konkurrensen på vissa delmarknader har ökat. Det gäller inte minst för in- och utlåning till hushåll. Här har nischbankerna utvecklats till utmanare som effektivt konkurrerar med de stora

bankaktörerna. I synnerhet har konkurrensen på bolånemarknaden och andra marknader för hushållskrediter skärpts, inte bara med avseende på utlåningsräntor utan även beträffande andra lånevillkor. Exempelvis tycks högre belåningsgrader och lägre krav på amorteringar användas som konkurrensmedel i ökad utsträckning. Ett antal aktörer erbjuder även konsumentkrediter utan säkerhet, s.k. blanco-lån, som är ett område där en ökad marknadsföring och ett ökat utbud av fler aktörer kan konstateras under senare tid.²³⁵ Detta har ansetts vara ett problemområde där aktörer har kunnat ta ut oskäligt höga räntor, vilket drabbar svaga konsumenter. Numera har vissa banker börjat aktivera sig och marknadsför sig med lägre räntor, vilket är positivt från konkurrenssynpunkt.

Utvecklingen har lett till att de fyra storbankernas marknadsställning försvagats något vad avser sådana tjänster som riktar sig till hushåll samt små och medelstora företag – främst till förmån för utländska banker och nischbanker. Men trots att de fyra storbankernas marknadsställning försvagats något under senare år kvarstår den oligopolistiska marknadsstrukturen.

Omställningskostnader för konsumenterna i form av bl.a. svåröverskådliga avgiftssystem och problem vid jämförelse av olika bankers prissättning gör att deras incitament att byta bank minskar. Detta bidrar till att nya och mindre finansiella aktörer har svårt att rekrytera kunder.

Även försäkringsmarknaden kännetecknas av låg konsumentrörlighet och betydande inlåsnings effekter, främst inom livförsäkringsområdet. Den nya försäkringsavtalslagen som innebär obligatorisk flytträtt för nytecknat livförsäkringssparande kan komma att resultera i ökade förutsättningar för kundrörlighet och därmed på längre sikt en förbättrad konkurrens. Det faktum att den nya lagen inte omfattar allt livförsäkringssparande, gammalt som nytt, begränsar dock dess positiva inverkan och gör att inlåsnings effekterna i denna del i hög utsträckning kvarstår, i vart fall på kort sikt.

Ytterligare en faktor som bidrar till minskad rörlighet bland kunderna är reavinstbeskattningen vid försäljningen av andelar i värdepappersfonder. Konkurrensverket har tidigare argumenterat för en uppskjutning av reavinstskatten vid flytt av fondsparande, något som sannolikt skulle öka kundrörligheten.

11 Finanssektorn

²¹⁹ www.scb.se, 2005-10-28

²²⁰ Svenska Bankföreningen (2005b)

²²¹ De etablerade bankerna i Sverige utgjordes av 26 bankaktiebolag, 76 sparbanker, 22 utlandsägda filialer och två medlemsbanker (se Svenska Bankföreningen 2005b).

²²² Venantius verkar inte på den öppna marknaden och konkurrerar således inte med andra bolåneinstitut om utlåning till nya kunder. Dess ursprungliga uppdrag var att hantera uppkomna obeståndssituationer i en från SBAB övertagen lånestock och återföra den till den reguljära lånemarknaden.

²²³ Sveriges riksbank (2005a)

²²⁴ Näringsdepartementet, pressmeddelande, "SBAB får utmana storbankerna genom inlåning", 2005-09-20

²²⁵ Enligt lag som trädde i kraft den 1 juli 2004 får även andra företag än banker och kreditmarknadsbolag under vissa villkor ta emot inlåning från allmänheten. Denna inlåning omfattas dock inte av insättningsgarantin.

²²⁶ Finansinspektionen, pressmeddelande, "Om insättningsstopp i kreditmarknadsbolag", 2005-07-05

²²⁷ Sveriges Försäkringsförbund (2005)

²²⁸ Livförsäkring omfattar förutom individuell försäkring även grupplivförsäkring, sjuk- och olycksfallsförsäkring samt kollektivavtalsgrundade tjänstepensionsförsäkringar.

²²⁹ Sveriges riksbank (2005a)

²³⁰ Se Konkurrensverket (2002c) och (2004c)

²³¹ Konkurrensverket (2001)

²³² Försäkringsbolag kan dock på frivillig basis införa en flytträtt. Det har också skett i vissa fall.

²³³ Se Konkurrensverket (2001) och (2002c)

²³⁴ Se Konkurrensverket (2002c) och (2004c)

²³⁵ Sveriges riksbank (2005a)

12 Hälsa- och sjukvård

12 Hälsa- och sjukvård

12 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD²³⁶

Under senare år har de privata vårdgivarnas andel av sjukvården ökat. Öppna redovisningar av vårdens kvalitet baserade på kvalitetsregister och andra källor kan bli ett viktigt hjälpmedel för beställarna och skulle också ge konsumenterna större möjligheter att jämföra kvaliteten hos olika vårdgivare. Lagändringar som begränsar konkurrensen när det gäller sjukhusvård träder i kraft 2006. Om ett landsting överlämnar driften av ett sjukhus till någon annan, ska verksamheten drivas utan vinstsyfte. EU:s inre marknad har fått större betydelse i sjukvården och konsumenterna har fått ökad valfrihet efter några domar i Regeringsrätten. Domarna innebär att den som är försäkrad i Sverige har rätt till ersättning i efterhand från den svenska sjukförsäkringen för kostnader för sjukvård och tandvård i andra EU-länder.

12.1 Marknadsförhållanden

Kostnaderna för den svenska hälso- och sjukvården uppgick år 2003 till 209 miljarder kronor, motsvarande 8,6 procent av BNP.²³⁷ Härtill kommer den sjukvård som överfördes till kommunerna 1992 i samband med den s.k. Ädelreformen.²³⁸ Sedan 1993 har kostnaderna ökat med 47 procent i fasta priser, och andelen av BNP har ökat med 0,6 procentenheter.

Sjukvårdens andel av BNP tenderar att öka även i andra utvecklade länder. En jämförelse visar att det finns ett starkt samband mellan sjukvårdskostnader och BNP per invånare.²³⁹ Kostnaderna i Sverige är inte påfallande höga i ett internationellt perspektiv. Bland OECD-länderna låg USA högst 2003 med kostnader som utgjorde 15 procent av BNP och 5 635 US dollar per capita.²⁴⁰ Det inkluderar sådan sjukvård som i Sverige numera utförs av kommunerna. Motsvarande andel och kostnad i Sverige var 9,2 procent respektive 2 594 US dollar. Av de nordiska länderna hade Norge och Island högre relativa kostnader och Finland lägre medan

Danmark låg på ungefär samma nivå som Sverige.

Primärvården är en första vårdnivå, som omfattar grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens.²⁴¹ Specialiserad vård kräver större tekniska och personella resurser. Till primärvården hör bland annat vårdcentraler och distriktssköterskemottagningar. Specialiserad vård ges främst vid sjukhus men även på specialistläkarmottagningar utanför sjukhusen och i vissa fall på vårdcentraler. Högspecialiserad sjukvård bedrivs i samverkan mellan landstingen vid regionsjukhus eller universitetssjukhus i sex sjukvårdsregioner. Det har under lång tid skett en förskjutning från slutenvård till öppen vård vid sjukhus och från sjukhusvård till primärvård. Många landsting har infört eller planerar att införa en närsjukvård som bygger på samverkan mellan den kom-

munala hälso- och sjukvården, landstingens primärvård och den specialiserade vården.²⁴²

Den svenska hälso- och sjukvården finansieras till största delen med skattemedel. Patientavgifter täcker bara 8 procent av kostnaderna för hälso- och sjukvård. Om man undantar tandvård, där avgiftsuttaget är betydligt högre, blir andelen 3 procent. Privata sjukförsäkringar svarar för ungefär 2 promille av kostnaderna.²⁴³ Antalet privat försäkrade är inte större än 200 000 men växer för närvarande med 20–25 procent per år.²⁴⁴

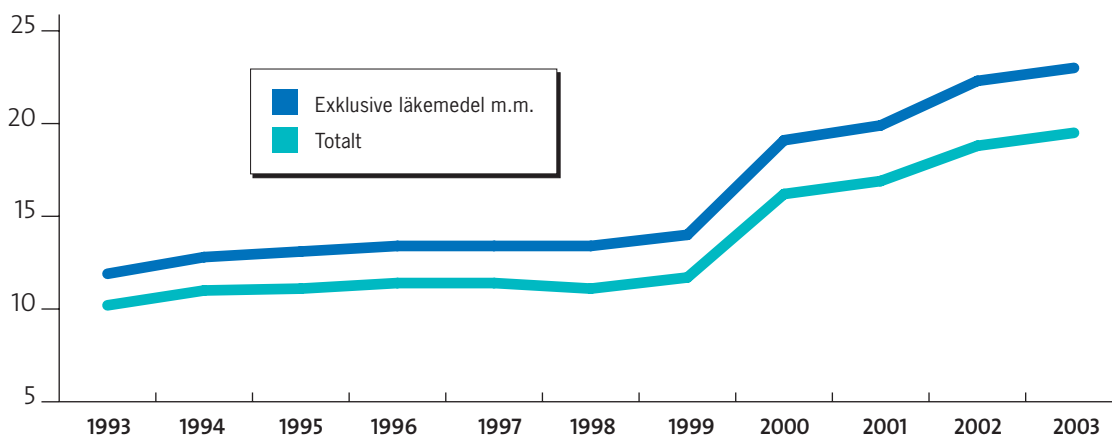
Landstingen är de största producenterna av sjukvård. Landstingens nettokostnader för sjukvård (samtliga kostnader med avdrag för samtliga intäkter) uppgick år 2003 till 138 miljarder kronor.²⁴⁵ Primärvård stod för 18 procent, specialiserad somatisk (kropps-) sjukvård för 59 procent och specialiserad psykiatrisk vård för 10 procent.

År 2001 hade landstingen 74 sjukhus som gav specialiserad somatisk vård, varav nio re-

gionsjukhus.²⁴⁶ Det fanns också tre privata sjukhus som drevs på entreprenad. Utvecklingen går mot en koncentration av vissa specialiteter och högspecialiserad vård till färre sjukhus, och antalet akutsjukhus har minskat.²⁴⁷

Andelen sjukvård som bedrivs i privat regi kan anges som kostnaderna i den privata vården i förhållande till de totala kostnaderna för hälso- och sjukvård. Men det ena avser tjänster, det andra inkluderar även läkemedel, glasögon och andra sjukvårdsartiklar, som i stort sett bara produceras av privatägda företag och oftast tillhandahålls genom särskilda säljkanaler. Om man undantar dessa varugrupper, för vilka kostnaderna 2003 utanför sjukhus, vårdcentraler etc. uppgick till sammanlagt 37 miljarder kronor, samt investeringar, återstår vad som kan betecknas som hälso- och sjukvårdstjänster. Bild 12.1 visar att de privata vårdgivarnas andel av hälso- och sjukvården totalt ökade från 10 till 19 procent under perioden 1993–2003. Den största ökningen har skett efter

BILD 12.1: De privata vårdgivarnas andel av hälso- och sjukvården 1993–2003. Procent.



Källa: Socialstyrelsen, bearbetning av Konkurrensverket

12 Hälsa- och sjukvård

1999 och kan främst tillskrivas ökade kostnader för vårdavtal. Andelen privata hälso- och sjukvårdstjänster steg från 12 procent 1993 till 23 procent 2003.²⁴⁸ Om man även undantar tandvård blir den privata andelen 4 procentenheten mindre år 2003. Inom tandvården har de privata vårdgivarna ca hälften av marknaden.

De största företagen på marknaden för hälso- och sjukvårdstjänster är Praktikertjänst AB och Capio AB, som svarar för två procent vardera av marknaden. Capio driver Lundby Sjukhus i Göteborg och S:t Görans sjukhus i Stockholm. Praktikertjänst ansvarade tidigare för närsjukvården i Simrishamn, men i oktober 2005 utsågs Carema Närvård AB till ny entreprenör för denna verksamhet, med undantag för planerad kirurgi.

Praktikertjänst och Capio är privata, vinstdrivande företag. Bland icke-vinstsyftande företag kan nämnas Carlanderska sjukhuset, Ersta Sjukhus och Sophiahemmet AB. Carlanderska sjukhuset ägs av en stiftelse och Ersta sjukhus drivs av en ideell förening. Sophiahemmet ägs till 90 procent av en ideell förening och har i sin bolagsordning en bestämmelse om att inte dela ut vinst till aktieägarna.

Under senare år har det tillkommit ett antal fristående, privata kliniker som tillhandahåller vissa sjukhustjänster, till exempel ögonkirurgi, ortopedi och hjärtoperationer. Klinikerna kan genom avtal med landstingen ta emot patienter med både offentlig och privat finansiering.

I början av 1990-talet införde landstingen nya styrsystem med marknadsliknande inslag i syfte att öka produktiviteten och effektiviteten i vården, förbättra tillgängligheten och hålla kostnaderna nere. Man prövade olika former

av köp- och säljsystem med beställare och utförare, kontrakt med utförarna och konkurrens mellan dem. Patienterna fick möjlighet att välja vårdgivare och pengarna skulle följa patienten. Många landsting införde också prestationsbaserad ersättning till vårdgivarna.

De första åren uppmättes en kraftig produktivetsökning, vilket har tillskrivits de nya styrmodellerna men också Ädelreformen. Det visade sig dock svårt att kontrollera de totala kostnaderna, och ganska snart infördes tak i ersättningsystemen. Produktiviteten tycks på senare tid åter ha minskat, men det finns stora mätproblem.²⁴⁹ Några landsting har avvecklat eller modifierat sina beställarorganisationer, och det har skett en återgång till anslagsfinansiering. Samverkan uppges ha ersatt konkurrens.²⁵⁰

Stockholms läns landsting är det landsting som drivit konkurrensutsättningen längst.²⁵¹ Sjukvården upphandlas inom ramen för en s.k. beställar-utförarmodell. Oftast finns ett tak för den mängd vård som vårdgivaren kan utföra med full ersättning per prestation. Upphandlingarna kan avse en viss volym sjukvård eller driften av en viss vårdfunktion. Upphandling i konkurrens har skett när det gäller exempelvis primärvård, laboratorietjänster, radiologi, gråstarrsoperationer och närsjukhus.²⁵² Det är oklart vilka effekter det haft på landstingets kostnader, men konkurrensen verkar ha pressat priserna för vissa sjukvårdstjänster. Landstinget förefaller dock inte ha utnyttjat möjligheten att bara ge uppdrag till de vårdgivare som håller de lägsta priserna.²⁵³

12.2 Konkurrenshinder

12.2.1 Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information

Sjukvården är i allt väsentligt offentligt finansierad. Det finns alltså vid sidan om patienten och vårdgivaren en tredje part som betalar, främst landstingen. Därigenom försvagas patientens incitament att begränsa vårdkostnaderna. Tredjepartsfinansieringen kan därmed verka kostnadsdrivande. Ett annat problem är att informationen mellan vårdgivare och patient är asymmetrisk. Vårdgivaren har en hög kunskapsnivå, men patienten saknar ofta grundläggande information om sitt vårdbehov och den behandling som krävs. Patienten har svårt att bedöma kvaliteten på de tjänster som erbjuds och vårdgivarens kompetens. Han eller hon har däremot ett intresse av att få så bra vård som möjligt, och vårdgivaren kan ha ett intresse av att producera så mycket vård som möjligt. Vårdgivaren kan använda sina kunskaper för att påverka patienten och skapa efterfrågan i sitt eget ekonomiska intresse (utbudstyrd efterfrågan).

12.2.2 Etableringshinder

Villkoren för inträde och utträde har stor betydelse för marknadens dynamik och effektivitet. Hälso- och sjukvården omgärdas av regler som i första hand ska säkerställa en god vård och skydda patienterna men som också kan fungera som etableringshinder. Många yrken har skyddad yrkestitel och kan bara utövas av den som har legitimation. Det finns också regler som begränsar företagets etablering. Företagen är dessutom starkt beroende av offentlig finansiering. Till detta kommer skalfördelar inom framför allt den slutna vården. Å andra sidan

ställer man ofta krav på tillgänglighet som gör det svårt att avveckla ineffektiva verksamheter.

Landstingen ska enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) erbjuda hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Det utgör inte något hinder för andra att bedriva hälso- och sjukvård, men finansieringen har en avgörande betydelse. Det är inte många som helt kan förlita sig på ersättning från patienter eller privata försäkringar, och privata vårdgivare är därför beroende av landstingen.²⁵⁴ Landstingen får sluta avtal med någon annan om att utföra landstingens uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen, såvida det inte gäller myndighetsutövning. Den som vill arbeta som privatpraktiserande läkare eller sjukgymnast med offentlig finansiering måste träffa avtal med landstingen. Om det inte bedöms föreligga ett behov av den privata vårdgivarens insatser, kan landstingen vägra teckna sådana avtal. De som var verksamma den 1 januari 1995 med ersättning för läkarevård eller sjukgymnastik enligt lag har dock rätt till fortsatt offentlig finansiering.

Det finns numera många vårdcentraler i privat regi, men de privatpraktiserande läkarna blir allt färre. Av de för närvarande drygt 1 600 privatläkarna beräknas mellan 50 och 150 gå i pension varje år, och endast 9 procent har avtal med landstinget som möjliggör överlättelse av mottagningen till en yngre kollega.²⁵⁵ Landstingen är också restriktiva med att sluta vårdavtal med nyetablerade privatläkare.

Nya bestämmelser införs i hälso- och sjukvårdslagen med verkan från den 1 januari 2006. Landstingen får därefter inte överlämna uppgiften att bedriva hälso- och sjukvård som ges vid ett regionsjukhus eller en regionklinik

12 Hälsa- och sjukvård

till någon annan. Det skulle enligt regeringens proposition äventyra grundutbildningen av läkare och den medicinska forskningen.²⁵⁶ För att driften av sjukvård vid övriga sjukhus ska få överlämnas måste entreprenören bedriva verksamheten utan vinstsyfte och enbart med offentlig finansiering och vårdavgifter. Regeringen menar att ett vinstsyfte kan konkurrera med de medicinska och sociala mål som är vårdens huvuduppgift och vill också minimera risken att landstingets patienter missgynnas i förhållande till privatbetalande patienter. Varje landsting ska bedriva hälso- och sjukvård vid minst ett sjukhus i egen regi. Det finns annars enligt regeringen en risk att landstingen inte kan uppfylla löftet om god vård på lika villkor.

Avtal med vinstsyftande företag får enligt övergångsreglerna förlängas till utgången av

2011. Ett avtal som förlängs får dock inte stå i strid med villkoret om offentlig finansiering. Primärvård, sjukhus etablerade av privata vårdgivare och specialistkliniker inom öppenvården, utanför sjukhusens organisation, påverkas inte av de nya bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen.

Ett nytt slag av aktiebolag – aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning – införs 2006.²⁵⁷ I ett sådant bolag får vinstutdelningen inte överstiga räntan (statslåneräntan med tillägg av en procentenhet) på det kapital som aktieägare har tillskjutit som betalning för aktier. Meningen är att den nya bolagsformen ska underlätta för ideella organisationer att driva sjukvårdsföretag.

12.3 Avslutande kommentarer

Ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen begränsar landstingens avtalsfrihet i högre grad än vad som gällde temporärt 2001–2002.²⁵⁸ Lagändringarna är också mer långtgående än de förslag som lämnats av utredningen om vårdens ägarformer, även om övergångsreglerna ger en viss tid för omställning.²⁵⁹ De nya reglerna anknyter emellertid, till skillnad från utredningens förslag, till begreppet sjukhus. Lagrådet har framhållit att det synes finnas betydande möjligheter att arrangera och avtala om ändringar i vårdformer som gör att värden eller delar av den inte säkert kan hänföras till sjukhusvård och därför undgår att träffas av regleringen.²⁶⁰

Det har gjorts många studier av S:t Görans Sjukhus och Simrishamns sjukhus, som båda drivs av privata vinstsyftande företag. Studierna visar enligt SNS Valfärdspolitiska råd att detta privata inslag i den landstingsdominerade sjukhusstrukturen haft övervägande positiva effekter.²⁶¹ Sjukhusen anses ha bidragit till en bättre effektivitet i systemet, och några ”gräddfiler” av betydelse har man inte kunnat påvisa. Enligt landstingsrevisorerna har etableringen av S:t Görans sjukhus sannolikt stimulerat utvecklingen inom Stockholms läns landsting.²⁶² Det gäller bland annat vårdavtalens utformning och ersättningssystemets tillämpning.

Det behövs alternativ och möjligheter för olika typer av företag att organisera och bedriva verksamhet med hälso- och sjukvård; företag som kan bidra till förnyelse och utveckling och högre effektivitet inom vården, inte minst för att möta ökade behov till följd av den medicinsk-tekniska utvecklingen och de demografiska förändringar som är att vänta. Mångfald är viktig även i primärvården. I takt med att de privatpraktiserande allmänläkarna blir allt färre minskar konsumenternas valmöjligheter och antalet tänkbara anbudsgivare vid upphandling av primärvård kan också minska.

De nya styrformerna med interna marknader inom landstingen hade bland annat till syfte att öka produktiviteten och kan ha legat bakom en del av den kraftiga ökning som noterades de första åren. Hur produktiviteten faktiskt har utvecklats är dock oklart. Det är troligt att de mätmetoder som tillämpas systematiskt underskattar produktivetsförbättringarna, till exempel genom att inte fånga in utvecklingen från slutet till öppen vård.²⁶³ Problemet har sin grund i bristen på relevant statistik. Det borde vara ett prioriterat område om man vill utvärdera marknadsstyrningen inom sjukvården.

Vill man förbättra marknadernas funktionssätt måste man ägna stor uppmärksamhet åt beställarenheternas arbete. Många studier visar på brister i beställarnas kompetens, både när det gäller att kartlägga behov och beställa vård. Beställarna måste utnyttja konkurrensstrycket vid upphandlingar, och det är nödvändigt att utmana de dyraste vårdgivarna, även om det får till följd att ineffektiva verksamheter läggs ned. Uppföljningen anses generellt sett

vara bristfällig inom sjukvården.²⁶⁴ Det behövs bättre information om vårdens resultat. Öppna redovisningar av vårdens kvalitet och effektivitet baserade på kvalitetsregister och andra källor kan bli ett viktigt hjälpmedel för beställarna. De skulle också ge konsumenterna större möjligheter att jämföra kvaliteten hos olika vårdgivare.²⁶⁵

Sjukvården internationaliseras, bland annat som en följd av en ökad specialisering. EU:s inre marknad har fått större betydelse och konsumenterna har fått ökad valfrihet efter några domar i Regeringsrätten i januari 2004.²⁶⁶ Domarna innebär att ersättning för sjukvård och tandvård i ett annat EU/EES-land kan beviljas i efterhand med stöd av artiklarna 49 och 50 i EG-fördraget om fri rörlighet för tjänster. Sedan tidigare finns också möjlighet att begära förhandstillstånd för vård utomlands med stöd av artikel 22 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Svenska konsumenter har givetvis också möjlighet att resa till andra länder och själva bekosta den hälso- eller sjukvård som de efterfrågar.

Det är staten som har finansieringsansvaret genom Försäkringskassan, oavsett om ersättningen grundas på artiklarna 49 och 50 i EG-fördraget eller förordningen 1408/71. Vården i Sverige bekostas däremot till stor del av landstingen, som därför kan ha incitament att hänvisa till vårdgivare i andra länder när det gäller vissa behandlingar. Ersättning enligt artiklarna 49 och 50 i EG-fördraget kan ges även om vården utförts av privata vårdgivare. Det missgynnar svenska vårdgivare som säljer sina tjänster utanför det allmänna sjukvårdssystemet.

12 Hälsa- och sjukvård

²³⁶ Tandvård och läkemedel, som ingår i hälso- och sjukvården, behandlas inte i detta kapitel, och inte heller primärkommunernas verksamhet.

²³⁷ Socialstyrelsen (2003c)

²³⁸ Ädelreformen innebär att kommunerna övertog ansvaret för hälso- och sjukvård i särskilda boendeformer och i dagverksamhet, dock inte ansvaret för läkarinsatser. Större delen av den slutna långtidssjukvården och en stor del av hemsjukvården överfördes härigenom till den kommunala äldreomsorgen.

²³⁹ Jönsson m.fl. (2004)

²⁴⁰ OECD Health Data 2005, June 05. Kostnaderna är justerade för skillnader i köpkraft mellan länderna.

²⁴¹ 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

²⁴² Socialstyrelsen (2003b); Socialstyrelsen (2004); Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet (2004)

²⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting (2005a)

²⁴⁴ LO-Tidningens webbversion, www.lo.se, "Allt fler får privata vårdförsäkringar", 2005-09-16

²⁴⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2005b)

²⁴⁶ Två regionsjukhus har därefter slagits samman till ett sjukhus. Socialstyrelsen (2003a); Landstingsförbundet (2003)

²⁴⁷ Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet (2004)

²⁴⁸ Apotekens läkemedelsförsäljning har hänförs till den offentliga sektorn.

²⁴⁹ Jönsson m.fl. (2004)

²⁵⁰ Socialstyrelsen (2004)

²⁵¹ Ekelund (2004)

²⁵² Avtalet med Capio (tidigare Bure) om S:t Görans sjukhus träffades utan föregående konkurrensupphandling.

²⁵³ Även Storbritannien har infört intern konkurrens i det offentliga sjukvårdssystemet, med en beställar- och utförarorganisation. Konkurrensen kan ha haft en dämpande effekt på priser och kostnader, men sambanden är svaga. En förklaring kan vara att det potentiella konkurrensstryck som fanns inte togs till vara. Se Ekelund (2004).

²⁵⁴ Privat produktion med privat finansiering förekommer när det gäller till exempel vaccinationer och plastikkirurgi.

²⁵⁵ Se artikel i Dagens Medicin "Antalet privatläkare sjunker kraftigt varje år", 2005-04-27

²⁵⁶ Prop. 2004/05:145

²⁵⁷ Prop. 2004/05:178, bet. 2005/06:LU4

²⁵⁸ Lag (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan.

²⁵⁹ SOU 2003:23

²⁶⁰ Prop. 2004/05:145

²⁶¹ Jönsson m.fl. (2004)

²⁶² Landstingsrevisorerna (2002). S:t Görans sjukhus har använts som "benchmark" för landstingets övriga sjukhus. En studie av S:t Görans sjukhus före privatiseringen 1999 gav inte något stöd för att sjukhusets lägre kostnader skulle bero på förmånligare villkor. Se Svalander och Lindqvist (1998). Enligt landstingsrevisorerna hade S:t Görans sjukhus 2002 lägre kostnader än de landstingsdrivna sjukhusen men också ett mer fördelaktigt avtal i vissa avseenden.

²⁶³ Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet (2004)

²⁶⁴ Hallin och Siverbo (2002)

²⁶⁵ En modell för nationella jämförelser av sjukvårdens och äldreomsorgens kvalitet och effektivitet redovisas i en skrift från Socialstyrelsen och Sveriges Kommun och Landsting (2005).

²⁶⁶ RÅ 2004 ref.41. Den gränsöverskridande, planerade sjukvården har dock fortfarande en obetydlig omfattning. Försäkringskassans kostnader för planerad vård inom EU/EES beräknas ha uppgått till 15 miljoner kronor under perioden februari 2004–juli 2005. Se Försäkringskassan (2005).

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

13 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH BEDÖMNINGAR

Konkurrensverket har haft i uppdrag att utarbeta en rapport som ger en bred överblick av konkurrensen i Sverige. För konsumenterna ekonomiskt viktiga områden har varit av särskilt intresse för analysen. Genomgången visar att konkurrensen som regel förbättrats i de branscher som redovisas – i vart fall sett över en längre tidsperiod. Trots att konkurrensen har blivit bättre finns flera konkurrenshinder. Om dessa eliminerades skulle konkurrensen och konsumentnyttan kunna öka ytterligare. Hur detta skulle kunna ske beskrivs närmare nedan. Först följer dock en övergripande redogörelse av konkurrensförhållanden inom olika delar av den svenska ekonomin.

13.1 Ökad internationalisering, förbättrad konkurrens och mer mångfald

Den svenska ekonomin har sedan lång tid varit starkt påverkad av omvärlden genom att internationell handel utgjort en viktig faktor för den ekonomiska utvecklingen. Under senare år har det ömsesidiga beroendet mellan länder ökat. Utvecklingen brukar benämnas globalisering.

Under de gångna 20 åren kan handelsrelationerna sägas ha kännetecknats av djupare integration med de sedan tidigare betydelsefulla handelspartnerna, EU och USA, samtidigt som ett antal nya länder, bl.a. Indien, Kina och Ryssland liksom de nya EU-medlemmarna i östra Europa, integrerats i världsekonomin. Därmed bedrivs i ökad utsträckning handel med dessa länder vilket bidragit till ett ökat konkurrenstryck på bl.a. den svenska marknaden. Samtidigt har den tekniska utvecklingen bidragit till att det är betydligt lättare för företag att koordinera produktion av varor och tjänster över långa avstånd i olika länder än vad som var möjligt för ett antal år sedan.

Den utveckling som ny teknik och friare handel mellan länder har inneburit leder till en ökad köparmakt. Det gäller såväl för företag som upphandlar insatsprodukter till sin produktion eller för vidareförsäljning, som konsumenter vilka i praktiken kan utnyttja en större marknad – inte bara den lokala eller nationella utan en europeisk eller global – för sina inköp. Denna ökade köparmakt är ett resultat av förbättrade möjligheter att jämföra priser och produkter samt göra affärer över långa avstånd, vilket skärper konkurrensen och tvingar inköpare att bli effektivare för att kunna konkurrera på marknaden. Svenska konsumenter köper varor från andra länder via Internet och reser utomlands för att få tjänster utförda. Exempel på det senare kan vara olika typer av hälso- och sjukvård.

Det ökande konkurrenstrycket från omvärlden på den svenska marknaden innebär dels att inslaget av billigare importvaror ökar, dels

att konkurrensen på den svenska marknaden stärks genom att nya företag eller svenska företag med anställda från de nya EU-länderna etablerar verksamhet i Sverige. Ett under hösten 2005 aktuellt exempel är etablering av tandvårdskliniker i de svenska storstadsområdena med tandläkare från främst östra Europa.

En följd av den ökande integrationen mellan länderna inom EU är att de statligt ägda eller kontrollerade monopolerna för detaljhandel av läkemedel (apoteksmonopolet) och alkohol (alkoholmonopolet) samt monopolet för kommersiellt spelande (spelmonopolet) kommit att utmanas. De av monopolerna omfattade produkterna kan inom övriga EU vara billigare eller ha en annan, mer attraktiv, utformning än vad som tillhandahålls inom ramen för de legala monopolerna i Sverige. Utvecklingen av Internets tillämpning och räckvidd har under senare år inneburit att konsumenternas tillgänglighet till produkterna har ökat. Detta har inneburit att en allt större andel av efterfrågan av de berörda varorna och tjänsterna sker utanför ramen för monopolens verksamhet.

En ökad faktisk och potentiell konkurrens till följd av internationalisering kan exempelvis också skönjas inom dagligvaruhandeln. Inom denna sektor har nya lågprisriktade aktörer etablerats vilket lett till en ökad mångfald av varor och en tilltagande prispress. Även inom bygg- och anläggningssektorn finns tendenser till ökad internationalisering genom att marknaden blivit något öppnare med potential för fler aktörer i och med att det blivit lättare att importera byggmaterial. Dessutom har fler utländska, främst östeuropeiska, byggföretag etablerat sig på den svenska marknaden sedan EU:s utvidgning den 1 maj 2004. Också hälso- och sjukvårdsektorn påverkas av en ökad internationalisering genom att konsumenter kan få vård utförd i andra länder.

Regelreformer och liberaliseringar av marknader har också bidragit till ökad konkurrens och konsumentnytta. Men ingen marknad kan fungera väl utan spelregler och aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter. När marknader öppnas för konkurrens måste det också finnas regler som skyddar konsumenterna och underlättar en ökad rörlighet på marknaden. Väsentligt är att konsumenterna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser. Det får heller inte vara förenat med stora svårigheter eller kostnader att byta leverantör.

Inom området elektronisk kommunikation har den ökade konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen lett till betydande pris-sänkningar och till ett större, och mer varierat, utbud. Den svenska telemarknaden har bl.a. av Regelutredningen bedömts ha blivit en av de mest dynamiska sektorerna i den svenska ekonomin. Även internationellt har liberaliseringen av telemarknader resulterat i fördelar för användarna och under den senaste tioårsperioden har telekommunikationsbranschen haft en ökande betydelse för ekonomiers produktivitetstillväxt. Aktörer som inte tidigare varit verksamma inom telefoni respektive television, har börjat konkurrera med de etablerade operatörerna inom dessa områden. Konvergensen, som gäller utbudet av flera tjänster såsom röst, bild och data (Internetaccess) genom en enda infrastruktur, har haft stor betydelse genom bl.a. övergången från kretskopplade telenät (PSTN) till paketförmedlande (IP-baserade) nät. Detta kommer i sin tur att påverka både användare och operatörer.

Även för de andra regelreformerade marknaderna har liberaliseringen lett till ökad effektivitet och konsumentnytta. Det gäller exempelvis för inrikesflyg där antalet inrikeslinjer i konkurrens ökat under det senaste året vilket lett till sänkta biljettpriser och ett ökat

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

utbud. Också när det gäller elmarknaden har liberaliseringen inneburit en ökad effektivitet. På denna marknad har dock bl.a. politiska beslut och en hög marknadskoncentration gjort att konsumenterna inte fått tillräcklig del av effektivitetsvinsterna.

Av stor betydelse för utvecklingen av konkurrensen i Sverige är hur den offentliga sektorn sköter inköpen av varor och tjänster. I Sverige genomfördes offentliga upphandlingar för omkring 344 miljarder kronor år 2004. Det är således viktigt att upphandlingarna sköts på ett ändamålsenligt sätt. Lagen om offentlig upphandling (LOU) är därför en nödvändig del av det konkurrenspolitiska ramverket. Ett problem som lyfts fram är att små företag ofta har svårigheter att delta i upphandlingar bl.a. på grund av att regelverken är ganska komplexa och att det ställs höga administrativa krav på anbudsgivare. En följd av detta är att små företag i vissa fall blir missgynnade vid offentliga upphandlingar. Ett annat uppmärksammat problem är att det saknas effektiva sanktioner vid överträdelse av reglerna vid exempelvis otillåten direktupphandling.

En indirekt metod att mäta konkurrensstrycket i ett land jämfört med andra länder är att jämföra den prisnivå som råder i landet med prisnivåer i andra länder. Den svenska prisnivån för privat konsumtion är högre än vad som gäller för många jämförbara länder i vår närhet. Den svenska prisnivån är avsevärt högre än i länder som t.ex. Belgien, Frankrike, Nederländerna och Tyskland. Jämfört med genomsnittet för medlemmarna i EU före den 1 maj 2004 (EU15) bedömdes den svenska prisnivån vara 16 procent högre år 2004. År 2003 bedömdes priserna vara 22 procent högre i Sverige jämfört med genomsnittet för EU och de dåvarande kandidatländerna (EU25) och 18 procent högre än prisnivån för EU15. Det bör dock framhållas att relationerna inte ska

betraktas som exakta utan fastmer ses som indikationer.

Samtidigt kan det noteras att prisökningen, uttryckt som det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP), under de allra senaste åren varit något mindre i Sverige än i flertalet andra länder i Europa. För perioden 31 december 2001–31 december 2004 var ökningen i Sverige knappt 2 procent mindre än vad som gällde för EU15. När enskilda varu- eller tjänstegrupper studeras var bilden i stort den samma som den som gällde för privat konsumtion som helhet. De avvikelser som kan ses för perioden är i huvudsak att prisökningen för livsmedel varit knappt 3 procent *mindre* i Sverige relativt EU15 och att prisökningarna för boende varit drygt 5 procent *större* i Sverige än för EU15. Att uppmärksamma är att i ett längre tidsperspektiv framstår marknaderna för elektronisk kommunikation i Sverige som föredömen vid en internationell prisjämförelse (se avsnitt 10.3). Också under 2005 har ökningen av HIKP varit mindre i Sverige jämfört med flertalet andra europeiska länder.

Trots att prisökningarna i Sverige under de allra senaste åren varit mindre än vad som gäller för genomsnittet inom EU, bedömer Konkurrensverket att det finns utrymme för ytterligare reduceringar av prisskillnaderna mellan Sverige och flera andra länder. En halvering av prisskillnaden gentemot genomsnittet för EU15 är inte en orimlig målsättning. För att nå dit är en förbättrad konkurrens inom olika områden ett viktigt verktyg.

Om prisnivåskillnaden mellan Sverige och EU15 för 2004 hade varit hälften så stor skulle det kunna ha lett till besparingar på tusentals kronor årligen för de flesta svenska konsumenter. För en svensk barnfamilj skulle besparingen, allt annat lika, genomsnittligt sett kunna bli uppemot 30 000 kronor per år. Men en ökad konkurrens leder inte bara till

lägre priser, eftersom företagen förfogar över flera olika konkurrensmedel. Fler aktörer på marknaden innebär förbättringar för konsumenterna i flera dimensioner, eftersom företagen söker skapa olika konkurrensfördelar eller nischer i syfte att få konsumenternas gunst. En ökad konkurrens får således vissa företag att inte (enbart) möta denna med lägre priser utan också erbjuda ett högre tjänsteinnehåll i form av en förbättrad service, ett bredare utbud eller en ökad produktkvalitet.

En ökad konkurrens ligger dock inte nödvändigtvis i företagets intresse, eftersom detta totalt sett kan väntas leda till mindre vinster för berörda företag. Att företagen kan ha intresse av att begränsa konkurrensen – och några exempel på hur detta kan ske – har redogjorts för i kapitel 4 och kapitel 5. En översiktlig redogörelse av detta ges i det följande.

13.2 Horisontellt informationsutbyte och koordinering

Att företag utbyter information och koordinerar sig horisontellt kan leda till att konkurrensen begränsas. Såväl teoretiska som empiriska belägg finns för att visst slag av informationsutbyte är skadligt för konkurrensen och därmed för konsumenternas välfärd. Sålunda kan ett informationsutbyte mellan konkurrenter om framtida priser och försäljningsvolymerna vara ett sätt att få till stånd en horisontell konkurrensbegränsande överenskommelse, medan ett informationsutbyte mellan konkurrenter om historiska priser och försäljningsvolymerna är ett sätt att se till att överenskommelsen följs. Att begränsa möjligheterna till kommunikation mellan företagen är därför ett sätt att göra det svårare att inleda respektive upprätthålla konkurrensbegränsande samarbeten.

Förutsättningarna för horisontellt samarbete är som regel större ju mindre antalet företag är och ju mer homogena produkterna är. Företag kan i hemlighet träffas och ingå olika slag av överenskommelser. I februari 2005

konstaterade Marknadsdomstolen (MD) att de stora bensinbolagen hade gjort sig skyldiga till en allvarlig överträdelse av konkurrenslagen när de gemensamt hade samordnat sig om en s.k. rabattsanering. MD dömde bolagen att betala 112 miljoner kronor i konkurrenskadaavgift. Inom bygg- och anläggningssektorn har karteller avslöjats och det finns konkurrenter som misstänks att ha ingått olika slag av konkurrensbegränsande samarbeten (se avsnitt 8.2.2). Ett exempel finns inom asfaltbeläggningsbranschen där elva företag misstänks ha delat upp marknaden och kommit överens om priser under perioden 1993–2001.

Bygg- och anläggningssektorn (se vidare nedan) uppvisar för övrigt ett flertal av de särdrag som ökar risken för att olagliga karteller ska uppstå och vara i kraft över tiden. Fåtal-dominans är en faktor. Likartade produkter är en annan (i vart fall inom anläggningssektorn). Vidare är inträdes- och utträdeshindren betydande vilket motverkar nyetablering och

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

ökar möjligheterna för företagen att upprätthålla framgångsrika karteller. Det inom sektorn utbredda inslaget av vertikal integration har också en negativ inverkan på bl.a. möjligheten till inträde för nya företag som kan konkurrera om stora byggprojekt. Till detta kommer att byggsektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m.

I de fall som beskrivits ovan har ett fåtal företag varit verksamma och företagen har ingått eller misstänks ha ingått horisontella överenskommelser genom att ha haft direkt kommunikation med varandra. Direkt kommunikation är emellertid inte nödvändig för att konkurrensen ska begränsas i branscher som består av ett fåtal företag. Som nämnts i kapitel 4 finns det starka argument för uppfattningen att konkurrensen kan begränsas på oligopolmarknader när företagen tillverkar likartade produkter och när kostnadsförhållandena uppvisar stora likheter. Det finns då ett starkt ömsesidigt beroende mellan företagen som de tar hänsyn till i sina beslut. Ett eller flera företag kan exempelvis i förväg meddela att priset kommer att ändras, eller produktionen minskas, vid en viss tidpunkt och ett sådant tillkännagivande får betraktas som en signal till en önskan om

samverkan. Samarbetet verkar i form av tyst samförstånd (eng. tacit collusion) och syftet är att företagen därmed ska kunna få större vinster än om de skulle konkurrera med varandra. Exempel på sådana branscher är drivmedelsmarknaden (bensin- och dieselpriiser) och marknaden för elproduktion.

När antalet konkurrerande företag är stort på marknaden och det är svårare för företagen att koordinera sig, kan en gemensam organisation för företagen – en branschorganisation – fungera som en plattform för informationsutbyte och sänka kostnaderna för aktörerna att kommunicera med varandra och koordinationsproblemen kan därmed minska. Konkurrensverket har sedan konkurrenslagens ikraftträdande fattat beslut i ett flertal ärenden där branschorganisationer varit involverade genom utgivning av prisrekommendationer, kalkylnormer eller företagsspecifik statistik såsom priser och kvantiteter. I flertalet fall har sådant informationsutbyte befunnits vara oförenligt med lagen. Flertalet av dessa branscher består av ett stort antal företag samtidigt som många företag är små och lokalt verksamma. Därmed är möjligheterna relativt stora att snabbt upptäcka dem som inte skulle följa en rekommendation eller en överenskommelse.

13.3 Prisdiskriminering

Under hösten 2005 genomförde Konkurrensverket en internationell forskarkonferens om s.k. prisdiskriminering. I samband med konferensen presenterades en skrift som författats av ledande forskare på området. Skriften ligger till grund för den genomgång som görs i denna rapport.

Prisdiskriminering innebär, enkelt uttryckt, att en säljare erbjuder två kunder samma produkt till olika priser. Exempel är reducerade biljettpriser för barn och pensionärer. Som prisdiskriminering räknas också situationer då säljaren erbjuder snarlika produkter till olika priser, men där prisskillnaden inte motsvarar

kostnadsskillnaden, liksom situationer där säljaren erbjuder olika produkter (produkter som är olika dyra att tillverka) till samma pris. Ett exempel på det förra skulle kunna vara två i princip identiska modeller av laserskrivare, men där den ena modellen har reducerad utskrivningshastighet. Ett exempel på det senare kan vara enhetspriser på taxiresor, trots att resorna har olika längd.

Oftast är prisdiskriminering bra för konsumenterna. I de fall prisdiskriminering tillämpas av ett dominerande företag i *kombination* med utestängande förfaranden, eller som ett led i det utestängande förfarandet, kan dock konsekvenserna vara negativa för konsumenterna. Det är i sådana situationer som konkurrensreglernas förbud mot prisdiskriminering har tillämpats i rättspraxis.

13.4 Konkurrenshinder inom studerade branscher

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.2 och i branschbeskrivningarna kännetecknas flera marknader i det svenska näringslivet av hög företagskoncentration. Inom åtskilliga branscher svarar de fyra största aktörerna (företagen eller kedjorna) för omkring 80 procent eller mer av den totala omsättningen i Sverige. Det gäller för t.ex. många leverantörer av insatsvaror inom byggindustrin liksom för flera dagligvaruleverantörer. Också vad gäller utförande av bygg- och anläggningsarbeten samt i fråga om parti- och detaljhandel med dagligvaror är koncentrationen betydande. Inom dessa områden råder dessutom vertikal integration. Koncentrationen är också hög inom den finansiella sektorn för bl.a. in- och utlåning till privatpersoner och försäkringsverksamhet samt inom energiområdet. Även hälso- och sjukvårdsektorn kännetecknas av en hög marknadskoncentration.

En hög koncentration kan vara en indikation på bristande konkurrens. Som redogjorts för i denna rapport kan hög koncentration leda till att företag kan utnyttja sin marknadsmakt och därigenom missbruka en dominerade ställning. Som nämnts i avsnitt 13.2 uppstår även karteller oftare på koncentrerade marknader.

Dessutom är förutsättningarna för att karteller ska kunna vara i kraft över tiden större om marknaden är koncentrerad.

En hög koncentration kan dock vara ett mindre problem om möjligheterna till inträde på marknaden är goda eller om det finns en betydande importkonkurrens. Emellertid kännetecknas flera av de i denna rapport beskrivna branscherna av betydande in- och utträdeskostnader, liksom andra etableringshinder. Dessutom är importkonkurrensen begränsad för merparten av de beskrivna branscherna.

13.4.1 Bygg och anläggning

Bygg- och anläggningssektorn kännetecknas av att det krävs omfattande investeringar i anläggningar och maskiner för att etablering ska kunna ske. Bergkrossverksamhet, cementtillverkning och asfaltstillverkning är exempel på områden som är förknippade med mycket höga inträdeskostnader. Tillverkningen inom dessa områden kännetecknas av betydande stordriftsfördelar. Det gör att förutsättningarna för nya aktörer att ta sig in på marknaden är liten – i vart fall för mindre företag med

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

småskalig produktion. Dessutom är utträdeskostnaderna i form av sanering m.m. ofta stora inom dessa områden.

Utöver detta är de stora byggföretagen ofta vertikalt integrerade vad gäller tillgång till viss typ av material. Det gör att de många små företagen på marknaden inte har någon reell möjlighet att ta sig an de större byggprojekten. De små företagen får i stället inrikta sig på mindre projekt, ofta som underleverantörer, till de stora företagen.

Tillämpningen av offentliga regelverk har också stor betydelse för möjligheterna för företag att träda in på olika marknader. Inträdeshinder av betydelse inom bygg- och anläggningssektorn är kommunernas marktilldelning för byggande liksom den kommunala planprocessen enligt plan- och bygglagen (PBL). Kommunerna kan i samband med fördelning av mark begränsa konkurrensen genom att vid tilldelning eller försäljning styra vilket företag som ska producera fastigheter. Exempelvis kan arbetsmarknadspolitiska överväganden ligga bakom hur fördelningen går till, vilket kan leda till att ett lokalt byggföretag eller en lokal tillverkare av byggmaterial gynnas. Vidare förekommer att mark säljs innan planprocessen enligt PBL är slutförd. Även resurs- och kapacitetsbrist hos kommunerna kan leda till att det i praktiken, efter förfrågan, blir de stora byggföretagen som svarar för den fysiska planeringen av byggbar mark. Marktilldelningen kan således gynna stora och redan etablerade företag på marknaden. Detta utgör ett etableringshinder för små byggföretag och företag som inte är etablerade i Sverige.

Konsekvensen blir att det är förknippat med en betydande risk för ett företag att köpa mark eftersom det är osäkert om byggnation av för markägaren lönsamma fastigheter kommer att tillåtas på marken eller inte. Stora företag som har gott om kapital kan "försäkra" sig mot

detta genom att köpa mycket mark och på så sätt garantera att en del av denna kan användas för t.ex. bostadsproduktion. Små företag som inte har resurser att upphandla mark i stor skala riskerar därmed att missgynnas i förhållande till de stora aktörerna.

Den bristande importkonkurrensen för byggprodukter beror till en del på att vissa byggföretag föredrar att använda tidigare beprövade produkter eller att byggherrarna inte vill bryta med sina lokala nätverk av leverantörer. Utöver detta finns även tekniska handelshinder mellan EU-länderna som gör att importkonkurrensen av byggmaterial försvåras. Detta problem håller emellertid på att lösas genom ett pågående harmoniseringsarbete inom EU vad gäller byggstandarder. Arbetet har pågått i drygt tio år och ska vara slutfört 2007. Enligt EU:s s.k. byggproduktdirektiv eftersträvas en europeisk harmonisering för att uppnå en gemensam marknad för byggande och byggprodukter.

13.4.2 Dagligvaruhandel

Också när det gäller dagligvaruhandel är tillämpningen av PBL ett betydande inträdeshinder. Konkurrensverket har i ett flertal rapporter och på annat sätt behandlat detta. Senast i juni 2004 föreslog Konkurrensverket att PBL förändras i vissa delar så att konkurrensintresset ges högre prioritet i planläggningen. Likaså föreslogs en bättre tillämpning av lagen för att möjliggöra lägre etableringshinder för detaljhandelsföretag. En mer konkurrensinriktad tillämpning och utformning av PBL skulle kunna pressa konsumentpriserna, öka mångfalden och förbättra kvaliteten på marknaden.

Det är inte bara tillämpningen av PBL som uppmärksammas för att öka konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Leverantörer förser dagligvarukedjorna med varor som säljs vidare

till konsumenterna. För leverantörerna är det viktigt att nå ut till så många konsumenter som möjligt. Således är det väsentligt att finnas med i de stora kedjornas utbud. Det är också viktigt hur varorna exponeras i butikerna. Ofta förekommer förhandlingar mellan detaljister och leverantörer om hur och var varor ska exponeras. Detta är som regel bra för konsumenterna eftersom det pressar marginalerna för leverantörsföretagen och således kan leda till lägre konsumentpriser. Den norska konkurrensmyndigheten – Konkurransetilsynet – har dock konstaterat att det kan förekomma att leverantörsföretag i princip betalar för att slippa konkurrens från andra leverantörer. Vid sådant förhållande kan förfarandet leda till högre konsumentpriser. Det senare kan också enligt Konkurransetilsynet leda till ett minskat produktutbud. Problem av detta slag får en allvarigare utträngningseffekt om marknaden i detaljhandelsledet är koncentrerad. Med den marknadsstruktur som råder i Sverige kan således problem som dem som observerats i Norge uppträda även på den svenska marknaden.

En farhåga som har förekommit i den allmänna debatten är det ökade inslaget av egna märkesvaror inom dagligvaruhandeln som på längre sikt kan befaras leda till en utarmning av sortimentet genom att små leverantörmärken trängs ut från butikernas sortiment. Även kvaliteten samt forskning och utveckling har hävdats kan komma att påverkas negativt av de egna märkesvarornas ökade betydelse för svensk dagligvaruhandel. Å andra sidan leder ett ökat inslag av egna märkesvaror till att konkurrensen gentemot de etablerade, ofta multinationella leverantörsföretagen, skärps. Det gäller inte minst för kemisk-tekniska dagligvaror (dvs. tvättmedel, städprodukter, hygienartiklar m.m.) där de stora detaljhandelsföretagen i kraft av sina etablerade varumärken kan

utgöra ett alternativ för konsumenterna. Den ökade pressen på dessa leverantörer har lett till lägre priser för konsumenterna.

13.4.3 Regelreformerade marknader

Som nämnts ovan har tidigare monopolmarknader som tele, el och inrikesflyg genomgått stora förändringar till följd av teknisk utveckling, internationalisering och ändrad efterfrågan från olika kundgrupper. Inom EU har även olika direktiv frammanat förändringar inom dessa områden. Medlemsländerna har emellertid kommit olika långt vad gäller implementeringen av regelverken, vilket påverkar möjligheterna för nya aktörer att träda in på marknader i olika länder. Inom området för elektronisk kommunikation har EU-kommissionen vidtagit åtgärder mot medlemsstater som inte kommit tillräckligt långt i implementeringsarbetet med det nya regelverket.

När marknadsförhållandena ändras ställs reglerare inför särskilda problem och målkonflikter. En tillträdesreglering kan vara synnerligen komplex om den har till uppgift att tillgodose flera intressen, som dessutom kan vara motstridiga. I syfte att främja inträde på marknaden bör tillträdespriserna vara låga. Men (alltför) låga tillträdespriser minskar incitamenten att investera i infrastruktur och utan konkurrerande infrastruktur finns heller (i princip) ingen möjlighet att avskaffa en reglering. Att utforma en reglering handlar således både om att skapa korrekta investeringsincitament och låga inträdeshinder. Möjligheten att utveckla väl fungerande regelverk för tillträde har i vissa fall begränsats av att erfarenheter som vunnits inom en bransch, i Sverige eller i andra länder, i alltför liten utsträckning kommit till användning inom andra branscher som möter samma typ av problem.

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

En reglering måste samtidigt så långt möjligt präglas av förutsägbarhet och stabilitet. Nya företag som träder in på en marknad vill vara säkra på att regelverket inte ändras eller i vart fall endast ändras på ett förutsägbart sätt. Osäkerheten om utfallet av de utdragna domstolsprocesser som pågår i Sverige gällande marknadsanalyser och beslut om olika skyldigheter inom området för elektronisk kommunikation, hämmar investeringsbenägenheten hos marknadens aktörer.

Ett annat förhållande som påverkar utfallet inom olika delar av marknaden för elektronisk kommunikation är utformningen av samtrafikavgifterna. De rådande avgiftsnivåerna för terminering av samtal i mobilnät, i kombination med att avgiften endast är rörlig, innebär att det kan uppkomma negativa effekter, s.k. klämeffekter, för operatörer som inte har möjligheter att marknadsföra motsvarande abonnemang som exempelvis TeliaSonera har gentemot slutkunder. Operatörerna riskerar då att klämmas mellan en hög rörlig avgift för terminering av samtal i mobilnät och ett slutkundspris som består av en fast avgift och en låg rörlig avgift. Detta gäller främst fastnätoperatörer som inte också är verksamma som mobiloperatörer.

Inom elmarknaden påverkas möjligheten till investeringar av skatte- och miljöpolitiska beslut och ofta utdragna tillståndprocesser. Dessutom karaktäriseras den svenska elmarknaden av hög koncentration till ett fåtal stora aktörer och det finns betydande etableringshinder, särskilt inom elproduktionen. Utbudet av el på den nordiska marknaden är mindre koncentrerat, men även denna marknad domineras av ett fåtal stora företag. Det statliga ägarintresset är stort i de företag som är ledande inom respektive nationell marknad. Elproduktion är en kapitalintensiv verksamhet och det är normalt förknippat med stora svårigheter

och tar lång tid att få nödvändiga tillstånd för nyanläggning av kraftverk. I Sverige har beslutats att kärnkraften ska avvecklas samtidigt som det, till följd av politiska beslut, finns små möjligheter att bygga ut vattenkraften. Det finns därför begränsade möjligheter för företag att träda in på marknaden med ny konkurrenskraftig produktion. Ansträngningar görs för att främja förnybar elproduktion.

13.4.4 Finansektorn

För att etablera bankverksamhet krävs i praktiken tillträde till bankernas betalningssystem. Medlemskap i betalningssystemen möjliggör kontantuttag, kortbetalningar och kreditöverföringar. Medlemskap i systemen är därmed i praktiken nödvändigt för att en bank ska kunna vara konkurrenskraftig på marknaden.

Om tillträdesvillkoren till dessa betalningssystem tillämpas så att de missgynnar nyetablerade och mindre aktörer kan de försvåra nyinträde på marknaden. Därför är det från konkurrenssynpunkt viktigt att nyetablerade banker får tillträde till betalningssystemen till objektiva och icke diskriminerande villkor. Konkurrensverket har ett regeringsuppdrag att kartlägga om tillträdesvillkoren till betalningssystemen kan utgöra ett hinder för små och nya aktörer på marknaden. Detta uppdrag ska redovisas senast den 31 januari 2006.

Omställningskostnader för konsumenterna i form av bl.a. svåröverskådliga avgiftssystem och problem vid jämförelse av olika bankers prissättning gör att deras incitament att byta bank minskar. Detta bidrar till att nya och mindre finansiella aktörer har svårt att rekrytera kunder.

Ytterligare en faktor som bidrar till minskad rörlighet bland konsumenterna är reavinstbeskattningen vid försäljningen av andelar i värdepappersfonder. Konkurrensverket

har tidigare argumenterat för en uppskjutning av reavinstskatten vid flytt av fondsparande, något som sannolikt skulle öka konsumentrörligheten.

Även försäkringsmarknaden kännetecknas av låg konsumentrörlighet och betydande inlåsnings effekter, främst inom livförsäkringsområdet. Den nya försäkringsavtalslagen som innebär obligatorisk flytträtt för nytecknat livförsäkringssparande kan komma att resultera i ökade förutsättningar för konsumentrörlighet och därmed, på längre sikt, till en förbättrad konkurrens. Det faktum att den nya lagen inte omfattar allt livförsäkringssparande, gammalt som nytt, begränsar dock dess positiva inverkan och gör att inlåsnings effekterna i denna del i stor utsträckning kvarstår. Vad gäller skadeförsäkringar består inlåsningsdelen av att konsumenter inte kan byta bolag under pågående lagstadgad avtalstid.

13.4.5 Hälso- och sjukvård

Brister i beställarnas kompetens har belagts i olika studier, både när det gäller att kartlägga behov och beställa vård. Uppföljningen anses generellt sett vara bristfällig inom sjukvården. Det finns regler som begränsar företagets etableringar. Företagen är vidare starkt beroende av offentlig finansiering. Det gör att utbudet och därmed konsumenternas valmöjligheter begränsas.

Nya bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen förbjuder landstingen att överlämna driften av sjukhus till den som driver verksam-

heten med vinstsyfte. Bestämmelserna innebär också att vården ska bedrivas uteslutande med offentlig finansiering och vårdavgifter.

Det finns numera många vårdcentraler i privat regi, men de privatpraktiserande läkarna blir i snabb takt allt färre till följd av pensionsavgångar. Landstingen är också restriktiva med att sluta vårdavtal med nyetablerade privatläkare. Det minskar konsumenternas valmöjligheter, och antalet tänkbara anbudsgivare vid upphandling av primärvård kan också komma att minska.

Regeringsrätten har klargjort att det finns två möjligheter att söka och få ersättning för sjukvård och tandvård i andra EU-länder. Man kan som tidigare begära förhandstillstånd med stöd av artikel 22 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Men ersättning kan också beviljas i efterhand med stöd av artiklarna 49 och 50 i EGFördraget om fri rörlighet för tjänster. I båda fallen har staten finansieringsansvaret genom Försäkringskassan. Vården i Sverige bekostas däremot till stor del av landstingen, som därför kan ha incitament att hänvisa till vårdgivare i andra länder när det gäller vissa behandlingar. Ersättning enligt artiklarna 49 och 50 i EGFördraget kan ges även om vården utförts av privata vårdgivare. Det missgynnar svenska vårdgivare som säljer sina tjänster utanför det allmänna sjukvårdssystemet. Denna konkurrensbegränsning kan leda till ett minskat utbud av privata alternativ på den svenska marknaden, vilket skulle minska konsumenternas valfrihet.

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

13.5 Bedömningar

På basis av redogörelsen i denna rapport vill Konkurrensverket rikta uppmärksamheten på följande åtgärder för att öka konkurrensen och konsumentnyttan.

13.5.1 Bejaka internationaliseringen

Bejaka utvecklingen mot ökad internationalisering och konkurrens. Konkurrensen har förbättrats på den svenska marknaden till följd av ökad import från stora ekonomier under utveckling, användningen av informationsteknik och EU:s utvidgning till 25 länder. Denna utveckling är viktig att bejaka. En öppen marknad mot omvärlden ger möjlighet till import av varor och tjänster som stärker konkurrensen och därigenom bidrar till ekonomisk tillväxt och leder till ett ökat välstånd. Konsumenterna gynnas i form av lägre priser, ett breddat utbud samt en förbättrad kvalitet på varor och tjänster.

13.5.2 Förbättra möjligheterna att göra konkurrensanalyser

Utveckla metoder att mäta orsakssambanden mellan prisnivåer och konkurrens. Som konstaterats i avsnitt 3.3 bedöms de svenska priserna vara högre än genomsnittet för flera länder i vår närhet. Prisnivåskillnader är en indikator på konkurrenstrycket i ett land jämfört med andra länder. Prisskillnader mellan regioner inom ett land är som regel en bättre indikator på konkurrensskillnader än prisnivåskillnader mellan länder. Det finns dock betydande metodproblem förknippade med prisnivåjämförelser. Problemen består dels i att sambanden och därmed analysmodellerna är komplexa,

dels att relevant statistik ofta saknas. Mot denna bakgrund är det angeläget att fortsätta och fördjupa analyserna av prisnivåer och konkurrensförhållanden och att i detta arbete involvera forskare från högskolor och universitet såväl i Sverige som utomlands. Eftersom det är komplexa och svårutredda förhållanden som ska analyseras krävs att statsmakterna avsätter tillräckliga resurser för att uppnå goda resultat. Konkurrensverket anser att verket bör ges i uppdrag att genomföra sådana analyser för att fastställa orsakssambanden mellan prisnivåer och konkurrenstryck, mellan och inom länder. Analyserna bör ske i samverkan med forskare och andra myndigheter.

Uppdra åt SCB att i samverkan med berörda sektorsmyndigheter analysera möjligheten till särredovisning av prisutvecklingen inom regelreformerade marknader. Regelutredningen föreslog att Post- och telestyrelsen (PTS) i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) ska analysera om det går att särredovisa nuvarande konsumentprisindex (KPI) för olika samtals-tjänster och Internet eller utveckla alternativa index som mäter prisutvecklingen för dessa tjänster. Sådan statistik skulle ge en indikator på om en regelreformerad marknad kan betraktas som lyckad eller ej. Förslaget kräver att uppgifter regelbundet samlas in och redovisas. Konkurrensverket stödde i sitt remissyttrande förslaget men ansåg att redovisningen borde vidgas till att omfatta fler områden är elektronisk

kommunikation. Konkurrensverket förordar därför att SCB ges i uppdrag att, i samarbete med berörda sektorsmyndigheter, svara för att bl.a. prisuppgifter från företag som verkar på regelreformerade marknader insamlas så att prisutvecklingen och utvecklingen av andra faktorer inom dessa områden kan redovisas. En sådan insamling av priser bör även omfatta marknader för företagskunder.

Uppdra åt SCB att i samråd med Konkurrensverket utveckla statistik som är anpassad för konkurrensanalyser. Av redogörelsen i avsnitt 3.2 framgår att företagskoncentrationen är hög inom flera näringsgrenar i Sverige. Den typ av statistik (industristatistik) som har använts, används också av konkurrensmyndigheter (t.ex. Konkurrencestyrelsen i Danmark) och andra intressenter som bedömer exempelvis företagskoncentrationen inom delar av näringslivet. Statistiken är dock inte primärt konstruerad för att göra konkurrensanalyser och fungerar därför endast i vissa fall för detta ändamål. En förutsättning för att kunna använda tillgänglig statistik är att företagen inom en vald näringsgren är konkurrenter och att företag inom andra näringsgrenar inte konkurrerar med företagen inom den studerade näringsgrenen. En annan förutsättning är att importen är begränsad. Det finns behov av att statistik tas fram som är utformad för att möjliggöra jämförelser och analyser av konkurrensindikatorer som företagskoncentration och rörlighet (mobilitet), vinst- och produktivitetssmåt, prisutveckling samt prisnivåer m.m. inom olika marknader. Mot bakgrund av detta bör regeringen ge SCB i uppdrag att i samråd med Konkurrensverket utveckla metoderna för utformning av relevant statistik som ska användas för att ta fram konkurrensindikatorer för marknader inom det svenska näringslivet.

13.5.3 Skapa bättre fungerande marknader

Tillsyn och sanktioner för offentlig upphandling bör ses över. Det övergripande syftet med reglerna på upphandlingsområdet är att ge offentliga och privata aktörer lika förutsättningar att konkurrera om offentliga kontrakt som rör inköp av varor och tjänster. Om leverantörer inte likabehandlas kan konkurrensen snedvridas till skada för det allmänna och konsumenterna. Styrningen och myndighetsstrukturen som rör tillsynsfrågor m.m. på upphandlingsområdet är emellertid splittrad. Konkurrensverkets tillsyn gäller att företagen i en anbudstävlan inte ska överträda konkurrensreglerna medan Nämnden för offentlig upphandling (NOU) informerar och följer upp upphandlande enheters tillämpning av gällande regelverk. NOU har således ett stort ansvars- och bevakningsområde. Till detta kan anföras att det är tveksamt om denna myndighets organisation, där en partsammansatt nämnd fattar beslut, är ändamålsenlig sett utifrån att nämndens huvudsakliga uppgift är att ta ställning i rättsfrågor som rör upphandlingsreglerna. Ett uppmärksammat problem är att det inte finns möjlighet för en myndighet att initiera prövning i domstol vid allvarliga överträdelser av upphandlingsreglerna såsom otillåten direktupphandling. Att ge tillsynsmyndigheten på upphandlingsområdet rätt att föra talan om en s.k. marknadsskadeavgift vid sådana överträdelser skulle ge ökade incitament att följa regelverket.

Förenkla regelverket i vissa fall så att små företag lättare kan delta i offentliga upphandlingar. Det är angeläget att man beaktar de små företagens möjligheter att vinna offentliga kontrakt. Denna fråga har samband med att regelverket kan bli särskilt betungande för små före-

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

tag vilket i vissa fall kan motivera ett förenklat regelverk. Det bör finnas utrymme att förenkla reglerna för upphandlingar under tröskelvärdena, dvs. de upphandlingar som inte är direkt styrda av EG-direktiv. En regelförenkling bör vara möjlig utan att man behöver göra avkall på kravet att offentliga beställare ska behandla leverantörer objektivt och rättssäkert.

Visst slag av informationsutbyte mellan företag är ägnat att begränsa konkurrensen. Konkurrensverket anser att sådant informationsutbyte bör begränsas där riskerna för horisontellt konkurrensbegränsande samarbete är stora samtidigt som de potentiella effektivitetsvinsterna av ett informationsutbyte är små. Utökad information om priser och efterfrågan leder till minskade sökkostnader för konsumenterna och kan även förbättra företagens möjligheter att fatta beslut om investeringar, dvs. vara samhällsekonomiskt önskvärd. Samtidigt kan sådan information, speciellt om den endast delges företagen och inte konsumenterna, underlätta kartellliknande överenskommelser. Ett informationsutbyte mellan konkurrenter om framtida priser, exempelvis inom ramen för en branschorganisation, kan vara ett sätt att få till stånd en överenskommelse medan ett informationsutbyte mellan konkurrenter om historiska priser och försäljningsvolymerna är till för att en överenskommelse ska följas. Så länge som ett sådant informationsutbyte inte också är tillgängligt för allmänheten och således inte är förenat med något åtagande gentemot konsumenterna, bör det i princip betraktas som förbjudet. Det bör endast tillåtas om de berörda företagen kan visa att informationsutbytet är absolut nödvändigt för att uppnå effektivitetsvinster. Riskerna för att konkurrensbegränsande effekter uppkommer är betydligt mindre om informationen är aggregerad och dessutom mindre aktuell. I motsats till vad som gäller för

företagsspecifika uppgifter är potentialen för effektivitetsvinster större. Bedömningar får då göras i varje enskilt fall.

Regelverken kring de nuvarande statliga monopolen bör ses över mot bakgrund av utvecklingen. Som redogjorts för i kapitel 7 har de legala monopolerna för detaljhandelsförsäljning av läkemedel (apoteksmonopolet) och alkoholdrycker (alkoholmonopolet) samt monolet för kommersiellt spelande (spelmonopolet) kommit att utmanas till följd av utvecklingen av Internets räckvidd och användning, utvecklingen av EU:s inre marknad med minskade handelshinder och fler medlemsländer samt utifrån EG-rättsliga utgångspunkter. En del av den svenska befolkningen bedriver redan vadslagning och annat spelande, via Internet, hos utlandsbaserade spelbolag med speltjänster på svenska. En stor och ökande andel av de alkoholhaltiga drycker som konsumeras i Sverige är inköpta i ett annat EU-land än Sverige. Vad gäller Apotekets avtal med staten har EG-domstolen bedömt att detta inte svarar upp mot EG-rättens krav. Dessutom har ett privat företag lanserat en Internetbaserad tjänst för leverans till svenska användare av förskrivna läkemedel från apotek i andra EU-länder. Generellt är det positivt för konsumenterna med vidgade marknader. De parallellmarknader som kan sägas ha uppstått till följd av utvecklingen omfattas inte av samma regelverk som de legala monopolerna. Det är därför angeläget att statsmakterna anpassar regelverken så de svarar upp mot de krav som utvecklingen innebär.

Ta hänsyn till effekterna på konkurrensen vid den kommunala marktilldelningen. Försäljning av kommunal mark innan planprocessen enligt PBL är slutförd leder till att små företag tenderar att stängas ute från att få tillgång till kommersiellt intressant mark för bebyggelse. Det faktum att det förekommer att de stora byggföretagen svarar för den fysiska planeringen av byggbar mark leder till kortsiktiga resursbesparingar för enskilda kommuner men utgör i praktiken ett etableringshinder för små eller nya företag på marknaden. Konkurrensverket anser att kommunerna i sin roll som marktilldelare, i större utsträckning än för närvarande, bör beakta konkurrens effekterna vid fördelningen av mark till byggföretag. Det skulle leda till ökad konsumentnytta i form av lägre byggkostnader. Även de enskilda kommunerna skulle på längre sikt gynnas om fördelningen av mark anpassades så att även utlandsbaserade eller mindre byggbolag gavs en reell möjlighet att få tillgång till byggbar mark.

Väg i högre grad in konkurrensaspekterna vid tillämpningen av PBL. Det är kommunerna som ansvarar för planprocesser och därmed tillämpar PBL. Tillämpningen av PBL påverkar konkurrensen inom området för dagligvaruhandel. PBL-kommittén som under hösten 2005 lämnade sina förslag till regeringen har inte föreslagit förändringar av det slag som Konkurrensverket tidigare lyft fram. Mot bakgrund av att en tillämpning av lagen som utgår från konsumenternas efterfrågan skulle öka välfärden genom lägre priser, en ökad tillgänglighet, ett breddat utbud och en förbättrad produktkvalitet vill Konkurrensverket rikta uppmärksamhet på de förslag som lämnades av verket under våren 2004 och som innebär att konkurrensintresset skulle ges en ökad vikt vid tillämpningen av lagen.

Ta lärdom av tidigare erfarenheter vid kommande liberaliseringar och regelreformer. När statsmakterna går vidare i arbetet med liberaliseringar och regelreformer på marknader, är det viktigt att man tar lärdom av tidigare erfarenheter för att undvika onödiga misstag och begränsa tillsynskostnaderna. Möjligheten att utveckla väl fungerande regelverk och effektiv tillsyn förbättras om erfarenheter som vunnits inom en bransch, i Sverige eller i andra länder, utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

Den nordiska integrationen av elmarknaden bör fullföljas. Det är avgörande att få till stånd en väl fungerande gemensam nordisk marknad för att minska effekterna av koncentrationen på den svenska marknaden. De flaskhalsar som finns i överföringssystemen medför att den nordiska marknaden fortfarande inte kan betraktas som helt integrerad. Förbättrade förbindelser inom Norden samt mot övriga Europa är därför väsentligt. Det är också betydelsefullt att harmonisera regelverk m.m. för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad.

Stimulera nytillträde och begränsa samägandet inom elproduktionen. Marknaden för produktion av el är koncentrerad med få aktörer och det finns höga inträdeshinder. Ingen kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft kan tas i bruk i Sverige. En negativ effekt av kärnkrafts avvecklingen är att den har bidragit till ett ökat samägande mellan de två största svenska elproducenterna, Vattenfall och E.ON Sverige. Samarbeten kring kärn- och vattenkraft innebär risker för utbyte av känslig information och bidrar till att minska konkurrensen mellan företagen och kan utgöra en grund för bristande förtroende för marknadsfunktionen. Det utbredda samägandet innebär risker för

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

att de tre största elproducenterna kan påverka utbudet i Sverige och därmed prisnivån i såväl Sverige som på den nordiska marknaden. Staten bör med tydlighet och långsiktighet i energipolitiken stimulera investeringar i elproduktion och etablering av företag. Den tillsatta vindkraftsberedningen är ett bra initiativ, men mandatet borde omfatta även andra produktionstekniker – vattenkraft, naturgas, bioenergi m.m. Staten kan också i sin roll som ägare till marknadens största företag, Vattenfall, ta initiativ till att begränsa samägandet inom svensk elproduktion.

Det behövs en skärpt åtskillnad mellan konkurrensutsatt verksamhet och nätmonopolen inom energisektorn. En tydlig organisatorisk och funktionell åtskillnad mellan nätmonopol och konkurrensutsatt verksamhet är nödvändig för att motverka korssubventionering och konkurrensbegränsande informationsutbyte och skulle också öka förutsättningarna för en effektiv tillsyn. Nuvarande regler om åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet är otillräckliga. Detta förhållande utgör en bidragande orsak till det bristande förtroende som finns hos många fristående elhandelsföretag och företagskunder till att marknaden fungerar på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt. En övergång till förhandsreglering från nuvarande reglering enligt nättommodellen där regleringen sker i efterhand skulle dessutom bidra till en ökad kvalitet och effektivitet i nättillsynen.

Ett centralt anläggningsregister skulle underlätta leverantörsbyten och stärka konkurrensen. Elleverantörer som marknadsför sig över hela landet vittnar om problem med att i tid få ut korrekt information från elnätsföretag i samband med leverantörsbyten. El- och gasmarknadsutredningen har föreslagit att

ett centralt anläggningsregister inrättas för att underlätta bytesprocessen. Förslaget register behöver dock förstärkas genom att ytterligare funktioner läggs till. Först och främst bör det omfatta senast avlästa mätarställning. Det skulle medföra att samtliga berörda marknadsaktörer samtidigt får tillgång till senaste mätdata, vilket skulle minska riskerna för oklarheter och förseningar i bytesprocessen. Efterhand som månadsvis avläsning och utökad timmätning införs kommer kraven på korrekt och snabb rapportering av mätdata att öka avsevärt. Registret bör därför också utgöra kommunikationscentral mellan nätföretag och elleverantörer. Därigenom uppnås snabbare och säkrare leverantörsbyten, stärkt förtroende för marknadsfunktionen, ökad rörlighet och likvärdiga konkurrensvillkor mellan aktörerna på marknaden.

Tätare mätning av elförbrukningen ger fördelar. Det är angeläget att utvecklingen av elmarknaden främjar tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer möjligheterna till en ökad flexibilitet på efterfrågesidan. Sådana system skulle allmänt stärka kundernas ställning på marknaden genom att ge dem bättre möjligheter att aktivt påverka sina elkostnader. Större flexibilitet kräver dock tätare mätning av elförbrukningen. Månadsmätning är ett steg i rätt riktning, men fler fördelar kan uppnås med ännu tätare mätning. Sverige bör därför överväga att införa timbaserad mätning av el för att möjliggöra avtalsformer där konsumenterna direkt kan reagera på prisskillnader på elbörsen eller erbjudas bestämda priser vid olika tillfällen (pris per timme, dag/natt, vardag/helg, månad, säsong etc.) och anpassa sin förbrukning därefter. Det skulle innebära fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt. Elkunderna skulle kunna ge tydliga signaler till marknaden att ökade priser ger

minskad försäljning. Det skulle stärka konsumentens ställning på marknaden. Priserna är ofta höga vid förbrukningstoppar med hård belastning på elnätet. En ökad flexibilitet hos elkunderna skulle därför vara positivt för effektbalansen, ge effektivare användning av nätet och därigenom minska behovet av utbyggd nätkapacitet.

EU:s system för handel med utsläppsrätter har fått stor påverkan på elpriserna och bör förändras. Höjda elpriser har gett upphov till en diskussion om handelssystemets utformning och om det har fått andra effekter än förväntat. Ekonomiska styrmedel av detta slag bidrar normalt till att förena miljömål och konkurrens och användningen av sådana styrmedel bör därför öka. Systemet har dock brister och kan förbättras. Framför allt begränsas systemets totala effektivitet av att det enbart är europeiskt, medan problemet som ska lösas är globalt. Ökade ansträngningar för en internationell utvidgning av handelssystemet är därför viktiga. En översyn av tilldelningsprinciperna för utsläppsrätter i Sverige och en harmonisering av systemet inom hela EU är också nödvändigt. Handelssystemet har ett alltför begränsat omfång då viktiga områden med betydande utsläpp inte ingår, exempelvis transportsektorn. Principen att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på historiska utsläpp är felaktig. Fördelning bör ske efter s.k. riktmärken och strävan bör vara att, i så stor utsträckning som möjligt, auktionera ut utsläppsrätterna. Sverige bör verka för en sådan förändring av EG-direktivet om handel med utsläppsrätter. Nuvarande gratis tilldelning av utsläppsrätter innebär en omotiverad inkomstöverföring från elkonsumenter till elproducenter.

Snabba upp tillämpningen av regelverket inom området för elektronisk kommunikation samt anpassa regleringen till marknadsutvecklingen.

En snabbare tillämpning av EG-regelverket inom gemenskapen skulle minska risken för att det råder olika villkor för operatörer och slutanvändare i de olika medlemsstaterna. Enligt direktiven ska besluten gå att överklaga, men vissa länder har dock infört särskilda ordningar för detta. Behovet av att införa tidsfrister kan aktualiseras även i Sverige, där osäkerheten om utfallet av olika processer inte främjar investeringsbenägenheten och därmed heller inte konkurrensen och konsumentnyttan. Marknadsutvecklingen inom området för elektronisk kommunikation kommer vidare att leda till utmaningar för regleringsmyndigheter. Samtidigt som reglerare kan frestas till att utöka regleringar, ger en snabb teknisk utveckling inom detta område möjligheter till omprövningar eller avskaffande av rådande regleringar.

Verka för ökad flexibilitet inom området för elektronisk kommunikation genom att ge teleoperatörer möjligheter att kunna välja från en "meny" av olika kombinationer av fasta och rörliga samtrafikavgifter. Problemet med s.k. klämeffekter, dvs. att operatörer riskerar att klämmas mellan höga grossistpriser och låga slutkundspriser, skulle kunna minska om företag hade möjligheter att välja från en "meny" av olika kombinationer av fasta och rörliga samtrafikavgifter i stället för enbart en genomsnittlig rörlig avgift. Detta skulle också öka förutsättningarna för inträde av nya aktörer, dvs. leda till ökad konkurrens och mångfald.

13 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

Åtgärder bör vidtas för att minska konsumenternas byteskostnader av bank. Det har konstaterats att konsumenterna ofta upplever det som krångligt att behöva lära sig att hantera ett nytt Internet- och telefonbanksystem samt att byta kontonummer och Pin-koder m.m. vid byte av bank. Dessutom upplever många konsumenterna det vara svårt att göra rationella jämförelser av de tjänster som erbjuds. Åtgärder för att underlätta byten är därför önskvärda. Dessutom finns administrativa hinder som ökar konsumenternas byteskostnader. Ett exempel är att reavinstbeskattning erläggs vid byte av aktiefonder (som ökat i värde). Mot denna bakgrund är det lämpligt att undersöka möjligheterna att undanröja administrativa och legala hinder som försvårar byten, såväl inom landet som till aktörer i andra länder. En möjlig åtgärd som kan övervägas är möjligheten för konsumenterna att behålla sitt bankkontonummer vid byte av bank (kontonummerportabilitet) och, som verket tidigare framfört, att reavinstbeskattning vid försäljning av aktiefonder görs först när slutlig försäljning sker.

Se över legala hinder som orsakar inläsningar för konsumenterna på försäkringsområdet. Den nya försäkringsavtalslagen kommer sannolikt på längre sikt att förbättra konkurrensen inom livförsäkringsområdet eftersom rätten till återköp och flytt av nytecknade försäkringar lagstadsas. Dock kan inläsningen för gammalt sparande kvarstå. Vad gäller skadeförsäkringar är visserligen de lagstadsade avtalstiderna relativt korta, vanligen ett år, men Konkurrensverket anser att konkurrensen skulle stimuleras om försäkringstagarna gavs möjligheter att byta bolag även under avtalstiden och inte enbart vid huvudförfallodagen. Det är därför angeläget att regelverken i dessa delar

ses över och ändras för att möjliggöra eller underlätta för konsumenterna att byta försäkringsbolag.

Analysera hälso- och sjukvårdssektorn ur ett konsumentperspektiv. Det behövs olika typer av företag som kan bidra till förnyelse, mångfald och konsumentnytta inom hälso- och sjukvården. De bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen som förbjuder landstingen att överlåta driften av sjukhus till entreprenörer med vinstsyfte eller med avsikt att driva verksamheten med blandad finansiering kan begränsa utbudet när det gäller sjukhusvård. Det finns numera många vårdcentraler i privat regi, men de privatpraktiserande läkarna blir allt färre till följd av pensionsavgångar och en obenägenhet från landstingens sida att träffa vårdavtal med nyetablerade läkare. Om utvecklingen fortsätter minskar konsumenternas valmöjligheter och antalet tänkbara anbudsgivare vid upphandling av primärvård kan också komma att minska. Staten har finansieringsansvaret för sjukvård i andra EU-länder när ersättningen för vårdkostnaderna grundas på artiklarna 49 och 50 i EG-fördraget eller artikel 22 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Vården i Sverige bekostas däremot till stor del av landstingen. Ett samlat finansieringsansvar skulle ge bättre incitament för prioriteringar och resursfördelning i den svenska sjukvården. Vård i Sverige utanför det allmänna sjukvårdssystemet berättigar inte till ersättning, medan ersättning enligt artiklarna 49 och 50 i EG-fördraget kan ges även om vården utförts av privata vårdgivare. Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan anser Konkurrensverket att det är angeläget från konsumentens synpunkt att en utredning tillsätts som tar ett samlat grepp över viktiga faktorer som tillgänglighet och kvalitet samt priser och finansiering inom svensk hälso- och sjukvård.

Referenser

Referenser

- Andersson P., (2004), *Tio år efter postmarknadens avreglering – effekter och reformförslag*, rapport till Konkurrensverket
- Apoteket AB, (2005), *Läkemedelsutvecklingen 2004 jämfört med 2003*
- Armstrong, M., (2002), *The Theory of Access Pricing and Interconnection*, Handbook of Telecommunications Economics, Volume 1
- ARS Research, (2005), *Undersökning inom bygg- och anläggningsbranschen*, Rapport på Konkurrensverkets uppdrag
- Bergman L. et al., (1999), *A European Market for Electricity?*, Centre for Economic Policy Research
- Bernheim, B., och M., Whinston, (1990), "Multimarket Contact and Collusive Behaviour", *Rand Journal of Economics* 21, 1-26
- Boverket, (2005), *Ny prisstruktur för byggmaterial i Sverige – Samlade erfarenheter av tre genomförda projekt*, Boverkets Byggekostnadsforum
- Braunerhjelm, P. (red.), (2002), *Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa*, Ekonomirådets rapport 2002, SNS förlag, Stockholm
- Bygghjälpen, (2005), *Utmärkt! Samhällsbyggnad, Uppbyggnad och samordning av ett utvecklingsprogram för samhällssektorn*, rapport (Fi 2004:15), 1 juni 2005
- Cabral, L., (2005), *Collusion theory: where to go next?* New York University and CEPR
- Competition Commission, (2002), *Market Investigation References: Competition Commission Guidelines*. Consultation Document
- Ds 2005:29, *Förslag om ett utvecklat elcertifikatsystem*
- Ds 2005:107, *Detaljhandel med nikotinläkemedel*
- ECON Analys (2004), *EU Emission Trading Scheme and the Effect on the Price of Electricity*, TemaNord 2004:548.
- Eichenwald, K., (2000), *The Informant*. Broadway Books, New York
- Engel, C. och J. Rogers, (1996), "How wide is the border?", *American Economic Review* 86, 1112-1125
- Ekelund, M., (2004), *Konkurrens på sjukvårdsmarknaden*, Vasco Advisers
- Ekholm, K., (red.), (2005), *Internationell ekonomi*, SNS förlag, Stockholm
- Eliasson, G., (2002), *Den nya och omedelbara ekonomin – ett Internet perspektiv*, Vinnova & Teldok
- Ellison, G., (1994), "Theories of Cartel Stability and the Joint Executive Cartel", *Rand Journal of Economics* 25, 37-57
- ECON Analys, (2004), *EU Emission Trading Scheme and the Effect on the Price of Electricity*, TemaNord 2004:548.
- Energimarknadsinspektionen, (2005), *Energimarknad 2005*
- Finansdepartementet, (2002), *Investeringsstöd till visst bostadsbyggande*, Promemoria
- Försäkringskassan, (2005), *Slutrapport – Kartläggning av gränsoverskridande planerad vård inom EU/ESS finansierad av Försäkringskassan 2004–2005*
- Green, E. och R. Porter, (1984), "Non-cooperative collusion under imperfect price" information. *Econometrica* 55, 87-100
- Grout, P. och S. Sonderegger, (2005), *Predicting cartels*. A report prepared for the Office of Fair Trading
- Hallin, B. och S., Siverbo, (2002), *Jakten på den goda styrningen – En kunskapsöversikt kring styrning och organisation inom hälso- och sjukvården*. CHSA
- Handelns utredningsinstitut (HUI), (2005), *Internet- en integrerad del av svensk parti- och detaljhandels affärsverksamhet*, Jonas Arnberg och Andreas Hedlund, Forskningsrapport S103
- Industrifakta, (2005), *Utländsk lågpriskonkurrens inom entreprenader och byggmaterial – Specialrapport från Industrifakta om väntad utveckling, beställarnas attityder och tänkbara strategier*
- ISA (Invest in Sweden Agency), (2003), *Med utländska flaggor i topp och konjunkturen i botten – Hur går det för Sverige?*, Rapport från ISAs ekonomiska råd
- ISA, (2004), *Utländska investeringar – Sverige och ISA*
- ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier), (2004), *Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden – underlag och överväganden för Post- och kassaserviceutredningen*
- Ivaldi, M. et al (2003), *The Economics of Tacit Collusion*. Final Report for DG Competition, European Commission
- Jönsson, B. m.fl., (2004), *Hälsa, vård och tillväxt*, Valförhållningspolitiska rådets rapport 2004. SNS Förlag
- 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
- Klein, N., (2002), *No Logo märkena, marknaden, motståndet*, Ordfront förlag
- Konkurrensetilsynen, (2005), *Betaling for hylleplass – Virkninger for konkurransen i dagligvaremarkedet i Norge*, Konkurrensetilsynets skriftserie 2/2005
- Konkurrensverket, (1999), *Konkurrens vid försäljning av läkemedel*, Konkurrensverket rapportserie 1999:4
- Konkurrensverket, (2001), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:5
- Konkurrensverket, (2002a), *Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige?*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:1
- Konkurrensverket, (2002b), *Vårda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:2

- Konkurrensverket, (2002c), *Konkurrensen i Sverige 2002*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:4
- Konkurrensverket, (2002d), *De svenska priserna kan pressas!*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:5
- Konkurrensverket, (2003a), *Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:1
- Konkurrensverket, (2003b), *Pant och retur – Konkurrens effekter av pant- och retursystem för dryckesförpackningar*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:3
- Konkurrensverket, (2004a), *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:2
- Konkurrensverket, (2004b), *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4
- Konkurrensverket, (2004c), *Konkurrensen i Sverige 2004*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:5
- Konkurrensverket, (2005a), *Pros and Cons of Price Discrimination*
- Konkurrensverket, (2005b), *Uppsatser om internationalisering och konkurrens*
- Kraft, F., och J., Skogman, (2005), *Det svenska spelmonopolet - Är svensk lagstiftning förenlig med EG-rätten*, Handelsrätt C, uppsats VT 2005, Institutionen för handelsrätt vid Uppsala universitet
- Kühn, K-U., (2001), "Fighting collusion", *Regulation of communication between firms. Economic Policy* 169-204
- Landström, J., (2005), *Om lönsamheten i svensk parti- och detaljhandel*, Fabrefacio Ekonomikonserter HB
- Landstingsförbundet, (2003), *Fakta om landstingen och regionerna 2003*
- Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, (2004), *Utvecklingen i svensk hälso- och sjukvård – en redovisning av hur sjukvården använder sina resurser*
- Landstingsrevisorerna, (2002), *Fortsatt avtalsuppföljning; S:t Görans sjukhus*
- Leibenstein, H., (1966), "Allocative efficiency vs X-inefficiency", *American Economic Review* 56, 292-415
- LIFS (Lund International Food Studies), (2005), *Dagligvaruhandelns egna märkesvaror och deras inverkan på svenska konsumentpriser*, Ekonomihögskolan Lunds universitet
- Lotteriinspektionen, (2005), *Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt*
- Lufftartsstyrelsen, (2005), *Flygets utveckling 2004*. Rapport 2005:2
- Läkemedelsindustriföreningen, (2005), *Fakta 2005. Läkemedelsmarknaden och hälso- och sjukvården*
- Marshall, R., L. Marx och M. Raiff, (2005), *Cartel Price Announcements: The Vitamins Industry*
- Motta, M., (2004a), *Competition Policy. Theory and Practice*. Cambridge University Press
- Motta, M., (2004b), *Identical price categories in oligopolistic markets. Innocent behaviour or collusive practice?*, Report written for the Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
- NERA (2004), *Empirical indicators for market investigations, Part 1 and 2*. Reports prepared for the Office of Fair Trading
- Nitsche, R. och N. von Hinten-Reed, (2004), *Competitive Impacts of Information Exchange*. Charles River Associates
- Nutek, (2005), *Småföretag och offentlig upphandling – Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*, Nutek R 2005:21
- Nordel, (2004), *Prioriterade Snit – Fælles nordiske analyser af vigtige snit i Nordel-systemet*, juni 2004
- Näringsutskottets betänkande 2004/05:NU16
- OECD (2001), *Price transparency*
- OECD, (2002), *Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence*, Economic Department Working Papers No. 317
- OECD, (2003), *The Regulation of Access Services (with focus on telecommunications)*
- OECD, (2005), *Economic Survey Sweden 2005*
- Porter, R., (2005), *Detecting collusion. Review of Industrial Organization* 26, 147-167
- PTS (Post- och telestyrelsen), (2004), *ENUM – Slutrapport*
- PTS, (2005a), *Svensk telemarknad 2004*
- PTS, (2005b), *Förutsättningar för hållbar konkurrens på bredbandsområdet*
- PTS, (2005c), *Svensk telemarknad första halvåret 2005*
- Premiepensionsmyndigheten, (2005), *Årsstatistik 2004*
- Proposition 1999/00:140, *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*
- Proposition 2004/05:140, *Genomförande av transparensdirektivet*
- Proposition 2004/05:145, *Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus*
- Proposition 2004/05:178, *Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning*
- Ranhagen, M., (2002), *Hur påverkas butiksstrukturen av ökad konkurrens – en analys av stormarknadsetableringar*, Forskningsrapport S73, HUI
- Salop, S. och J. Stiglitz, (1977), "Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price dispersion", *Review of Economic Studies* 44, 493-510
- SAS, (2005), *Årsredovisning & Hållbarhetsredovisning 2004*

Referenser

- SCB, (2005), *Hushållens utgifter 2004*
- Socialstyrelsen, (2003a), *Hälsa- och sjukvårdsstatistisk årsbok 2002*
- Socialstyrelsen, (2003b), *Kartläggning av närsjukvård*
- Socialstyrelsen, (2003c), *Statistik över kostnader för hälso- och sjukvården 2003*
- Socialstyrelsen, (2004), *Vision, vägval och verklighet*
- Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting, (2005), *Nationell strategi för "öppna jämförelser" av hälso- och sjukvårdens effektivitet och kvalitet – Förslag till aktiviteter och ställningstaganden*
- SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet), (2005a), *Alkoholkonsumtionen i löpande 12-månadersperioder*
- SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet), (2005b), *Resandeförbrukning av alkohol*
- SOU 1999:139, *Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*, delbetänkande av Upphandlingskommittén
- SOU 2002:31, *Vinst för vården*, betänkande från Vårdens ägarformer
- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! – Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, betänkande av Byggekommisionen
- SOU 2003:23, *Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa*, slutbetänkande från Vårdens ägarformer – vinst och demokrati
- SOU 2003:48, *Införlivande av transparensdirektivet*, betänkande från Transparensutredningen
- SOU 2003:115, *Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2003:113, *Europeisk harmonisering*, betänkande av El- och gasmarknadsutredningen
- SOU 2004:129, *Energimarknader i förändring*, El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande
- SOU 2004:136 *Skäligt pris på fjärrvärme*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*, betänkande från Förtroendekommissionen
- SOU 2004:86, *Var går gränsen?*, delbetänkande av Alkoholinförelseutredningen
- SOU 2005:4, *Liberalisering, reglering och marknader*, betänkande av Regelutredningen
- SOU 2005:22, *Nya upphandlingsregler*, delbetänkande av Upphandlingsutredningen
- SOU 2005:25, *Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid*, slutbetänkande av Alkoholinförelseutredningen
- SOU 2005:33 *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2005:59, *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*, slutbetänkande från Miljöbalkskommittén
- SOU 2005:63 *Tryggare leveranser – Fjärrvärme efter konkurs*, slutbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*, slutbetänkande från PBL-kommittén
- Sieps (Svenska institutet för europapolitiska studier), (2005), *EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid*, Sieps rapportserie 2005:6
- Stahl, D., (1989), "Oligopolistic Pricing with Sequential Consumer Search", *American Economic Review* 79, 700-712
- Statens pris- och konkurrensverk (1992), *Horisontell prissamverkan och marknadsdelning*. SPK:s rapportserie 1992:3
- Stigler, G., (1964), "A theory of oligopoly", *Journal of political economy* 72, 461
- Supermarket, (2005), *Vem är vem 2005 – faktnumret om svensk detaljhandel*, nummer 3-4 2005
- Svenska Bankföreningen, (2005a), *Bank- och finansstatistik 2004*
- Svenska Bankföreningen, (2005b), *Banker i Sverige: Faktablad om svensk bankmarknad*
- Svenska Spel, (2005), *Årsredovisning 2004*
- Svenskt näringsliv, (2003), *Svenskt konkurrensindex – åtta konsumentnära branscher granskade*
- Svenskt näringsliv, (2005), *Fakta om Sveriges ekonomi*
- Sveriges Försäkringsförbund, (2005), *Svensk försäkring i siffror 2004*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005a), *Hälsa- och sjukvården till 2030. Om sjukvårdens samlade resursbehov på längre sikt*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005b), *Statistisk årsbok för landsting 2005*
- Sveriges riksbank, (2005a), *Den svenska finansmarknaden 2005*
- Sveriges riksbank, (2005b), *Inflationsrapport 2005:2*
- Systembolaget, (2005), *Årsredovisning 2004*
- Tirole, J., (1988), *The Theory of Industrial Organisation*. MIT Press
- Valetti, T., (2003), "The theory of access pricing and its linkage with investment incentives", *Telecommunications Policy*, Vol. 27. No 10-11
- Öhrings PriceWaterhouseCoopers, (2004), *Förändringar i ägarstrukturerna på den svenska elmarknaden*, bilaga 2 till El- och gasmarknadsutredningens slutbetänkande *Energimarknader i förändring*, SOU 2004:129

Anteckningar

Idenna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskrivs hur konkurrensen utvecklats inom för konsumenterna ekonomiskt viktiga områden och olika konkurrenshinder identifieras. Vidare beskrivs internationaliseringens betydelse för konkurrensen och redogörs för några potentiellt konkurrensbegränsande beteenden som informationsutbyte och prisdiskriminering. I rapporten görs även bedömningar av hur marknader kan fås att fungera bättre till nytta för konsumenterna.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2005:1



Swedish Competition Authority

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Sveavägen 167
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se