

# Konkurrensen i Sverige 2006



# Konkurrensen i Sverige 2006

Konkurrensverket, december 2006  
ISSN-nr 14018438  
NRS tryckeri, 2006  
Form och layout: Odelius New Media, #3728

## Förord

Konsumenternas nytta och önskemål är det som ytterst ligger till grund för Konkurrensverkets prioriteringar av konkurrenslagsärenden, förslag till regeländringar och liberalisering av marknader.

Att en väl fungerande konkurrens är av vital betydelse för konsumenterna framgår av denna rapport. Öppna och konkurrensutsatta marknader främjar marknadseffektiviteten och genererar vinster i form av innovationer. När inträdeshindren är låga är det även svårare för etablerade företag att upprätthålla karteller för att begränsa konkurrensen och få större vinster på konsumenternas bekostnad. Långt ifrån alla marknader kännetecknas emellertid av låga inträdeshinder och väl fungerande konkurrens. Vidare kan immateriella rättigheter i vissa fall utnyttjas för att begränsa konkurrensen, vilket uppmärksammas i rapporten.

Inom dagligvaruhandeln och området för elektronisk kommunikation har utvecklingen lett till förbättringar i form av ökad konkurrens och lägre priser. Däremot har utvecklingen inte varit lika gynnsam på elmarknaden. Olika konkurrensproblem är föremål för särskilda utredningar hos Konkurrensverket. Ett flertal åtgärder och reformer föreslås i denna rapport för att förbättra marknadseffektiviteten och kundnyttan. I rapporten konstateras även att konkurrensen och omvandlingstrycket behöver öka inom bygg- och anläggningssektorn samt inom marknaden för banktjänster. Detta skulle i sin tur främja innovationsbenägenheten och kunna leda till ett större, och mer varierat, utbud av tjänster.

Förutom branschspecifika bedömningar och förslag innehåller rapporten generella slutsatser och rekommendationer som är ägnade att tillvarata konsumentintresset, exempelvis att åtgärder vidtas för att undanröja inträdeshinder på marknader. I rapporten föreslås att statsmakterna tar ett helhetsgrepp kring olika problemområden genom att utforma en konkurrenspolitisk strategi för ökad välfärd.

Stockholm i december 2006

Claes Norgren  
Generaldirektör

## Innehåll

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>6</b>
1.1	Rapportens disposition	6
<b>2</b>	<b>Konkurrens för ökad välfärd</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Konkurrenspolitikens spelregler</b>	<b>15</b>
1.1	Konkurrenslagstiftningen	16
3.1.1	Konkurrensbegränsande samarbete	18
3.1.2	Missbruk av dominerande ställning	18
3.1.3	Företagskoncentrationer	19
3.2	Transparenslagen och offentlig näringsverksamhet	21
3.3	Konflikter i mötet mellan offentlig och privat verksamhet	22
3.4	Offentlig stödgivning	23
3.5	Offentlig upphandling	23
3.6	Liberalisering och regelreformer	24
<b>4</b>	<b>Sverige i ett internationellt perspektiv</b>	<b>29</b>
4.1	Ekonomisk tillväxt	30
4.2	Produktivitet	31
4.3	Prisnivåer	34
4.4	Avslutande kommentarer	36
<b>5</b>	<b>Faktorer som påverkar konkurrensen</b>	<b>37</b>
5.1	Inledning	38
5.2	Indikatorer på bristande konkurrens	39
5.2.1	Marknadskoncentration	40
5.2.2	Mobilitetsmått	42
5.2.3	Inträdeshinder	46
5.3	Avgränsning av en relevant marknad	50
5.4	Konsumtionens utveckling	52
5.5	Avslutande kommentarer	55

<b>6</b>	<b>Immateriella rättigheter och konkurrens</b>	<b>57</b>
6.1	Inledning	58
6.2	Innovationer, patent och konkurrens	59
6.3	Konflikter mellan konkurrens- och immaterialrätt	61
6.3.1	Volvo/Veng	61
6.3.2	Magill	62
6.3.3	Tiercé Ladbroke	63
6.3.4	IMS/NDC	63
6.3.5	AstraZeneca	64
6.3.6	CISAC	64
6.3.7	Ärenden hos Konkurrensverket	65
6.4	Avslutande kommentarer	66
<b>7</b>	<b>Informationsutbyte</b>	<b>69</b>
7.1	Informationsutbyte och välfärd	70
7.2	Informationsutbyte inom karteller	71
7.2.1	Informationsutbyte inom karteller i EU	73
7.3	Branschorganisationers roll vid informationsutbyte	75
7.4	Avslutande kommentarer	77
<b>8</b>	<b>Bygg och anläggning</b>	<b>79</b>
8.1	Marknadsförhållanden	80
8.2	Tilldelningen av byggbar mark	83
8.3	Den kommunala planprocessen	85
8.4	Avslutande kommentarer	86
<b>9</b>	<b>Dagligvaruhandel</b>	<b>89</b>
9.1	Marknadsförhållanden	90
9.2	Dagligvaruhandelns egna märkesvaror	95
9.3	Regionala prisskillnader	97
9.3.1	Prisnivåundersökningar	98
9.4	Avslutande kommentarer	101
<b>10</b>	<b>Regelreformer och liberalisering</b>	<b>103</b>
10.1	Recept för framgångsrik liberalisering	105
10.2	Avslutande kommentarer	111

<b>11</b>	<b>Energi</b>	<b>113</b>			
11.1	Marknadsförhållanden	114		14.3	Asymmetrisk information och tredjepartsfinansiering
11.1.1	Produktion och konsumtion	114		14.4	Entreprenadmodellen
11.1.2	Elbörsen Nord Pool	117		14.5	Valfrihetsmodellen
11.1.3	Reglering av nätmonopolet	118		14.6	Avslutande kommentarer
11.1.4	Elhandel	121		<b>15</b>	<b>Äldreomsorg</b>
11.1.5	Leverantörsbyten och elavtal	122		15.1	Marknadsförhållanden
11.1.6	Priser och prisutveckling	123		15.2	Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information
11.1.7	Energimarknadens internationalisering	127		15.3	Etableringshinder
11.2	Konkurrenshinder	129		15.4	Övriga konkurrenshinder
11.2.1	Hög koncentration	129		15.5	Avslutande kommentarer
11.2.2	Ny produktion och överföringskapacitet	130		<b>16</b>	<b>Sammanfattande slutsatser och bedömningar</b>
11.2.3	Samägande	131		16.1	Generella slutsatser
11.2.4	Nätmonopol och konkurrensutsatt verksamhet integrerade i samma koncern	132		16.1.1	Konkurrens främjar högre produktivitet och tillväxt
11.3	Avslutande kommentarer	133		16.1.2	Stark företagskoncentration och inträdeshinder begränsar konkurrensen
<b>12</b>	<b>Elektronisk kommunikation</b>	<b>137</b>		16.1.3	Konsumentrörlighet viktigt för konkurrensen
12.1	Marknadsförhållanden	138		16.1.4	Immatriella rättigheter och konkurrens
12.1.1	Fastnätsmarknaden	138		16.1.5	För- och nackdelar med informationsutbyte
12.1.2	Bredbandsmarknaden	141		16.1.6	Regelreformer och liberalisering
12.1.3	Mobiltelemarknaden	145		16.1.7	Att konkurrensutsätta offentligt finansierade tjänster
12.2	Reglering och tillsyn	148		16.2	Branschspecifika slutsatser
12.2.1	Från sektorspecifik reglering till generell konkurrensreglering	150		16.2.1	Bygg och anläggning
12.3	Avslutande kommentarer	154		16.2.2	Dagligvaruhandel
<b>13</b>	<b>Banktjänster</b>	<b>157</b>		16.2.3	Energi
13.1	Marknadsförhållanden	158		16.2.4	Elektronisk kommunikation
13.2	Infrastruktursamarbeten	161		16.2.5	Banktjänster
13.3	Tillträdesvillkor	162		16.2.6	Äldreomsorg
13.4	Konsumentrörlighet	163		16.3	Bedömningar
13.5	Avslutande kommentarer	164		16.3.1	Generella bedömningar
<b>14</b>	<b>Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster</b>	<b>165</b>		16.3.2	Branschspecifika bedömningar
14.1	Inledning	166		<b>Referenser</b>	<b>214</b>
14.2	Effektivitet och uppföljning i offentlig sektor	168			

## 1 Inledning

### 1 INLEDNING

I regleringsbrevet för 2006 fick Konkurrensverket 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.<sup>1</sup>

Genom denna rapport redovisar Konkurrensverket sitt uppdrag. I rapporten beskrivs hur konkurrensen utvecklats inom områden som är av stor betydelse för konsumenterna. Dessutom beskrivs olika faktorer som påverkar konkurrensen och hur konkurrensbedömningar kan gå till samt görs en genomgång av på vilka sätt informationsutbyte kan påverka konkurrensen på en marknad. I rapporten presenteras också hur olika typer av regleringar förhåller sig till konkurrensrätten, i detta fall immaterialrätt och konkurrensfrämjande särregleringar inom nätverksbranscher. Utöver detta görs en genomgång av hur konkurrensutsättning av offentliga tjänster kan gå till teoretiskt och empiriskt. Rapporten avslutas med ett antal bedömningar och rekommendationer om hur konkurrensen kan förbättras till nytta för konsumenterna.

#### 1.1 Rapportens disposition

Rapporten disponeras enligt följande. I kapitel 2 redogörs för samband mellan konkurrens, effektivitet och ekonomisk tillväxt. I kapitel 3 görs en genomgång av olika regelverk som påverkar företags agerande på olika marknader. I kapitel 4 sätts Sverige in i ett internationellt perspektiv och relativa priser, den relativa prisutvecklingen, den ekonomiska tillväxten och produktivitetens utvecklingen redovisas översiktligt. I kapitel 5 redogörs för olika faktorer som påverkar konkurrensen vilket innebär att ett antal konkurrensindikatorer går igenom.

Vidare beskrivs hur konkurrensanalyser kan genomföras. Kapitlet avslutas med en genomgång av den privata konsumtionens utveckling utifrån huvudgrupper och delgrupper i konsumentprisindex (KPI).

Immateriella rättigheter påverkar konkurrensen och ibland kan utövande av sådana rättigheter komma i konflikt med det konkurrensrättsliga regelverket. Detta redogörs för i kapitel 6. I kapitel 7 beskrivs olika slag av informationsutbyte och hur det kan påverka konkurrensen. I kapitel 10 som gäller regel-



reformering och konkurrens redogörs för ett antal viktiga erfarenheter som kan bidra till en framgångsrik liberalisering. I kapitel 14 gås metoder och möjligheter för att konkurrensut-sätta offentliga tjänster igenom. I de resterande kapitlen beskrivs marknads- och institutionella förhållanden inom olika branscher. De om-råden som beskrivs är bygg- och anläggning (kapitel 8), dagligvaruhandel (kapitel 9), energi (kapitel 11), elektronisk kommunikation (kapitel 12), banktjänster (kapitel 13) och äldreomsorg (kapitel 15). Rapporten avslutas med ett kapitel som innehåller sammanfattande bedömningar och rekommendationer. Flera utredare har deltagit i arbetet. För kapitel 2 har Mikael Ingemarsson svarat. Mikael Ingemars-

son och Kristian Viidas har svarat för kapitel 3. För kapitel 4 har Kristian Viidas svarat. Kapitel 5 har utarbetats av Mikael Ingemarsson, Josefin Nilsson och Kristian Viidas. För kapitel 6 har Kristian Viidas svarat. Linda Bertilsson och Mikael Ingemarsson har svarat för kapitel 7 och Mikael Ingemarsson för kapitel 10. För kapitel 14 har Josefin Nilsson svarat.

Vad gäller branschbeskrivningarna har Kristian Viidas svarat för kapitel 8 och 13, Josefin Nilsson och Kristian Viidas för kapitel 9, Stig-Arne Ankner för kapitel 11 och Mikael Ingemarsson för kapitel 12. Josefin Nilsson har svarat för kapitel 15. Projektledare har varit Kristian Viidas.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut (2005-12-15), "Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv (rskr. 2005/06:121)"

## 1 Inledning

---

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

### 2 KONKURRENS FÖR ÖKAD VÄLFÄRD

En väl fungerande konkurrens<sup>2</sup> leder – vid frånvaron av marknadsmisslyckanden<sup>3</sup> – som regel till välfärdsvinster av olika slag för medborgarna. När företag konkurrerar på produktmarknaderna om konsumenternas gunst främjas produktionseffektiviteten genom en mer rationell produktion och en bättre fördelning av samhällets resurser. Allokeringseffektivitet innebär att resurserna i en ekonomi används på sådant sätt att nyttan för samhället blir så stor som möjligt. Konkurrensen tvingar dessutom företagsledare att vidta åtgärder för att öka effektiviteten i företagen. Detta tryck att ständigt se till den inre effektiviteten, dvs. att utveckla starka incitament för kostnadseffektivitet, kan vara svårt att uppnå i en organisation som är utsatt för mindre konkurrens eller helt saknar konkurrens, vilket är fallet när det råder monopol. Monopolföretag har inga andra företag att jämföra sig med vilket innebär att ett sådant företag har svagare drivkrafter för att pressa ned sina kostnader jämfört med ett konkurrensutsatt företag, s.k. X-ineffektivitet. Ett monopolföretag har heller inte lika stort intresse av att förbättra service och kvalitet gentemot kunderna.

Ovan nämnda effekter betecknas i den ekonomiska litteraturen för statiska produktivitetstvinster. Men öppna och väl fungerande marknader leder även till dynamiska effektivitetstvinster i form av innovationer (både för processer och produkter) och dynamisk selektion, dvs. att mindre effektiva företag över tiden konkurreras ut av mer effektiva och livskraftiga företag. Konsumenternas preferenser förändras över tiden och för att nå framgång erbjuder säljarna nya eller utvecklade produkter med förhoppning om att dessa ska bli mer uppskattade än de tidigare existerande alternativen. Ett flertal empiriska studier har påvisat ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt till följd av innovationer.<sup>4</sup> Nationalekonomisk forskning visar att

långsiktiga konkurrensvinster i de flesta fall är större än de kortsiktiga, såsom att priset pressas ned mot kostnaden till följd av att det enskilda företags möjligheter att påverka utfallet på marknaden minskar. Konkurrens har bestående och långsiktiga effekter i ekonomin som ett resultat av att företagens incitament att investera i t.ex. anläggningar och utveckla nya produkter påverkas samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag.

För att konkurrensen ska kunna fungera väl krävs bl.a. att inga (betydande) hinder finns för nya företag att träda in på marknaden eller att antalet företag redan är tillräckligt stort, vilket varierar från fall till fall.

En marknad med (båda) dessa egenskaper

betecknas enligt ekonomisk teori för perfekt konkurrens. För att det ska råda perfekt konkurrens krävs att vissa villkor är uppfyllda. Förutom att det inte finns vare sig inträdes- eller utträdeskostnader för företagen så har producenter och konsumenter fullständig information om bl.a. priser och produkters egenskaper. Dessutom är de produkter som bjuds ut på en sådan marknad identiska och företagen kan individuellt inte påverka priset. Dessa villkor är (som regel) inte uppfyllda i praktiken, varför den perfekta konkurrensmarknaden främst kan ses som en jämförelsenorm som är intressant för att en sådan marknad är effektiv i alla avseenden.

En annan marknadsform går under beteckningen monopolistisk konkurrens. Vid monopolistisk konkurrens gäller att det finns ett stort antal säljare som tillverkar produkter som är nära, men inte perfekta substitut. Det enskilda företaget antas ta övriga företags priser som givna och sätta priset så att vinsten maximeras, vilket innebär att det tillverkar den kvantitet vid vilken marginalintäkten<sup>5</sup> är lika med marginalkostnaden.<sup>6</sup> Från en monopolistisk konkurrensmodell kan de båda marknadsformerna perfekt konkurrens och monopol härledas som specialfall. Däremot omfattar modellen inte marknadsformen oligopol.

Oligopolistisk konkurrens eller fåtalskonkurrens är vanligt förekommande i Sverige, vilket kommer att exemplifieras branschbeskrivningarna. Kännetecknande för fåtalskonkurrens är att det råder ett ömsesidigt beroende mellan företagen som de tar hänsyn till i sina beslut. Denna marknadsform inrymmer många alternativ, eftersom den strategiska interaktionen mellan företagen kan bli mycket

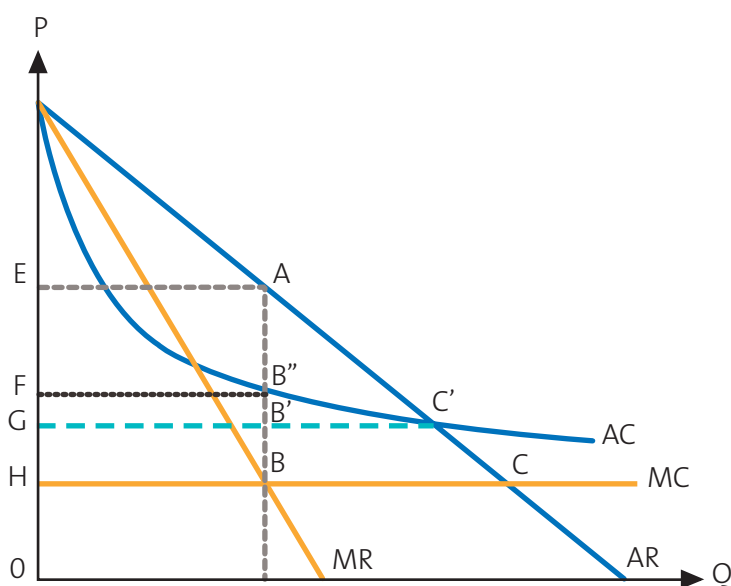
invecklad. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan utfallet på en oligopolmarknad variera kraftigt. Exempelvis kan två företag (duopol) konkurrera så intensivt, att utfallet på marknaden i det närmaste blir detsamma som under perfekt konkurrens. Detta kan vara fallet då företagens produkter är i det närmaste helt och hållet substituerbara samtidigt som företagens kostnadsfunktioner är identiska. Ett sådant utfall torde dock vara sällsynt. I stället finns det mycket som talar för att företagen under sådana förhållanden kan begränsa konkurrensen genom olika överenskommelser, uttalade (explicita) eller outtalade (implicita), och därmed få större vinster än om de skulle konkurrera. Exempel härpå är elmarknaden, där ett litet antal vertikalt integrerade aktörer erbjuder homogena produkter.

Elmarknaden är exempel på en s.k. nätverksbransch som kan utsättas för konkurrens i vissa, men inte i alla led. Kännetecknande för de flesta nätverksbranscher är att de fasta kostnaderna är höga medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är låga. Förhållandena kan dock variera betydligt mellan branscher. Exempelvis är kapitalkostnadernas andel av de totala kostnaderna betydligt mindre för exempelvis produktion av posttjänster än för andra nätverksbranscher.

De fasta kostnaderna kan dessutom ha karaktären av s.k. sänkta kostnader (eng. sunk costs) som inte ger något ekonomiskt utbyte när produktionen upphör. När dessa kostnader är betydande är intresset för nyetableringar mindre. På grund av de betydande irreversibla kostnaderna som finns för olika slag av anläggningar inom nätverksbranscherna, kommer marknadskoncentrationen följaktligen att

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

**BILD 2.1: Reglering av monopol**



kunna vara hög. När företagens 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 och när skalfördelarna är mycket stora kan detta innebära att endast ett företag kommer att kunna vara verksamt på marknaden.

Naturliga monopol är mer sannolika bland nätverksbranscherna pga. stordrifts- och samproduktionsfördelar.<sup>7</sup> När det är tekniskt möjligt för en enda producent att tillgodose hela marknadsefterfrågan till en mindre total

kostnad än vad som är möjligt med varje möjlig kombination av produktionen hos två eller flera producenter, kan marknaden definieras som ett naturligt monopol.<sup>8</sup> Detta illustreras i bild 2.1.

Som framgår av bilden överstiger den produktionsnivå där skalfördelarna upphört (där genomsnittskostnaden, AC, upphört att falla) hela marknadens efterfrågan, dvs. marknaden är ett naturligt monopol och rymmer endast ett företag. Ett oreglerat monopol maximerar vinsten när det tillverkar den kvantitet vid vilken marginalintäkten (MR) är lika med marginalkostnaden (MC), vilket resulterar i ett pris lika med E. Monopolvinsten är då lika med rektangeln EAB''F. Samhällsekonomiskt effektiv

prissättning innebär att priset skulle vara lika med marginalkostnaden, dvs. H. Detta skulle emellertid leda till ett finansiellt underskott, eftersom genomsnittskostnaden är större än marginalkostnaden. Om inga subventioner ges till företaget är den näst bästa lösningen att sätta priset lika med genomsnittskostnaden, dvs. G. Jämfört med utfallet utan reglering innebär detta en effektivitetsvinst för samhället och en inkomstöverföring från producenter till konsumenter.

Över tiden påverkas inslaget av naturligt monopol i infrastrukturen av den tekniska utvecklingen och därmed påverkas även marknadsförutsättningarna, dvs. vad som kan konkurransutsättas i olika omfattning. Även en ökad efterfrågan inverkar på möjligheterna för nya företag att träda in på marknaden. Bergman et al. (1999) konstaterar att den tillkommande kostnaden för en ny tjänst är

relativt liten för det företag som redan har en utbyggd infrastruktur, medan de kostnader som drabbar ett nytt företag är relativt stora eftersom kostnadsökningen inkluderar en duplicering av nätverkets infrastruktur.

Även om en marknad är ett naturligt monopol kan det vara motiverat att låta flera företag konkurrera på marknaden. Detta är fallet om de positiva effekterna av ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en större produktionskostnad. Konkurrens ger förbättrade incitament till kostnads kontroll, vilket kan medföra att de faktiska kostnaderna blir mindre när det finns fler än ett företag på marknaden trots att det finns outnyttjade skalfördelar. Konkurrens kan också främja innovationer och bidra till dynamisk selektion, dvs. generera dynamiska och inte bara statiska effektivitetsvinster. Att detta är fallet framgår av branschbeskrivningarna i denna rapport.

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

---

<sup>2</sup> Konkurrens som begrepp sammanblandas ibland med konkurrenskraft. Det senare avser företagens förmåga att hävda sig i förhållande till konkurrenter, inte minst på världsmarknaden. Kravet att stärka den inhemska industrins konkurrenskraft har utnyttjats som argument för att begränsa konkurrensen på hemmamarknaden, exempelvis genom att uppmuntra protektionistiska åtgärder.

<sup>3</sup> Vid marknadsmisslyckanden är förutsättningarna sämre för en väl fungerande konkurrens. Klassiska former av marknadsmisslyckanden är marknads- makt, externa effekter, kollektiva nyttigheter och asymmetrisk information. Marknads- makt medför bl.a. allokering förluster till följd av att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. En extern effekt av en eller flera aktörers är en okompenserad effekt som påverkar en annan aktörers eller andra aktörers nytta eller produktion. Externa effekter kan vara såväl gynnsamma som ogynnsamma. Förutom att marknader kan misslyckas, så kan regleringar misslyckas. Fyra skäl att undvika regleringar är att de medför bristande kostnads- kontroll, att incitamenten på marknaden kan snedvridas, att reglerare inte alltid agerar i samhällets intresse (eng. regulatory capture) och att regleringar är förenade med direkta kostnader i form av administration, övervakning och informationsinsamling. Se vidare Bergman (2002).

<sup>4</sup> OECD (2002)

<sup>5</sup> Marginalintäkten är den förändring av totalintäkten som erhålls när den försålda kvantiteten förändras med en enhet. Vid ett negativt samband mellan pris och efterfrågad kvantitet kommer marginalintäkten vid varje kvantitet att vara mindre än priset. Det enskilda företaget måste då sänka priset för att kunna öka den avsåtta kvantiteten. Detta gäller under marknadsformerna monopol och monopolistisk konkurrens. Vid perfekt konkurrens är däremot marginalintäkten lika med priset, eftersom ytterligare enheter kan avsättas utan att priset sänks.

<sup>6</sup> Marginalkostnaden är den förändring i de totala kostnaderna som uppkommer då produktionen ökar med en enhet. Marginalkostnaden kan vara avtagande, konstant eller stigande vid olika produktionsnivåer. Om produktionen ökar proportionellt lika mycket som insatsen av produktionsfaktorerna gäller att marginalkostnad och rörlig styckkostnad sammanfaller. Normalt tenderar dock marginalkostnaden att öka vid en ökning av produktionen. I en del fall, t.ex. vid tillverkning av långa serier, kan genomsnittskostnaden bli mindre för varje ytterligare producerad enhet. Marginalkostnaden är då mindre än genomsnittskostnaden, vilket är fallet när stordriftsfördelar råder.

<sup>7</sup> Av redogörelsen i kapitel 10 framgår att utvecklingen inom vissa nätverks- branscher visar att inslaget av naturliga monopol i infrastrukturen successivt får en allt mindre betydelse.

<sup>8</sup> Exempel på naturliga monopol är el- och naturgasnät.



## 3 Konkurrenspolitikens spelregler

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

## 3 KONKURRENSPOLITIKENS SPELREGLER

För att en ekonomi ska fungera effektivt behövs regler 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 avtalsvillkor i konsumentförhållanden (1994:1512). Konsumentverket, som är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor, övervakar efterlevnaden av dessa lagar.

### 3.1 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 företagets 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 Konkursverkets talan förplikta företag att utge konkurrenskadeavgift för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av förbuden. Tingsrätten kan också på ansökan från Konkursverket 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 konkurrenskadeavgifter. Reglerna syftar till att öka förutsättningarna för att avslöja konkurrensbegränsande samarbeten och underlätta Konkursverkets utredningar av dessa.

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).

#### UTREDNING OM EN ÖVERSYN AV KONKURRENSLAGEN

Den 29 november 2006 överlämnades en utredning vars uppdrag var att se över gällande regelverk i syfte att effektivisera konkurrenslagstiftningen.<sup>1</sup> För att skapa en mer överskådlig och lättillgänglig lagstiftning föreslår utredaren en helt ny konkurrenslag.

I syfte att effektivisera förfarandet hos Konkursverket och i domstol föreslår utredaren bl.a. följande konkreta åtgärder. Konkursverket ska självt få besluta om konkurrenskadeavgift i ärenden som inte är tvistiga. I sådana fall ska verket utforma ett utkast till beslut som blir rättsligt bindande om det godtas av det berörda företaget (avgiftsföreläggande). I princip samtliga av Stockholms tingsrätts avgöranden i konkurrensärenden och konkurrens mål som får överklagas till MD ska underkastas krav på prövningstillstånd. Det införs en möjlighet för domstolarna att samtidigt behandla mål om skadestånd på konkurrensrättslig grund med mål om konkurrenskadeavgift. Reglerna om rättegångskostnader ändras så att rättegångsbalkens regler för tvistemål blir tillämpliga i ärenden och mål enligt konkurrenslagen. Det betyder att huvudregeln blir att den part som vinner målet har rätt till ersättning för rättegångskostnader, dvs. även företagen kan komma att bli skyldiga att stå för Konkursverkets rättegångskostnader vid förlust. I de fall ett skadeståndsmål handläggs gemensamt med mål om konkurrenskadeavgift införs det en särskild regel som dels innebär att den som för talan om skadestånd endast ska svara för den särskilda kostnad som denne har orsakat, dels att Konkursverket inte ska svara för en sådan kostnad.

När det gäller reglerna om företagskoncentrationer föreslår utredaren att de ska anpassas fullt ut till vad som gäller inom EG-rätten. Starka skäl talar för att den materiella bedömningen av en företagskoncentration bör vara densamma, oavsett om prövningen sker enligt den svenska konkurrenslagen eller EG:s koncentrationsförordning. Detta gäller även de

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

formella reglerna i systemen som i huvuddrag föreslås bli desamma.

I övrigt föreslår utredaren bl.a. att nya, mer preciserade regler införs om vilka omständigheter som ska beaktas vid bestämmandet av konkurrensskadeavgiftens storlek. Syftet är främst att underlätta för parterna och domstolarna att identifiera överträdelser som är särskilt skadliga från konkurrenssynpunkt och som förtjänar höga avgifter. Utredaren har vidare funnit att de skäl som talar mot en kriminalisering på konkurrensrättens område är starkare än de skäl som talar för en sådan reform. Som ett alternativ till straff föreslår utredaren i stället att sanktionsmöjligheterna för vissa allvarliga överträdelser av konkurrensreglerna utökas med bestämmelser om näringsförbud.

#### 3.1.1 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.

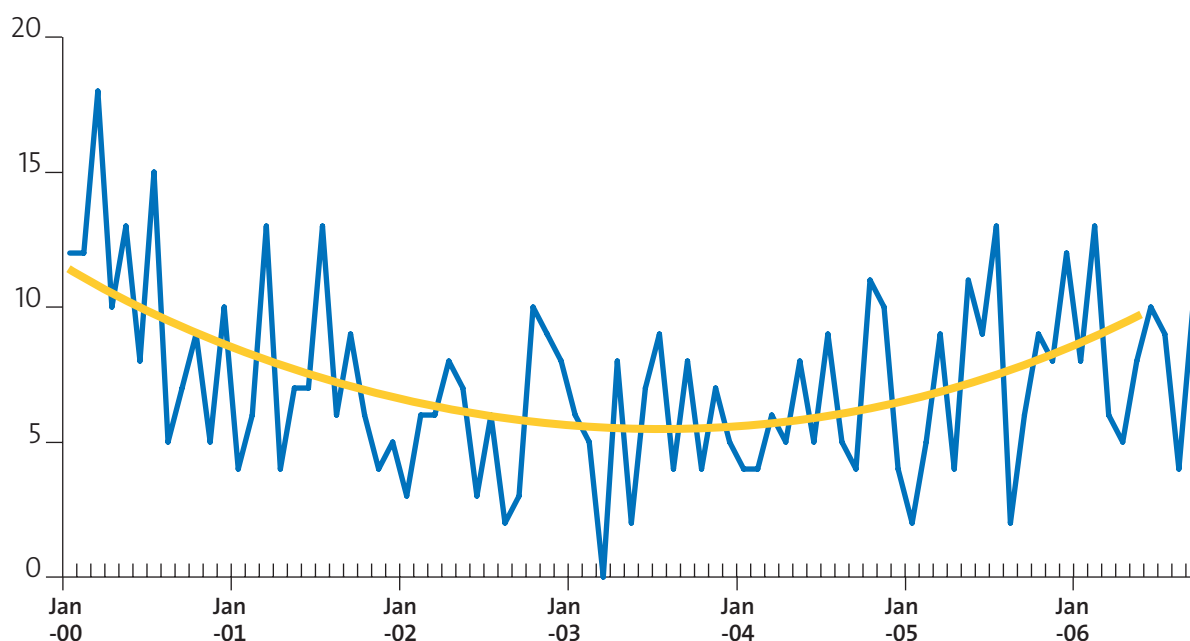
Det hittills största kartellmålet som vunnit laga kraft i Sverige rörde ett samarbete inom bensinbranschen. Fem bensinbolag misstänktes ha kommit överens om rabatter riktade till slutkonsumenter. I februari 2005 meddelade MD dom i målet och bestämde den sammanlagda konkurrensskadeavgiften till 112 miljoner kronor.<sup>2</sup>

#### 3.1.2 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.

**BILD 3.1: Antalet till Konkurrentverket anmälda företagskoncentrationer per månad. Januari 2000–september 2006**



Källa: Konkurrentverket

### 3.1.3 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 Konkurrentverket.<sup>3</sup>

Om det finns särskilda skäl kan Konkurrentverket 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 företagen 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 Konkurrentverket 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

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

de avsåg att förvärva Sandrew Metronome Sverige AB. Konkurrensverket bedömde att det planerade förvärvet skulle skada konkurrensen på bl.a. biografmarknaden varvid en stämningssökans lämnades till Stockholms tingsrätt.<sup>4</sup> 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 2006 redovisas i bilden på föregående sida.

#### FÖRÄNDRADE OMSÄTTNINGSGRÄNSER

De gällande koncentrationsreglerna leder till att ett stort antal koncentrationer anmäls till Konkurrensverket som är oproblematiska från konkurrenssynpunkt. I en rapport gjorde Konkurrensverket (2006c) en genomgång av de ca 200 koncentrationer som anmäldes till verket under åren 2003–2005. Av dessa godkändes omkring 97 procent redan i den första utredningsfasen. Med andra ord konstaterade Konkurrensverket snabbt att dessa var oproblematiska koncentrationer från konkurrenssynpunkt. Anmälningar och prövningar av sådana koncentrationer medför administrativa kostnader för såväl företagen som staten, liksom en onödig fördröjning av transaktionens genomförande. En ändring av de gällande omsättningsgränserna som medför att färre oproblematiska koncentrationer anmäls skulle därför vara samhällsekonomiskt motiverad under förutsättning att sannolikheten inte ökar för att problematiska koncentrationer undgår prövning.

De gällande reglerna innebär dessutom att det finns en risk att konkurrensbegränsande koncentrationer helt undgår prövning eftersom gränsen för att koncentrationer alls ska prövas, fyra miljarder kronor i global omsättning, efter svenska förhållanden är hög. Som exempel kan nämnas att biografmarknaden i Sverige omsätter strax över en miljard kronor. Det innebär att om SF Bio inte hade ägts av Bonnierkoncernen (eller av någon annan ägare med stor omsättning), hade koncentrationen som nämnts ovan inte varit möjlig att pröva. Det finns exempel på flera branscher i Sverige där omsättningen är mindre än fyra miljarder kronor på årsbasis. Såväl kommersiell radio som optikerverksamhet och biluthyrning är samtliga branscher med en årlig omsättning kring tre miljarder kronor. Begravningsbranschen i landet omsätter drygt en miljard kronor.

För att öka omsättningsgränsernas träffsäkerhet har Konkurrensverket (2006c) lämnat ett lagförslag som innebär en justering av gränsen för parternas sammanlagda omsättning till att avse *mer än en miljard kronor i Sverige* och en höjning av gränsen för parternas enskilda omsättning till *mer än 200 miljoner kronor i Sverige för minst två berörda företag*.

Justeringen skulle enligt Konkurrensverkets bedömning leda till att antalet anmälda koncentrationer skulle minska med 40 procent utan någon nämnvärd risk för att fler problematiska koncentrationer undgick prövning. Dessutom skulle sannolikheten öka för att konkurrensproblem som har sin grund i skadliga koncentrationer skulle kunna undanröjas. Konkurrensverket bedömer att en justering av omsättningsgränserna skulle innebära besparingar för näringslivet på ca tio miljoner kronor och ungefär lika mycket för konsumentkollektivet, samt en effektivisering i användningen av Konkurrensverkets resurser.

## 3.2 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 offentliga företag. Dessa regler återfinns i det s.k. transparensdirektivet.<sup>3</sup> Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2005. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den nya lagen. Nedan ges en utvecklad beskrivning av lagens innehåll och hur Konkurrensverkets 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 myndighetsverksamhet 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.

De redovisningar som upprättas enligt transparenslagen behöver inte sändas in till någon myndighet. Däremot måste de insändas till Konkurrensverket på verkets begäran. Därför måste handlingarna arkiveras under viss tid.

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

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 självmant sända in årliga redovisningar till Konkurrensverket. I praktiken handlar det dock om ett begränsat antal företag.

Redovisningskraven 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.<sup>6</sup> Frågan kan endast prövas av Konkurrensverket i efterhand om det blir aktuellt att överväga ett åläggande.

### 3.3 Konflikter i mötet mellan offentlig och privat verksamhet

De offentliga aktörernas näringsverksamhet är omfattande och spänner över en mängd olika branscher. Sammantaget bedöms att staten och kommunerna säljer varor och tjänster för ca 170 miljarder på årsbasis.<sup>7</sup> I vissa fall bedriver staten, kommuner och landsting uppdrags- eller näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. På dessa marknader kan konflikterna mellan offentliga och privata aktörer vara betydande, vilket bl.a. speglas av antalet inkomna klagomål till Konkurrensverket som gäller att offentliga aktörer ägnar sig åt otillbörlig näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. Omkring 15 procent av de tips och klagomål som inkommer till Konkurrensverket berör detta område.

En genomgång av de klagomål som inkommit till Konkurrensverket visar att det vanligast förekommande klagomålet gäller korssubventionering och därtill kopplad underprissättning, vilket innebär att den offentliga aktören sätter priser som inte täcker näringsverksamhetens faktiska kostnader. Det kan exempelvis bero på att näringsverksamhet som bedrivs i en myndighet tillförs en för liten del av de gemensamma fasta kostnaderna och att offentliga aktörer som finansieras i särskild ordning har fördelar jämfört med privata aktörer med avseende på finansiering och affärsmässigt risktagande. En risk är således att konkurrensen snedvrids mellan aktörerna och att ineffektiva företag slår ut mer effektiva



konkurrenter. Detta leder till en ineffektiv resursanvändning.

Andra vanliga klagomål är att myndighetsrollen kombineras med näringsverksamhet och att information från myndighetsrollen vidareutnyttjas för kommersiella syften. Konkurrentverket har tidigare berört problematiken och lämnat förslag för att mildra de observe-

rade konflikterna till nytta för konsumenterna.<sup>8</sup> Exempelvis skulle konkurrensproblemen vara betydligt mindre om statliga myndigheter och kommunala aktörer (förvaltningar och företag) följde det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet<sup>9</sup> respektive kommunallagen (1991:900).

### 3.4 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 utsluts automatiskt från reglernas tillämpningsområde. Alla former av offentligt stöd (även kommunalt stöd) som kan snedvrیدا 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.

### 3.5 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är en viktig del av konkurrenspolitiken. De offentliga inköpen beräknas svara för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Således är det av stor betydelse för medborgarna att upphandlingen sköts effektivt och konkurrensneutralt.

Det centrala regelverket är lagen om offentlig upphandling (LOU) som reglerar inköpen av varor och tjänster för offentliga aktörer (kommuner, landsting, myndigheter och företag). Lagen som bygger på EG-direktiv syftar bl.a. till att konkurrerande leverantörer

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

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. Vid inköp av varor och tjänster som överstiger förutbestämda belopp, de s.k. tröskelvärdena, gäller bl.a. speciella bestämmelser om annonsering av upphandlingar i kommissionens tidning EGT (Europeiska gemenskapernas officiella tidning). Syftet är att utländska leverantörer ska kunna konkurrera om det offentliga kontraktet. Det är för närvarande 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. Konkurrensverket tillämpar 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 har varit föremål för översyn. I samband med detta fick en

utredare i uppdrag att ge förslag på hur två nya EG-direktiv<sup>10</sup> på området ska införas i svensk rätt. I ett delbetänkande (SOU 2005:22) redovisades förslag till hur direktivens obligatoriska delar, alltså de delar som medlemsstaterna ska införliva, bör införas i Sverige. Utredaren har även övervägt de frivilliga delarna som bl.a. gäller det nya förfarandet konkurrenspräglad dialog, dynamiska inköpssystem och elektroniska auktioner. Efter att uppdraget utökats med tilläggsdirektiv lämnade utredaren i slutbetänkandet (SOU 2006:28) förslag bl.a. om möjligheten att använda s.k. inköpscentraler och att det i lagstiftningen ska införas fasta beloppsgränser vid direktupphandlingar.

I Konkurrensverkets remissvar på utredningens förslag, med vissa undantag, ger bra förutsättningar för en fungerande konkurrens vid offentlig upphandling. Konkurrensverket kritik avsåg bl.a. att användningen av inköpscentraler, enligt den föreslagna utformningen, riskerar leda till att konkurrensen förhindras, begränsas eller snedvrids. Flera förslag framfördes om hur riskerna med inköpscentraler kan förebyggas. Dessutom framförde Konkurrensverket förslag om att sanktioner bör införas, exempelvis att upphandlande enheter ska betala en s.k. marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av upphandlingsreglerna.<sup>11</sup>

## 3.6 Liberalisering och regelreformer<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

Ett stort antal studier har gjorts om olika effekter av regelreformer. Metoder och angreppssätt för dessa studier varierar. OECD har gjort omfattande analyser, bl.a. på basis av olika länderstudier.<sup>14</sup> 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 i januari 2005 (SOU 2005:4). 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 underströk att alla regelförändringar har fördelningseffekter, varför olika aktörer har intresse av att påverka regleringsprocessen. Som regel är det dock svårare för konsumentintressen att mobilisera än för producentintressen. Regelutredningen riktade också uppmärksamheten på

att regelförändringar medför transaktionskostnader, vilka måste ställas mot intäkterna av en liberalisering. Utredningen framhöll vidare behovet av tydliga mål för marknader som liberaliseras. Medborgarna måste kunna utvärdera om politikens mål och de verktyg som används leder fram till de önskade resultaten. För att kunna göra detta krävs tillgång till data om utvecklingen på marknaderna. Bristen på data var enligt utredningen det största problemet med utvärderingar.

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 ha 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 problem i förväg (ex ante).

Men 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.

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

På grund av ofullständig kunskap och begränsade resurser är det heller inte möjligt för en reglerare att fatta de från samhällsekonomiska 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.

#### 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) som trädde i kraft 2003 och ersatte telelagen (1993:597).<sup>15</sup> Syftet med LEK har varit att skapa en enhetlig och teknikneutral lagstiftning för all elektronisk kommunikation. LEK innehåller färre generella skyldigheter än den tidigare lagstiftningen och grundtanken är att regleringen ska bli mer flexibel. Tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) ska besluta om skyldigheter för operatörer som har betydande inflytande på en relevant marknad för att åtgärda (potentiella) konkurrensproblem. Minst en skyldighet ska åläggas den operatör som bedöms ha ett betydande inflytande på en viss bestämd marknad. Skyldigheterna ska vara proportionella. Med proportionalitet avses det minsta nödvändiga ingripande för att nå ett uppställt mål. Avgränsningen av relevant marknad och

bedömningen av om någon aktör har ett betydande inflytande ska grundas på konkurrensrättsliga principer. På marknader där konkurrensen fungerar tillfredsställande ska PTS *inte* ingripa.

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.

I syfte att underlätta samordningen av regelverket för elektronisk kommunikation i hela EU har EU-kommissionen inrättat en grupp av nationella tillsynsmyndigheter för telekommunikationssektorn, 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.

Sedan regelverket infördes har kommissionen initierat en översyn som ska vara slutförd under 2006. I ett utkast till ny rekommendation om relevanta marknader anser kommissionen att vissa marknader, i detta fall detaljistmarknaderna, inte längre behöver fastställas på förhand av kommissionen. Kommissionen har också önskat få synpunkter på huruvida marknaderna för tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät respektive utsändning av rundradio även fortsättningsvis bör vara fastställda på förhand. Vidare framhåller kommissionen att det är nödvändigt med konkurrerande nätverk för att få till stånd varaktig konkurrens.

## ÖVRIGA SÄRREGLERINGAR

Även inom andra områden som liberaliserats finns tillträdesreglering, om än inte lika ingripande. På elmarknaden tillämpas en modell för att reglera nätavgifterna. Den s.k. nänytmodellen har använts av Energimarknadsinspektionen sedan tillsynen av 2003 års tariffer. Modellen innebär att tarifferna granskas i efterhand (ex post) och bygger på beräkningar av nätföretagens prestationer, bl.a. antalet anslutningspunkter och deras geografiska läge, överförd energi samt effekten och kvaliteten på överförd el. EU:s elmarknadsdirektiv kräver dock förhandsreglering (ex ante), dvs. att nettariffer prövas innan de börjar tillämpas. En övergång till förhandsreglering av nettarifferna måste därför ske. Regeringen tillsatte våren 2006 en utredning som senast den 1 mars 2007 ska föreslå hur förhandsreglering ska införas i Sverige, (Se vidare avsnitt i 11.1.3).

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 skäligen 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.

Inom EU har ett arbete pågått med att skapa en gemensam inre marknad för posttjänster. Ännu så länge är det ett mycket begränsat antal länder som har avskaffat postmonopolet. I oktober 2006 presenterade EU-kommissionen ett förslag om att EU:s postmarknader ska konkurrensutsättas fullt ut senast 2009. En fullständig konkurrensutsättning innebär

enligt kommissionen att nationella aktörer inte längre kommer att ha monopol på försändelser under en viss vikt. Medlemsstaterna kommer att kunna välja mellan olika sätt att finansiera skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inbegripet möjligheten att låta flera aktörer svara för de samhällsomfattande tjänsterna.

Inom flygområdet är Luftfartsstyrelsen central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Bland styrelsens huvuduppgifter är att pröva frågor om tillstånd inom civil luftfart, utöva tillsyn av den civila luftfarten (särskilt flygsäkerheten) samt 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 statligt verk som bl.a. ansvarar för drift och utveckling av statens 17 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 flygkontrolltjänster i svenskt luftrum och vid svenska flygplatser.

Inom järnvägssektorn 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

### 3 Konkurrenspolitikens spelregler

samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen.

Under de senaste 20 åren har järnvägssektorn i Sverige förändrats stegvis genom reformer. En uppdelning av den tidigare monopolisten SJ har skett i en infrastrukturägare (Banverket) och två trafikoperatörer (persontrafik i SJ AB och godstrafik i Green Cargo AB). Godstrafikmarknaden har öppnats för konkurrens men SJ AB har fortsatt monopol på lönsam långväga persontrafik. Möjlighet till konkurrens finns vid Rikstrafikens upphandlingar av icke lönsam persontrafik och vid trafikhuvudmännens upphandlingar av lokaltrafik. Järnvägsutredningen (SOU 2003:104) har tidigare bl.a. föreslagit att SJ AB:s ensamrätt till lönsam långväga persontrafik skulle avvecklas och utredningen föreslog möjliga lösningar för att säkerställa konkurrensneutrala villkor mellan SJ AB och andra aktörer efter det att ensamrätten avvecklats. I utredningen lämnades också ett

flertal förslag om hur såväl person- som godstrafiken skulle kunna utvecklas. I allt väsentligt har dock inga av dessa förslag genomförts. I motsats till vad som gäller för luftfartsområdet, där sektoransvaret förts över från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen, ligger sektoransvaret för järnvägen kvar hos infrastrukturägaren, Banverket.

Även inom EU har det under en lång period pågått ett arbete som syftat till att stärka järnvägens konkurrenskraft genom att utveckla EU:s inre marknad. Ett antal regeländringar och harmoniseringar har skett genom de två första s.k. järnvägspaketen inom EU. EU:s tredje järnvägspaket kommer att medföra att en ny marknadstillträdesmodell med konkurrens på spåren måste utarbetas till år 2010. Tiden fram till dess bör utnyttjas till att successivt ställa om den svenska järnvägsmarknaden till en konkurrensmarknad.

<sup>1</sup> SOU 2006:99

<sup>2</sup> MD 2005:7

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Konkurrensverkets dnr 61/2005

<sup>5</sup> 06/111/EG som har ersatt 80/723/EEG

<sup>6</sup> Ett antal tolkningsfrågor finns belysta i förarbeten i bl.a. Prop. 2004/05:140 och SOU 2003:48.

<sup>7</sup> Konkurrensverket (2004a)

<sup>8</sup> Se bl.a. Konkurrensverket (2004a) och dnr 582/2006

<sup>9</sup> Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet består bl.a. av prop. 1997/98:136 och regeringens handlingsprogram "En förvaltning i demokratis tjänst" som baseras på propositionen.

<sup>10</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv PE-CONS 3696/03 och rådets direktiv PE-CONS 3695/03

<sup>11</sup> Konkurrensverkets dnr 301/2006

<sup>12</sup> I kapitel 10 redogörs för ett antal viktiga erfarenheter som är ägnade att bidra till en framgångsrik liberalisering.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Se t.ex. OECD (1997).

<sup>15</sup> Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation har i betänkandet Effektivare LEK (SOU 2006:88) lämnat förslag till förändringar i LEK för att effektivisera beslutsprocessen. Detta berörs närmare i avsnitt 12.2.

## 4 Sverige i ett internationellt perspektiv

## 4 Sverige i ett internationellt perspektiv

### 4 SVERIGE I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

I det följande kapitlet sätts Sverige in i ett internationellt sammanhang där ekonomisk tillväxt, produktivitetstillväxt samt prisnivåer och prisutveckling redovisas. Redovisningen syftar till att på en övergripande nivå bedöma Sveriges ekonomiska utveckling utifrån ett antal faktorer som alla påverkas av konkurrensen i Sverige.

#### 4.1 Ekonomisk tillväxt

Varje bedömning av Sveriges ekonomiska utveckling och den svenska ekonomins ställning relativt omvärlden är beroende av vilka mått som används, vilken tidsperiod som studeras och vilka länder som jämförs. Det amerikanska arbetsmarknadsdepartementet (U.S. Department of Labor) har i en rapport från juni 2006 utgått från år 1960 och jämfört den ekonomiska utvecklingen i 14 länder, däribland Sverige.<sup>1</sup>

Under perioden 1960–2005 ökade den reala bruttonationalprodukten (BNP) per invånare (capita) i Sverige med 165 procent. Det kan jämföras med 171 procent i USA, 177 procent i Danmark, 222 procent i Belgien och 115 procent i Tyskland (jämförelsen avser f.d. Västtyskland t.o.m. 1990).

Den ekonomiska tillväxten i Sverige jämfört med andra industriländer har i hög grad varierat för olika perioder. Under 1960-talet var tillväxten hög i stora delar av världen. För Sveriges del var det särskilt gynnsamt med

en mycket god tillväxt. Även under perioden 2001–2005 var tillväxten relativt hög i Sverige, i vart fall jämfört med flertalet av de länder som var EU-medlemmar före 1 maj 2004 (EU15).

Under två perioder har tillväxten varit påtagligt sämre i Sverige jämfört med flera andra jämförbara länder – mitten av 1970-talet och början av 1990-talet.

De år då tillväxten varit högre i Sverige har inte fullt ut kompensert för de svagare årens utveckling. Det har inneburit att Sverige har fallit från en femteplats, 1970, till en trettonde plats, 2004, i OECD:s jämförelse av länders köpkraftsjusterade<sup>2</sup> BNP per capita, den s.k. välståndsligan.<sup>3</sup>

Dock bör det inte läggas alltför stor vikt vid placeringen i denna "rankinglista" då mätproblem vid jämförelser mellan länder gör den inbördes rankingen osäker. Därtill kommer att skillnaderna mellan rika länder är små, vilket ytterligare ökar osäkerheten. Mot denna



■ **Tabell 4.1: Indexerad köpkraftsjusterad BNP per capita för olika år i löpande priser för Sverige, EU15 och USA. OECD30=100**

	1970	1980	1990	2000	2004
Sverige	126	117	113	109	109
EU15	99	100	100	100	101
USA	139	136	137	139	139

Källa: OECD

bakgrund kan det vara mer fruktbart att jämföra ett lands BNP per capita med genomsnittet för EU eller OECD än att studera den exakta placeringen i välståndsligan.

I tabell 4.1 redovisas i form av index, med OECD-genomsnittet som bas, Sveriges BNP

per capita för olika år jämfört med BNP per capita för EU15 respektive USA.

Som framgår av tabell 4.1 bedömdes BNP per capita år 2004 vara knappt 10 procent högre i Sverige jämfört med genomsnittet för OECD-länderna. I början av 1990-talet var skillnaden 13 procent och 1970 var den 26 procent. Som konstaterats ovan har den svenska tillväxten varit hög i ett internationellt perspektiv de senaste åren. Trots det har skillnaden minskat mellan såväl Sverige och OECD-genomsnittet som EU15 över en längre tidsperiod.

Det finns förenklat två sätt att öka den ekonomiska tillväxten i ett land, antingen att antalet arbetande timmar ökar, eller att produktionen per arbetad timme ökar. Det finns ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitet. Till följd av detta kommer arbetsproduktivitetsens utveckling i Sverige relativt andra länder att översiktligt redovisas i det kommande avsnittet.

## 4.2 Produktivitet

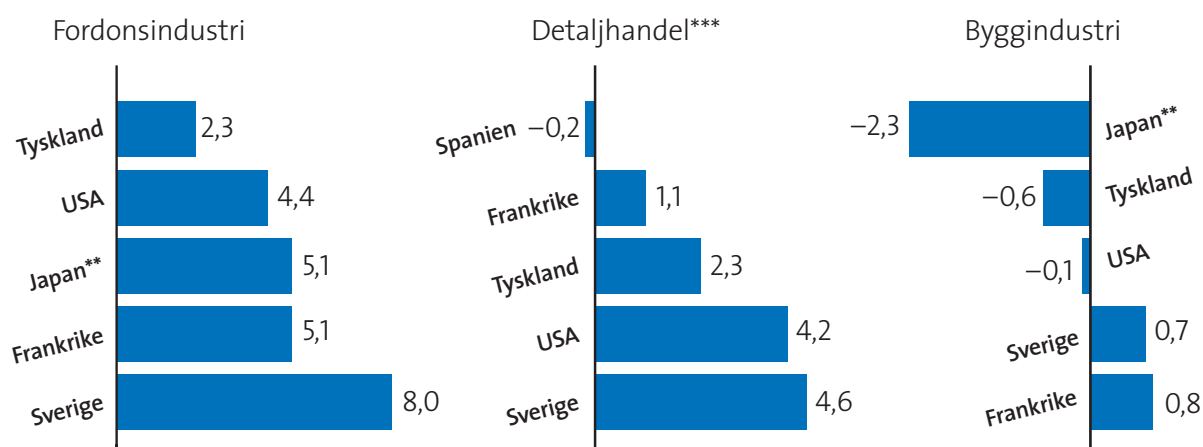
Arbetsproduktivitet definieras som förädlingsvärde per arbetad timme. Förändringen i arbetsproduktiviteten utgörs av den beräknade förändringen i förädlingsvärdet per arbetad timme. Som beskrivits i kapitel 2 leder en ökad konkurrens, allt annat lika, till ökad produktivitet.

I ett europeiskt perspektiv har produktivitetens utvecklingen i Sverige varit hög de senare åren. Under perioden 1992–2004 bedömdes

den genomsnittliga ökningen av arbetsproduktiviteten vara 2,4 procent per år. Detta överensstämmer med genomsnittet för OECD-länderna men är bättre än genomsnittet för EU15 (1,9 procent per år).<sup>4</sup> Om de två huvudkomponenter som avgör den ekonomiska tillväxten, den totala arbetstidens förändring respektive produktivitetens utvecklingen, studeras var för sig kan det konstateras att det är den förbättrade produktiviteten som i

## 4 Sverige i ett internationellt perspektiv

**BILD 4.1: Årlig produktivitetstillväxt i procent för ett urval av branscher och länder. Åren 1990–2003\***



\* 1993–2003 för den svenska bilindustrin.

\*\* Den färskaste statistiken för Japan är från år 2002.

\*\*\* USA har den snabbaste produktivitetstillväxten om grossistledet inkluderas.

Källa: McKinsey&Company (2006)

huvudsak förklarar den relativt höga svenska tillväxten under senare år. Den totala arbetstiden i Sverige var enligt Statistiska centralbyrån (SCB) till och med något större år 1990 än den var 2004.<sup>5</sup>

När arbetsproduktivitets utveckling för enbart (det privata) näringslivet studeras kan det konstateras att produktivitetstillväxten i Sverige varit särskilt gynnsam jämfört med omvärldens tillväxt. Åren 1992–2004 var arbetsproduktivitets tillväxt i genomsnitt 3,3 procent per år i det privata näringslivet. Det kan jämföras med en genomsnittlig ökning av arbetsproduktiviteten i näringslivet inom OECD om 2,2 procent per år för samma period. Vid en jämförelse med samtliga OECD-länder

var det bara tre som hade en högre produktivitetstillväxt i näringslivet än Sverige dessa år, nämligen Sydkorea, Polen och Irland. Finland och Sverige hade en lika stor produktivitetstillväxt i näringslivet under perioden.<sup>6</sup> Om produktivitetstillväxten i enskilda branscher i olika länder studeras kan det ge en indikation på hur konkurrenstrycket förändrats i de olika branscherna.

Som framgår av bild 4.1 var produktivitetstillväxten stark i den svenska fordonsindustrin. Mellan 1990 och 2003 uppgick den årliga tillväxten till i genomsnitt 8 procent. Det är ett exempel på att redan konkurrensutsatta branscher ofta uppvisar en snabb produktivitetstillväxt. Fordonsindustrin karakteriseras

## DET ÄR SVÅRT ATT GÖRA PRODUKTIVITETSBEDÖMNINGAR FÖR TJÄNSTEMARKNADER

Produktivitetsbedömningar av tjänstesektorer, såsom dagligvaruområdet, är särskilt vanskligt att genomföra och innehåller många fallor. Produktionen inom dagligvaruhandeln kan sägas äga rum i form av en process där olika typer av varor förädlas med arbetskraft och kapital. Hur denna sker bestäms utifrån vilka tjänster som kunderna önskar, såsom självbetjäning eller manuell betjäning. Produktionen bestäms följaktligen från förmågan eller kapaciteten att vid en given tidpunkt kunna tillhandahålla eller leverera den tjänst som efterfrågas.

Inom dagligvaruhandeln kan en butik som är mycket produktiv, i bemärkelsen att den har en stor förmåga eller kapacitet att kunna tillhandahålla en viss typ av tjänst, försvinna från marknaden beroende på att efterfrågan på butikens tjänst är liten. Ett liknande resonemang kan användas för flera tjänstemarknader såsom för banktjänster eller frisörtjänster. Resultaten av produktivitetsbedömningar bör således tolkas med beaktande av svårigheten att mäta produktivitet inom tjänstemarknader.

av hård internationell konkurrens. Enligt McKinsey&Company (2006) har produktivitetens utvecklingen tagit Sveriges fordonsindustri till en ledande position bland de jämförda länderna, med en produktivitet jämsides med Japan och omkring 5 procent mer än USA. Tyskland och Frankrike anges uppvisa en produktivitet i fordonsindustrin som är 40 procent mindre än den i Sverige.

Produktivitetens utvecklingen för detaljhandeln har också varit förhållandevis stark i Sverige. Utvecklingen har inneburit att svensk detaljhandel, ur ett europeiskt perspektiv, uppvisar en relativt gynnsam produktivitetens utveckling men produktiviteten är fortfarande drygt 10 procent mindre än den i USA.<sup>7</sup> Om detaljhandeln bryts ned branschvis utmärker sig klädhandeln. För perioden 1996–2002 ökade förädlingsvärdet per anställd i klädhan-

deln med 90 procent.<sup>8</sup> Det är ett tecken på att klädhandeln är mer konkurrensutsatt än andra delar av detaljhandeln såsom dagligvaruhandeln. Marknadsförhållanden inom dagligvaruhandeln redovisas i kapitel 9.

Byggindustrin kännetecknas av konkurrensproblem genom omfattande etableringshinder vad gäller stora entreprenader. Ett uttryck för detta är att kostnaderna för nybyggnation har ökat betydligt mer än konsumentprisindex (KPI) under den senaste tioårsperioden. Dessutom har ett antal karteller avslöjats i Sverige. De konkurrensproblem som konstaterats kan vara en del av förklaringen till den mycket låga produktivitetstillväxten som skett i byggsektorn i såväl Sverige som de andra länder som redovisas i bild 4.1. Marknadsförhållanden och några konstaterade hinder för en ökad konkurrens redovisas i kapitel 8.

## 4 Sverige i ett internationellt perspektiv

### 4.3 Prisnivåer

Att jämföra prisnivåer mellan olika länder är en indirekt metod att bedöma konkurrensstrycket i länderna. Konkurrensverket har i analyser konstaterat att den svenska prisnivån är omotiverat hög jämfört med prisnivåerna i flera andra länder. Under 2005 konstaterade verket att trots att prisökningarna i Sverige i genomsnitt varit mindre än vad som gäller för genomsnittet inom EU, bör det finnas fortsatt utrymme för mindre prisskillnader mellan Sverige och flera andra länder.<sup>9</sup> För 2004 bedömdes den svenska prisnivån för privat konsumtion enligt EU:s statistikmyndighet Eurostat vara 16 procent högre i Sverige än genomsnittet för EU15 och 21 procent högre än genomsnittet för hela EU (EU25).

Dock bör det noteras att den relativa prisnivån i ett land till stor del förklaras av makroekonomiska variabler såsom nationalinkomst och skattetryck. Ett land med högre nationalinkomst, dvs. ett relativt sett rikare land, tenderar att ha en högre prisnivå än ett land med lägre nationalinkomst. Högre skatter leder också till högre priser, liksom högre transportkostnader. Dessutom har tillfälliga förändringar i nominella växelkurser, på kort sikt, en stor inverkan. Det senare brukar benämnas "pricing-to-market" och beror på att företagen på kort sikt behåller sina priser i inhemsk valuta trots att den nominella växelkursen ändras.

Det samband som ändå finns mellan konkurrens och prisnivåer kan definieras som att ökad konkurrens bl.a. kan leda till att företagen pressar sina priser för att konsumenterna ska välja deras varor och tjänster.<sup>10</sup> En ökad konkurrens innebär således att pristrycket i ekonomin sjunker, dvs. inflationen minskar. Svensk ekonomi har de senare åren kännetecknats av en låg inflation. En del av förklaringen till detta är ökad importkonkurrens från stora länder med

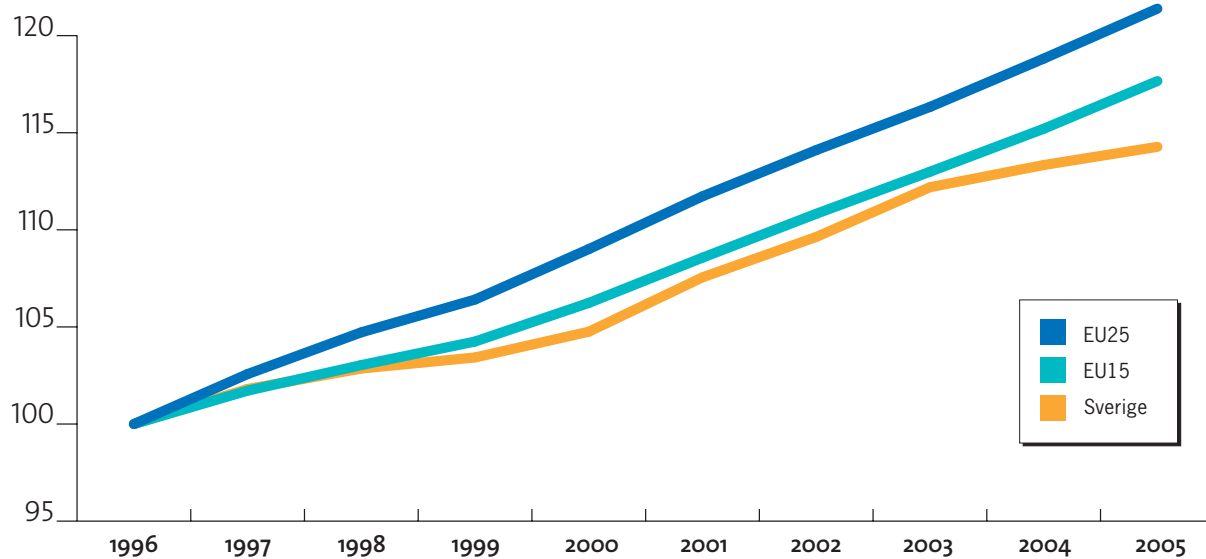
hög ekonomisk tillväxt som Indien och Kina m.fl., EU:s utvidgning till 25 länder samt teknisk utveckling som möjliggör integrerad produktion över stora avstånd.<sup>11</sup>

Det kan konstateras att inflationen i Sverige sedan slutet av 1990-talet varit mindre än vad som varit fallet för genomsnittet inom EU. En del av förklaringen till detta är sannolikt att förverkligandet av EU:s inre marknad leder till att prisnivåerna i de olika EU-länderna på lång sikt närmar sig varandra och eftersom den svenska prisnivån är högre än vad som gäller för genomsnittet inom EU bör inflationen långsiktigt vara mindre i Sverige än vad som gäller för EU-snittet. I bild 4.2 illustreras detta genom förändringen av det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP<sup>12</sup>) för Sverige, EU15 och EU25 för perioden 1996–2005.

Bild 4.2 kan tolkas som att det konkurrensstryck som skapandet av EU:s inre marknad innebär varit särskilt gynnsamt för Sverige som har en relativt hög prisnivå. En bättre uppfattning om den inre marknadens effekter på pris-konvergens och därmed lägre svenska priser fås vid en jämförelse av utvecklingen av prisnivån för varor respektive tjänster.

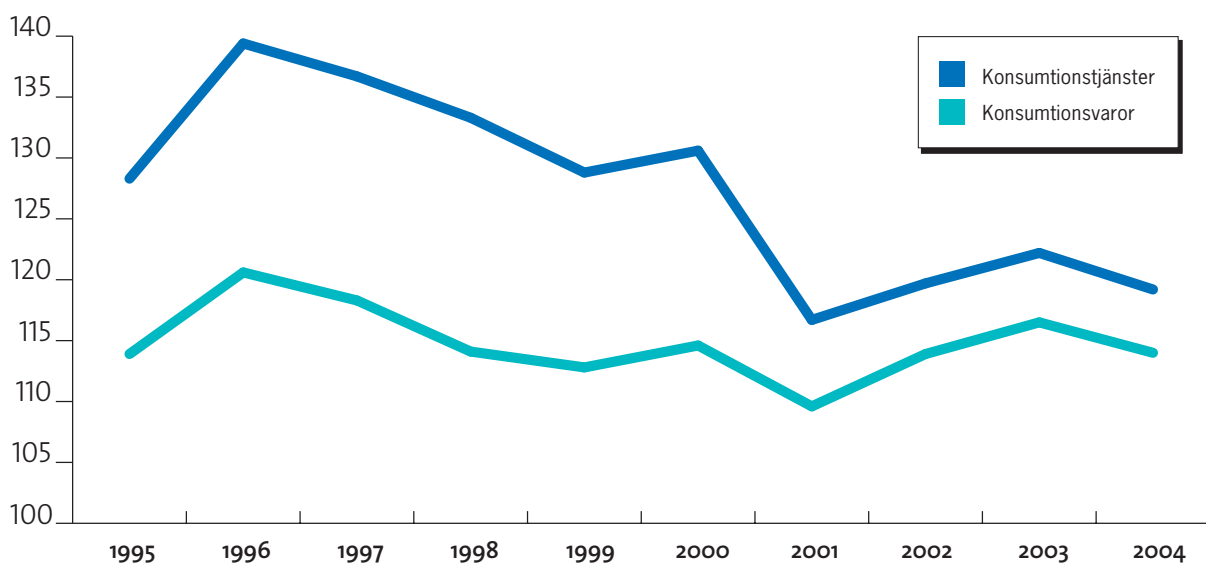
Som kan utläsas av bild 4.3 är tjänster, uttryckt som prisnivåindex (PNI<sup>13</sup>), relativt sett dyrare i Sverige än vad varor är. Det kan finnas flera förklaringar till detta men ett troligt samband är att många tjänstemarknader i Sverige inte på samma sätt utsätts för importkonkurrens som fallet är för flertalet varumarknader. Dock kan konstateras att prisskillnaderna har minskat. Det kan tyda på att fler tjänstemarknader har öppnats för importkonkurrens, och att flera svenska tjänstemarknader har liberaliserats i större utsträckning än i många andra europeiska länder vilket påverkat prisutvecklingen i de branscherna (se kapitel 11, 12 och 13).

**BILD 4.2: Indexerad förändring av HIKP inom EU25, EU15 och Sverige åren 1996–2005. 1996=100. Årsmedeltal**



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrentverket

**BILD 4.3: Prisnivåindex (PNI) för konsumtionsvaror respektive tjänster i Sverige jämfört med EU15 åren 1995–2004. EU15=100. Årsmedeltal**



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrentverket

## 4 Sverige i ett internationellt perspektiv

### 4.4 Avslutande kommentarer

I detta kapitel har det övergripande redogjorts för ett antal faktorer som påverkas av konkurrensen i Sverige. Som beskrivits i kapitel 2 leder en fungerande konkurrens till ökad välfärd genom att den bidrar till en effektiv fördelning av produktionsresurser. Det leder till en ökad produktivitet vilket bidrar till ekonomisk tillväxt. Konkurrensen leder också till att företag pressar ned sina priser, breddar sitt utbud eller förbättrar sina produkters kvalitet. En svag konkurrens i vissa branscher motverkar förbättringar av produktiviteten. Jämfört med andra branscher uppvisar byggindustrin en svag produktivitet utveckling vilket bl.a. sammanhänger med en begränsad importkonkurrens.

Som framgått av redogörelsen kan utvecklingen av relativa priser vara en variabel som kan användas för att få en uppfattning om hur väl konkurrensen fungerar. Dock kan det finnas andra förklaringar till att priser stiger eller

faller. Exempelvis leder en ökad efterfrågan, allt annat lika, till prishöjningar. Vid snabb teknisk utveckling kan priser sänkas utan att konkurrensen nämnvärt förbättrats.

Genomgången i föreliggande kapitel ger dock vid handen att den ekonomiska utvecklingen i Sverige, enligt de redovisade variabelvärdena, varit relativt gynnsam under senare år. Eftersom konkurrenstycket i en ekonomi påverkar såväl priser som produktivitet och tillväxt kan det konstateras att en fungerande konkurrens är en viktig pusselbit i ett lands ekonomiska politik. En väl fungerande konkurrens leder således till ökad välfärd.

Vid bedömningar av konkurrensen i enskilda branscher krävs noggranna analyser. I nästa kapitel redovisas ett antal faktorer som påverkar konkurrensen. Redogörelsen fokuserar på marknadskoncentration, rörlighet, olika slag av inträdes hinder och den privata konsumtionens utveckling.

<sup>1</sup> U.S. Department of Labor (2006)

<sup>2</sup> Köpkraftspariteter (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, dvs. 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 glass mellan Sverige och Tyskland ställs det pris glassen har i Sverige, t.ex. 20 kronor, mot det pris den har i Tyskland, t.ex. 2 euro. Köpkraftspariteten blir då  $10 (20/2=10)$ . I den av EU publicerade köpkraftsstatistiken brukar denna s.k. reala växelkurs vara relaterad till euro. Dvs. om den nominella växelkursen för euro var 9,20 kronor innebär det att glassen bedöms vara ca 8,5 procent ( $10/9,2=1,087$ ) dyrare i Sverige än i Tyskland.

<sup>3</sup> McKinsey&Company (2006)

<sup>4</sup> McKinsey&Company (2006)

<sup>5</sup> www.scb.se, 2006-07-21

<sup>6</sup> McKinsey&Company (2006)

<sup>7</sup> McKinsey&Company (2006)

<sup>8</sup> ITPS (2006)

<sup>9</sup> Konkurrensverket (2005)

<sup>10</sup> Alternativt kan företagen välja att konkurrera genom att höja kvaliteten i stället för att sänka priset på sin produkt. Vilken strategi som väljs beror på hur konsumenterna värderar pris och kvalitet för den aktuella produkten, hur dyrt det är för företagen att förbättra kvaliteten samt hur välinformerade konsumenterna är om förekommen kvalitet. För en utveckling se Konkurrensverket (2006b).

<sup>11</sup> Vad internationaliseringen innebär för konkurrensen i Sverige har utvecklats i Konkurrensverket (2005)

<sup>12</sup> HIKP har tagits fram inom EU för att förbättra jämförbarheten mellan länders konsumentprisutveckling. HIKP skiljer sig från det svenska konsumentprisindexet (KPI) främst genom att räntekostnader för egnahem inte ingår. Dessutom ingår i HIKP, men inte i KPI, bl.a. barnomsorg, äldreomsorg, sjukhusvård samt vissa finansiella tjänster.

<sup>13</sup> PNI är kvoten av köpkraftsparitet (se förklaring ovan) och nominell växelkurs multiplicerat med 100. Om Sverige har ett PNI på ex. 120 och indexet utgår från prisnivån för EU15 (PNI=100) för en viss vara eller tjänst bedöms denna produkt vara 20 procent dyrare i Sverige än i EU15.

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

### 5 FAKTORER SOM PÅVERKAR KONKURRENSEN

Det finns många faktorer som påverkar konkurrensen inom en marknad. Gällande regelverk, som redogjorts för i kapitel 3, är bara ett av många exempel. I detta kapitel beskrivs andra faktorer som påverkar konkurrensen och hur det med utgångspunkt från faktorerna kan göras konkurrensbedömningar för olika marknader.

#### 5.1 Inledning

Som framgått av kapitel 2 finns det ett positivt samband mellan konkurrens och konsumentnytta. Ett flertal olika faktorer påverkar konkurrensstrycket på en marknad. Dessa faktorer kan ha olika effekter på konkurrensen beroende på de förhållanden som råder inom den enskilda branschen. Det finns därför ingen entydig metod för att bedöma konkurrensen eller konkurrensstrycket på en marknad.

Empiriska studier ger stöd för argumentet att ett ökat antal företag leder till lägre priser och större produktion. En förklaring är att företag med en stor marknadsandel har större möjligheter att utöva marknadsstyrka, dvs. agera oberoende av andra företag på marknaden. Dessutom är det lättare att ingå, samt upprätthålla, konkurrensbegränsande samarbeten (karteller) på marknader med ett fåtal företag.

Ju större marknadsandel ett företag har desto mindre intresse har företaget av att avvika från 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. En förutsättning för att en kartell ska kunna fungera är att företagen kan bevaka (och på olika sätt bestraffa) varandra för att säkerställa att en överenskommelse följs. Eftersom det är lättare att upptäcka prissänkningar på en marknad som består av ett litet antal företag, finns det mycket som talar för att ett konkurrensbegränsande samarbete kan vara i kraft under en lång tidsperiod på en sådan marknad.

På lång sikt skulle man (teoretiskt) kunna förvänta sig att priserna blir sådana att alla "övervinster" elimineras vare sig det förekommer prissamarbete eller ej om det inte finns inträdeshinder. Inom vissa branscher kan företagen emellertid ha skaffat sig kontroll över råvarutillförseln eller över distributions- och försäljningskanalerna, vilket aktivt begränsar möjligheterna för nya företag att vara verksamma på marknaden.

Hinder för nyetableringar behöver dock inte ha med de etablerade företagens agerande att göra. Inträdeshinder kan även bestå av



regleringar som förhindrar eller försvårar nyetablering, exempelvis hälso- och säkerhetsstandarder, importrestriktioner, legitimationskrav och patent. Andra exempel är kommuners marktilldelning för byggnation och det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL (se kapitel 8 och 9).

Branscher kan även karakteriseras av betydande in- eller utträdeskostnader, vilket verkar hämmande på nyetableringar. Många gånger kan nödvändiga investeringar vid nyetablering utgöra ett inträdeshinder. Om dessa investeringar har ett litet andrahandsvärde eller saknar ekonomiskt utbyte om produktionen upphör, s.k. sänkta kostnader (*eng.* sunk costs), kan inträde vara förknippat med ett betydande risktagande, vilket minskar incitamenten för nyetablering på marknaden. Andra faktorer som påverkar företagets incitament för inträde är om verksamheten kännetecknas av betydande kostnader när verksamheten upphör.<sup>1</sup> Exempel på verksamheter med betydande utträdeskostnader är cementfabriker och bensinstationer. Vid utträde från dessa marknader uppkommer kostnader för sanering för att minska en negativ miljöpåverkan. Rörligheten på sådana marknader är som regel begränsad.

De etablerade företagen har under sådana förhållanden stora möjligheter att generera vinster som är större än vad som skulle råda vid en väl fungerande konkurrens.

Givet att det inte föreligger några in- eller utträdeskostnader kommer, enligt ekonomisk teori, nya företag att etablera sig på marknaden om dessa kan bedriva verksamheten lika effektivt som redan etablerade företag. Potentiell konkurrens skulle därmed kunna utgöra ett reellt hot för redan etablerade företag och konkurrenstrycket skulle kunna vara betydande även vid hög marknadskoncentration. I realiteten förekommer dock inga marknader som är helt fria från inträdeshinder. Det gör att etablerade företag kan sätta priser över produktionskostnaden utan att nya företag omedelbart träder in på marknaden. Empiriska studier ger starkt stöd för att etablerade företag tenderar att sänka priset vid nyetableringar, särskilt på marknader med ett litet antal företag.<sup>2</sup> Eftersom potentiella aktörer är medvetna om detta måste det vara attraktivt att träda in på en marknad även vid en lägre prisnivå än den rådande. Dessutom måste företaget kunna bära uppskattade in- och utträdeskostnader för att inträde på marknaden ska ske.

## 5.2 Indikatorer på bristande konkurrens

Som framgått påverkas ett företags möjlighet att utöva marknadsmakt av hur stor marknadsandel, såväl i absoluta som relativa tal, som företaget har. För att kunna dra mer långtgående slutsatser om konkurrensen och utfallet på

marknaden måste fler faktorer än (den inhemska) koncentrationen beaktas. För vissa marknader är importen stor. Koncentrationsmått som baseras på inhemsk produktion tenderar därför att överskatta graden av marknadsmakt.

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

Om företagens marknadsandelar varit höga och stabila över en längre tidsperiod kan det vara en indikation på att konkurrensen är begränsad. Rörligheten bland företagen inom en bransch är således en annan faktor som påverkar konkurrensen och bör därför beaktas vid en konkurrensbedömning av en marknad.

Mot denna bakgrund presenteras i det följande indikatorer på bristande konkurrens i form av koncentrationsmått och mått på rörligheten (mobilitetsmått) för olika marknader (näringsgrenar). Eftersom inträdeshinder ofta är en viktig orsak till hög marknadskoncentration och låg rörlighet redovisas även några inträdeshinder eller indikatorer på att det råder inträdeshinder, nämligen marknadsföringskostnader, kostnader för forskning och utveckling samt avskrivningar. Indikatorerna är beräknade som andelar av respektive näringsgrens (inhemska) omsättning. Utgångspunkten för redovisningen utgörs av Statistiska centralbyråns (SCB) företagsregister enligt branschindelningen i SNI 2002 på femsiffernivå.<sup>3</sup>

En annan indikator på konkurrensstrycket, som inte behandlas närmare i detta kapitel, är företagens vinstnivåer. Låga inträdeshinder innebär att nya företag lätt kan träda in på marknader där lönsamheten är hög. Eftersom ett ökat utbud leder till lägre priser är det inte möjligt för företag att under sådana förutsättningar bevara höga vinstmarginaler över tiden. En hög vinstmarginal kan således indikera att konkurrensen på marknaden är svag. Vid varje given tidpunkt kommer det dock att finnas vissa företag som är mer effektiva än andra och som därför uppvisar större lönsamhet. Detta kan bl.a. bero på att vissa företag gjort bättre marknadsbedömningar och vidtagit nödvändiga investeringar som bidragit till att de kan sätta priser över produktionskostnaden. På marknader som kännetecknas av konkurrens kommer dock utvecklingen att leda till att

priserna pressas ned mot produktionskostnaden. Inom branscher som kännetecknas av stor osäkerhet om framtiden och höga kostnader för forskning och utveckling samtidigt som de rörliga produktionskostnaderna är låga kan lönsamheten periodvis vara mycket stor för företag på marknaden, trots att det finns ett betydande konkurrensstryck i en dynamisk mening.

### 5.2.1 Marknadskoncentration

Marknadskoncentrationen kan mätas på flera olika sätt. I tabell 5.1 och 5.2 redovisas hur koncentrationen utvecklats för ett urval av branscher (näringsgrenar) mellan åren 1993 och 2005.<sup>4</sup> Beräkningarna görs för koncentrationsmått CR4 och Hirschman-Herfindahl-index (HHI).

CR4 visar de fyra största företagens andel av försäljningen på en marknad. En nackdel med detta mått är att det inte ger någon indikation på företagets relativa storlek. Om ett företag har en jämförelsevis stor marknadsandel, kan företaget ha betydande marknadsmakt trots att det inte kan utläsas från en redovisning av CR4. HHI visar ofta mer än CR4 eftersom måttet beaktar respektive företags marknadsandel. Måttet beräknas som summan av samtliga företags kvadrerade marknadsandelar inom en näringsgren. Det största värdet på HHI är 10 000, vilket infaller om det råder monopol, dvs. när ett enda företag svarar för 100 procent av marknaden.

De redovisade näringsgrenarna har valts eftersom de har en förhållandevis stor inhemsk omsättning, importen är begränsad och koncentrationen (beräknad på inhemsk omsättning) är relativt stor.<sup>5</sup> Hänsyn har även tagits till att dessa näringsgrenar är relevanta för övriga branschbeskrivningar i denna rapport.

Indelningen i näringsgrenar enligt SCB:s

företagsregister har inte konstruerats för att göra konkurrensanalyser. Konkurrensindikatorerna kan därför i vissa fall vara missvisande. Exempelvis hänförs företag som är verksamma inom flera näringsgrenar till den näringsgren där den huvudsakliga produktionen bedrivs. Illustrativa exempel på de problem som kan uppstå vid en felaktig tolkning av statistiken är de två näringsgrenarna framställning av mineralvatten och läskedrycker samt ölbryggerier, där HHI år 2005 uppgick till 9 030 respektive 3 200. Eftersom många ölbryggerier även är tillverkare av mineralvatten och läskedrycker, riskerar koncentrationen inom näringsgrenen mineralvatten och läskedrycker att överskatta graden av marknadsakt. Dessutom överskattas koncentrationen inom näringsgrenen ölbryggerier eftersom en stor del av den totala ölkonsumtionen utgörs av importerat öl.

Ett annat förhållande som kan innebära problem med att använda industristatistiken för konkurrensanalyser är att den baseras på data för enskilda företag. Koncentrationsmåttet riskerar därför att bli mindre värdefulla och i vissa fall missvisande. Ett sådant exempel är dagligvaruhandeln. År 2005 uppgick HHI och CR4 för näringsgrenen livsmedelsbutiker med brett sortiment till endast 150 respektive 19 procent. Det beror främst på att de enskilda handlarna som ingår i den största kedjan på marknaden (ICA) räknas som enskilda företag i statistiken (se kapitel 9). Problematiken återfinns även inom näringsgrenen järnvägstransporter (se kapitel 10), där HHI sjönk från 8 846 till 3 225 mellan åren 2000 och 2001. Koncentrationen på marknaden har varit stabil såväl före som efter den kraftiga nedgången, med HHI på omkring 9 000 respektive 3 000. En del av förklaringen till den kraftigt minskade koncentrationen är att Statens järnvägar (SJ) år 2000 förlorade ett antal viktiga anbud. En mer avgörande förklaring är dock att SJ vid års-

skiftet 2000/2001 delade upp sin verksamhet i flera bolag. Det innebar bl.a. att SJ:s persontransporter respektive godstransporter numer handhas av två separata bolag. Omorganiseringen medförde således att antalet järnvägsbolag blev fler utan att konkurrensen på de separata marknaderna för gods- respektive persontransporter på järnväg skärptes.

Av tabellerna 5.1 och 5.2 framgår att koncentrationen inom flera av de valda näringsgrenarna är hög. År 2005 fanns enligt SCB fyra företag inom sockerindustrin och 17 inom cementtillverkning. HHI indikerar dock att det i princip råder monopol på båda dessa marknader. Koncentrationen för de båda näringsgrenarna har dessutom varit relativt stabil över tiden.

Som framgår av tabellerna 5.1 och 5.2 är petroleumraffinering en näringsgren där koncentrationen ökat markant under perioden med en ökning av HHI på närmare 6 500 enheter. En viktig förklaring till det är att oljebolaget Preem som äger de två största raffinaderierna i Sverige, under 2005 ombildade de två raffinaderierna (som tidigare var två skilda bolag) till en juridisk person. Dessutom har Preems marknadsandel ökat kraftigt under perioden.

Mellan 1993 och 2005 ökade CR4 i sju, minskade i sex och var oförändrat i en av näringsgrenarna. Under samma period ökade HHI för hälften av näringsgrenarna. Den procentuella förändringen har generellt varit större för HHI än för CR4.

För näringsgrenarna knäckebröds-, annan mejerivaru- respektive glasstillverkning gäller att CR4 ökat eller varit oförändrat samtidigt som HHI har minskat. Det tyder på att det skett en omfördelning av marknadsandelarna bland de fyra största aktörerna inom dessa näringsgrenar. Särskilt tydligt är det avseende glasstillverkning, där HHI minskat med drygt

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

■ **Tabell 5.1: CR4 inom olika näringsgrenar åren 1993, 1999 och 2005, förändring av CR4 i procentenheter mellan 1993 och 2005 samt genomsnitt av CR4 för tidsperioden 1993–2005. Avrundade heltal**

Näringsgren	1993	1999	2005	Förändring	Genomsnitt
Sockertillverkning	100	100	100	0	100
Tapettillverkning	100	100	98	-2	99
Tillverkning av cement	98	98	100	2	99
Knäckebrödstillverkning	98	95	97	-1	97
Sulfatmassatillverkning	97	97	100	3	94
Glasstillverkning	92	90	85	-7	90
Annan mejerivarutillverkning	90	89	91	1	89
Reguljär lufttransport	90	87	83	-7	87
Petroleumraffinering	81	79	100	19	81
Telekommunikationer	94	58	68	-26	74
Styckning av kött	66	52	74	8	54
Byggande av hus	36	40	50	14	41
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	11	36	39	28	37
Elinstallationer	24	21	12	-12	18

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

1 900 enheter samtidigt som CR4 varit oförändrat. Dessa näringsgrenar utgör underleverantörer till dagligvaruhandeln. Att marknadsledaren har förlorat marknadsandelar till de företag som är näst störst eller närmast därefter kan vara ett tecken på det ökade inslaget av handelns egna märkesvaror (EMV) där ofta tillverkningen läggs hos ett annat företag än marknadsledaren (se kapitel 9).

För tapettillverkning var koncentrationen uttryckt som CR4 i genomsnitt så högt som 99 under den studerade tidsperioden. HHI uppgick i genomsnitt till närmare 4 400. För näringsgrenen byggande av hus är bilden en annan med låga redovisade koncentrations-

mått. Dock kan, som framgår av kapitel 8, konstateras att denna näringsgren består av många små företag som i praktiken ofta fungerar som underleverantörer till de stora, tillika rikstäckande företagen.

### 5.2.2 Mobilitetsmått

Olika mobilitetsmått, som avser att mäta rörligheten på marknaden, kan bidra till att identifiera marknader med ett begränsat in- och utträde av företag samt ge en uppfattning om marknadsdynamiken inom olika näringsgrenar. I tabellerna 5.3 och 5.4 redovisas två olika mått för rörligheten på marknaden

■ Tabell 5.2: HHI inom olika näringsgrenar åren 1993, 1999 och 2005, förändring av HHI i antal enheter mellan 1993 och 2005 samt genomsnitt av HHI för tidsperioden 1993–2005. Avrundade heltal

Näringsgren	1993	1999	2005	Förändring	Genomsnitt
Sockertillverkning	10 000	10 000	9 610	-390	9 849
Tillverkning av cement	9 410	9 028	9 410	1	9 284
Knäckebrödstillverkning	6 553	4 949	5 850	-703	5 980
Tapettillverkning	4 137	4 601	5 990	1 854	4 388
Reguljär lufttransport	3 309	5 031	2 320	-989	3 958
Glasstillverkning	4 584	3 766	2 630	-1 954	3 833
Sulfatmassatillverkning	3 347	3 360	4 530	1 183	3 711
Annan mejerivarutillverkning	4 219	3 864	3 050	-1 169	3 485
Petroleumraffinering	2 126	2 225	8 500	6 375	2 665
Telekommunikationer	5 575	1 151	1 440	-4 135	2 305
Styckning av kött	1 753	1 167	3 000	1 247	1 771
Byggande av hus	437	725	640	203	578
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	48	433	540	492	460
Elinstallationer	164	176	70	-94	129

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

nämligen churn (CH) och mobilitetsindex (MI). Mobilitetsmåttan redovisas för de ovan valda näringsgrenarna, för de tre näringsgrenar som uppvisar minst rörlighet samt för genomsnittet av alla näringsgrenar (exklusive dem som av olika skäl uteslutits från analysen).

CH mäter alla in- och utträden inom en näringsgren under ett år.<sup>6</sup> Om CH uppvisar ett jämförelsevis lågt utfall inom en näringsgren har antalet in- och utträden varit litet, vilket innebär en begränsad rörlighet på marknaden. Ett högt värde på CH kan bero på att många företag trätt ut från marknaden utan att nya företag trätt in. Under sådana förutsättningar kan ett högt CH innebära att konkurrenstrycket

minskat. Mot denna bakgrund redovisas även genomsnittet för antalet ny- och avregistrerade företag som ligger till grund för beräkningen av CH.

Ett problem med måttet är att det inte tar hänsyn till storleken på ny- och avregistrerade företag. Konkurrenstrycket påverkas exempelvis inte mycket om marknadskoncentrationen är hög och nyetablering endast förekommit bland små företag som inte har förutsättningar att vara verksamma nationellt. Vidare kan ett lågt CH förklaras av att redan effektiva företag konkurrerar på marknaden.

I flertalet av de studerade branscherna är värdet på variabeln för rörlighet, i detta fall

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

■ **Tabell 5.3: Genomsnittligt antal in- och utträdade företag samt genomsnittligt CH för olika näringsgrenar. Åren 1993–2005**

Näringsgren	Inträde	Utträde	CH
Tillverkning av garn av silketyp	0,0	0,0	0,000
Tillverkning av färgämnen	0,3	0,1	0,051
Vattenväxtodling	0,3	0,2	0,060
Sockertillverkning	0,1	0,1	0,111
Tillverkning av cement	1,3	1,8	0,122
Knäckebrödstillverkning	2,4	1,6	0,196
Tapettillverkning	0,3	0,1	0,061
Reguljär lufttransport	8,5	9,5	0,203
Glasstillverkning	3,2	2,3	0,137
Sulfatmassatillverkning	2,2	1,8	0,089
Annan mejerivarutillverkning	1,8	1,1	0,140
Petroleumraffinering	1,8	2,0	0,128
Telekommunikationer	70,9	34,4	0,362
Styckning av kött	5,7	6,1	0,178
Byggande av hus	1026,7	897,9	0,164
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	107,9	129,4	0,181
Elinstallationer	638,8	469,0	0,150
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>125,9</b>	<b>80,8</b>	<b>0,196</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

CH, mindre än genomsnittet för alla näringsgrenar. Näringsgrenarna tapet- respektive sulfatmassatillverkning antar ett värde som ligger nära det som gällde för de tre näringsgrenar som hade lägst CH av alla de studerade näringsgrenarna. Sockertillverkning och tillverkning av cement utgör andra exempel på näringsgrenar med lågt CH. Som framgått kännetecknas dessa marknader av en mycket hög koncentration.

Endast två näringsgrenar (reguljär lufttrafik och telekommunikationer) visar ett högre CH än genomsnittet för samtliga näringsgre-

nar. För telekommunikationer uppgick CH till 0,362 vilket är högt relativt övriga näringsgrenar. Det höga värdet kan i synnerhet hänföras till att nya företag trätt in på marknaden. Enligt SCB har nyetableringarna på marknaden varit relativt jämnt fördelade mellan företag inom olika omsättningsklasser, dvs. företag med såväl stora som små marknadsandelar. Den kraftigt minskade koncentrationen på denna marknad som påvisades i avsnitt 5.2.1 kan således hänföras till ett ökat inträde av företag (se kapitel 12).

Ett problem med CH är att måttet inte ger

— Tabell 5.4: Genomsnitt av MI för olika näringsgrenar. Åren 1993–2005

Näringsgren	MI
Hårvård	2,9
Blandat jordbruk (växtodling i kombination med djurskötsel)	3,0
Restaurangverksamhet	3,3
Sockertillverkning	4,3
Tillverkning av cement	4,9
Knäckebrödstillverkning	11,3
Tapettillverkning	14,7
Reguljär lufttransport	14,3
Glasstillverkning	16,0
Sulfatmassatillverkning	23,2
Framställning av öl	16,7
Annan mejerivarutillverkning	12,0
Petroleumraffinering	23,5
Telekommunikationer	14,3
Styckning av kött	33,1
Byggande av hus	13,9
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	13,3
Elinstallationer	8,7
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>18,8</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

någon indikation på om ett eller flera företag expanderat eller minskat kraftigt under åren, vilket kan ha betydande effekt på konkurrensen. Analysen bör därför kompletteras med MI som mäter skillnaden i marknadsandel för varje företag inom samma näringsgren mellan två tidsperioder.<sup>7</sup> Måttet antar ett värde mellan 0 och 100, där 0 indikerar att inga förändringar skett och 100 innebär att inget företag som var aktivt första tidsperioden var aktivt under den andra tidsperioden. MI kan exempelvis indikera en hög rörlighet om ett dominerande företag byter namn eller en division inom ett företag

bolagiseras även om det inte skett några övriga förändringar på marknaden. Det innebär att måttet kan variera kraftigt inom en näringsgren mellan enskilda år. För att reducera risken för att MI ger missvisande resultat redovisas, i tabell 5.4, det genomsnittliga värdet för perioden 1993–2005.

Som framgår av tabell 5.4 var MI för socker- och cementtillverkning endast något högre än för de näringsgrenar som uppvisar de minsta värdena. Eftersom koncentrationen för näringsgrenarna varit hög under den studerade perioden, är en rimlig slutsats att det i stor utsträckning är samma företag som varit verksamma inom näringsgrenarna. MI för näringsgrenen styckning av kött tyder på att marknadsförhållandena förändrats påtagligt. Som framgår ovan har också koncentrationen ökat i näringsgrenen. Det är ett tecken på att de renodlade styckningsföretagen blir färre (koncentrationen har ökat också för näringsgrenen kreatursslakterier). Till följd av att en allt större del av konsumtionen av kött är importerad råder en överkapacitet såväl inom slakteri- som styckningsområdet. Det har lett till färre och större företag inom båda dessa näringsgrenar med ett ökat inslag av vertikal integration (se faktaruta i kapitel 9).

Det höga värdet för MI vad avser petroleumraffinering hänger samman med att Preems redovisade marknadsandelar enligt ovan har ökat under perioden.

I motsats till vad som gäller för CH är det näringsgrenar med låg koncentration och ett stort antal företag som uppvisar lägst värde för MI. Antalet företag för de näringsgrenar med lägst utfall för MI under perioden uppgick år 2005 till mellan 15 000 och 33 000, CR4 uppgick till 2–9 procent och HHI var mellan 0 och 30. Det beror på att värdet på MI är lågt för marknader med liten företagskoncentration. Om ett litet företag fördubblar sin omsättning,

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

allt annat lika, ökar företagets totala marknadsandel endast i liten utsträckning. För ett större företag skulle en sådan förändring få ett större genomslag på marknadsandelen. Vid en konkurrensbedömning bör MI därför kompletteras med olika koncentrationsmått.

Sammantaget kan konstateras att för flertalet av de redovisade näringsgrenarna var rörligheten, uttryckt såväl som CH och MI, låg under den studerade perioden relativt genomsnittet för samtliga näringsgrenar.

En liten rörlighet behöver dock nödvändigtvis inte innebära att det finns omfattande etableringshinder. Det kan vara 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 behöver en hög uppmätt rörlighet inte innebära att konkurrensstrycket 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.

### 5.2.3 Inträdeshinder

I de följande avsnitten redovisas exempel på indikatorer som kan användas för att bedöma inträdeshinder på olika marknader. Indikatorerna är kostnader för marknadsföring, kostnader för forskning och utveckling samt avskrivningar som andel av omsättningen.

#### KOSTNADER FÖR MARKNADSFÖRING

Genom olika marknadsföringsinsatser kan företag differentiera sig från konkurrenterna. Marknadsföring kan därför leda till att konsumenter upplever att två exakt likadana produkter skiljer sig åt.<sup>8</sup> Vidare kan marknads-

föring bidra till att skapa förtroende hos konsumenterna för vissa företag. Marknadsföringskostnaderna för att ta sig in på en marknad kan vara betydande om varumärken har stor betydelse för konsumenternas val mellan olika produkter. Eftersom investeringar i marknadsföring i stor utsträckning är sänkta kostnader, kan dessa utgöra ett inträdeshinder.<sup>9</sup>

I tabell 5.5 redovisas kostnader för marknadsföring (reklam och PR) som andel av omsättningen inom olika näringsgrenar för åren 2003 och 2004.<sup>10</sup> Empiriska studier visar att det (generellt) finns ett positivt samband mellan denna variabel och lönsamheten inom en bransch. Sambandet är dock inte entydigt. Eftersom marknadsföring även utgör ett konkurrensmedel, kan ett högt värde på indikatorn vara ett tecken på intensiv konkurrens, och vice versa.<sup>11</sup> Utöver de studerade näringsgrenarna redovisas därför de tre näringsgrenar med störst respektive minst marknadsföringskostnader relativt omsättningen.<sup>12</sup>

För flera av de studerade näringsgrenarna redovisas statistiken på en mer aggregerad nivå än tidigare. Exempelvis redovisas sockertillverkning tillsammans med näringsgrenen tillverkning av sockerkonfektyrer. För näringsgrenen sockertillverkning kan värdet på den studerade variabeln antas vara betydligt lägre. Eftersom det i princip råder monopol inom sockertillverkningsindustrin, liksom för cementtillverkning, kan små investeringar i marknadsföring vara en indikation på svag konkurrens. Pappersmassatillverkning är liksom styckning av kött en produktion av homogena produkter som inte inriktas mot slutkundsledet utan till pappersbruk (som kan vara vertikalt integrerade) respektive dagligvarugrossister. Det kan förklara att dessa näringsgrenar har relativt sett små kostnader för marknadsföring.

För näringsgrenarna glass- respektive knäckebrödstillverkning gäller att de relativa



■ **Tabell 5.5: Investeringar i marknadsföring som andel av omsättningen för olika näringsgrenar, åren 2003 och 2004. Procent**

Näringsgren	2003	2004
Postorderhandel, brett sortiment	13,20	15,42
Fastighetsförmedling	8,40	12,01
Agenturhandel med annat specialsortiment	5,65	11,99
Tillverkning av karosserier för motorfordon, släpvagnar m.m.	0,02	0,07
Tillverkning av gödselmedel m.m.	0,05	0,06
Tillverkning av stenkolsprodukter	0,00	0,05
Sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyrer	0,63	2,40
Tillverkning av cement samt tillverkning av kalk	0,28	0,44
Tillverkning av knäckebröd, kex och konserverade bakverk	6,62	6,54
Tapettillverkning	0,35	1,60
Reguljär lufttransport	0,98	1,44
Glasstillverkning	8,05	7,79
Tillverkning av pappersmassa	0,16	0,21
Annan mejerivarutillverkning	2,63	3,35
Petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle	0,02	0,07
Telekommunikationer	3,30	4,53
Styckning av kött	0,03	0,12
Byggande av hus och andra byggnadsverk	0,18	0,19
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	1,75	2,44
Elinstallationer	0,22	0,47
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>1,11</b>	<b>1,11</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

kostnaderna för marknadsföring är betydligt större än för genomsnittet för alla näringsgrenar. Inom dessa näringsgrenar kan höga marknadsföringskostnader innebära ett inträdeshinder. Intensiva reklamsatsningar har bidragit till att exempelvis GB Glace och Åhus Glass samt Wasa knäckebröd och Göteborgskex har ett stort förtroende hos konsumenterna.

En slutsats av redogörelsen i detta avsnitt är att det är nödvändigt att beakta ett flertal faktorer för att kunna avgöra om marknadsför-

ringskostnader utgör ett inträdeshinder eller om det snarare är ett tecken på en intensiv konkurrens om kunderna. Alternativt kan blygsamma investeringar vara ett tecken på ett svagt konkurrenstryck och att det därför inte är nödvändigt att investera i marknadsföring.

#### FORSKNING OCH UTVECKLING

I tabell 5.6 redovisas kostnader för forskning och utveckling (FoU) som andel av omsättningen för de valda näringsgrenarna samt för

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

■ **Tabell 5.6: Genomsnitt av investeringar i forskning och utveckling som andel av omsättningen för olika näringsgrenar. Åren 1990–2004**

Näringsgren	FoU/omsättning
Tillverkning av radio- och tv-apparater m.m.	19,69
Tillverkning av vapen och ammunition	15,42
Tillverkning av instrument för mätning, kontroll, provning och navigering m.m.	12,68
Sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyrer	0,44
Tillverkning av cement samt tillverkning av kalk	1,46
Tillverkning av knäckebröd, kex och konserverade bakverk	0,47
Tapettillverkning	1,11
Reguljär lufttransport	0,00
Glasstillverkning	0,39
Tillverkning av pappersmassa	0,51
Annan mejerivarutillverkning	0,28
Petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle	1,06
Telekommunikationer	2,04
Styckning av kött	0,03
Byggande av hus och andra byggnadsverk	0,01
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	0,07
Elinstallationer	0,02
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>0,63</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

de tre näringsgrenar vars värden är störst.<sup>13</sup> Eftersom investeringar i FoU många gånger utgör sänkta kostnader, kan ett högt värde på denna variabel vara en indikation på betydande inträdeshinder. Empiriska studier visar ett positivt samband mellan FoU-investeringar och företagskoncentration. Vidare har indikatorn ett signifikant förklaringsvärde för lönsamheten inom en bransch.<sup>14</sup>

Tolkningen av FoU-indikatorn är dock inte entydig. Å ena sidan kan FoU-kostnader innebära ett inträdeshinder, å andra sidan kan det

vara ett tecken på en intensiv dynamisk konkurrens *om* eller *på* marknaden (se avsnitt 6.2).

Fyra av de studerade näringsgrenarna, cementtillverkning, tapettillverkning, petroleumraffinering samt telekommunikationer, uppvisar ett större värde på denna variabel än genomsnittet för alla näringsgrenar. Generellt uppvisar dock de valda näringsgrenarna relativt låga nivåer avseende FoU. Det kan ses som ett tecken på att just kostnader för FoU inte utgör ett avgörande inträdeshinder för just dessa näringsgrenar.

■ **Tabell 5.7: Genomsnitt av finansiella kostnader som andel av omsättningen för olika näringsgrenar. Åren 1990–2004**

Näringsgren	Finansiella kostnader/ omsättning
Uthyrning av flygplan	59,71
Handel med egna fastigheter	37,30
Tillverkning av vitvaror och övriga elektriska hushållsmaskiner	22,08
Sockertillverkning	2,17
Tillverkning av cement	13,46
Tillverkning av knäckebröd, kex och konserverade bakverk	2,37
Tapettillverkning	2,06
Reguljär lufttransport	4,95
Glasstillverkning	4,80
Tillverkning av pappersmassa	3,72
Annan mejerivarutillverkning	0,53
Petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle	3,88
Telekommunikationer	5,83
Styckning av kött	0,66
Byggande av hus och andra byggnadsverk	4,53
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk	1,25
Elinstallationer	1,33
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>3,25</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

## AVSKRIVNINGAR

I tabell 5.7 redovisas avskrivningar som andel av omsättningen.<sup>15</sup> Indikatorn kan bidra till att identifiera kapitalkrävande industrier med betydande inträdeshinder i form av fasta kostnader. Som framgår av tabellen antar majoriteten av de studerade näringsgrenarna ett värde för variabeln som är större än genomsnittet för samtliga näringsgrenar. För näringsgrenarna knäckebrödstillverkning och telekommunikationer gäller att de uppvisar några av de största värdena bland alla näringsgrenar. Det kan

således konstateras att det synes krävas relativt sett stora investeringar för att vara verksam inom flera av de studerade näringsgrenarna.

Ett problem med indikatorn är att företag kan tillämpa olika avskrivningsregler, vilket innebär att variabelvärdena kan variera kraftigt mellan olika näringsgrenar trots att kapitalstocken relativt omsättningen är lika stor. Således bör även denna indikator användas i kombination med koncentrationsmått och mått på rörlighet på marknaden samt noggranna analyser av respektive marknads kännetecken.

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

### 5.3 Avgränsning av en relevant marknad

Genom att identifiera marknader som uppvisar konkurrensbegränsningar med hjälp av ovan nämnda faktorer gör man en s.k. *top down analys*. Det finns flera problem förknippade med en sådan analys. Exempelvis utgår data från branschindelningar som inte nödvändigtvis överensstämmer med relevanta marknader enligt en konkurrensrättslig bedömning. Det finns därför risk att betydelsen av konkurrensindikatorerna över- eller underskattas. Vidare finns många fler faktorer som påverkar konkurrensen inom en marknad som inte fångas upp av denna metod. Vid en konkurrensanalys av en enskild marknad är det därför nödvändigt att komplettera analysen med en s.k. *bottom up analys*, dvs. att avgränsa en relevant marknad och med hjälp av ekonomiska metoder och andra bedömningar utvärdera om marknaden fungerar tillfredställande.

Ett första steg i en marknads- eller konkurrensanalys är därför 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 bedöms vad som sker vid en liten men varaktig ökning

av priset för en produkt. Det pris som testet ska utgå från är det pris som skulle råda på en marknad som kännetecknas av konkurrens, dvs. det får inte vara ett monopolpris (se vidare nedan) och heller inte ett reglerat pris.<sup>16</sup> Om en prisökning inte skulle vara lönsam (pga. 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. efterfrågeelasticiteter<sup>17</sup> 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 pga. 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.<sup>18</sup>

Under vissa omständigheter kan andra liknande test användas för att söka avgränsa den relevanta marknaden. Ett sådant test går under beteckningen "Critical Loss Test" där följande fråga ställs. Om produkten eller produkterna *inte* ska tillhöra samma relevanta marknad, hur mycket måste försäljningen minska för

att en prisökning om 5–10 procent ska bli olönsam? Testet utförs i två steg. I det första steget beräknas den kritiska nivån för försäljningsminskningen. I det andra steget jämförs denna nivå med den försäljningsminskning som prisökningen skulle resultera i.<sup>19</sup> Om försäljningsminskningen skulle vara större än den kritiska nivån är prisökningen olönsam och den relevanta produktmarknaden måste utvidgas till att omfatta fler produkter.<sup>20</sup>

I tabell 5.8 redovisas kritiska nivåer vid olika vinstmarginaler<sup>21</sup> (i procent) när prisökningarna uppgår till 5 respektive 10 procent.

Om vinstmarginalen<sup>22</sup> exempelvis uppgår till 60 procent innebär detta att produkten ifråga utgör en egen relevant marknad om försäljningsminskningen vid en prisökning med 10 procent skulle vara 14 procent eller mindre. Om försäljningsminskningen skulle överstiga 14 procent, skulle prisökningen vara olönsam varvid marknaden skulle behöva utvidgas till att omfatta fler produkter. Som framgått ovan kan brist på data innebära att det inte är möjligt att beräkna (skatta) försäljningsminskningen. Dock kan känslighetsanalyser genomföras som kan ligga till grund för olika kvalitativa resonemang.

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 pris, kvalitet och produktion. 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)

■ **Tabell 5.8: Kritiska nivåer vid olika vinstmarginaler (i procent) när prisökningarna uppgår till 5 respektive 10 procent. Avrundade tal**

	5 procents prisökning	10 procents prisökning
Vinstmarginal i procent	Kritisk nivå i procent	Kritisk nivå i procent
10	33	50
20	20	33
30	14	25
40	11	20
50	9	17
60	8	14
70	7	12
80	6	11
90	5	10

agera oberoende av konkurrenter, kunder och konsumenter.

Vid en konkurrensanalys är det även viktigt att beakta konsumenternas roll på marknaden. Exempelvis påverkas konkurrensen på marknaden av hur pass starka och välinformerade köparna är. En hög koncentration på säljarsidan kan motverkas av en hög koncentration på köparsidan, vilket minskar möjligheterna för säljarna att begränsa konkurrensen.

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

### 5.4 Konsumtionens utveckling

Välinformerade och starka konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt. Exempelvis kan en hög koncentration på säljarsidan motverkas av en hög koncentration på köparsidan, vilket minskar möjligheterna för säljarna att begränsa konkurrensen.

Att samla in och jämföra information om olika leverantörers erbjudanden kan vara tidsödande och kostsamt. Internets utveckling har inneburit att konsumenternas möjligheter att snabbt jämföra priserna på en vara eller tjänst har ökat. Detta innebär att konsumenterna i flera fall kan fatta 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 leder till ökad konkurrens och en prispress på marknaden.<sup>23</sup>

Den privata konsumtionen uppgår till omkring 50 procent av Sveriges BNP. År 2005 utgjorde den privata konsumtionen knappt 1 284 miljarder kronor enligt uppgift från SCB.<sup>24</sup>

På en aggregerad nivå har förändringar av de relativa priserna orsakade av bl.a. lägre livsmedelspriser påverkat konsumtionens sammansättning, vilken i sin tur kan påverka såväl ekonomins funktionssätt i stort som utfallet på olika marknader. Om konsumenterna i ökad utsträckning efterfrågar varor och tjänster som produceras på marknader med flera aktörer – eller på marknader där nyetablering är relativt enkelt – och i mindre utsträckning sådana varor och tjänster som enbart produceras av ett eller ett fåtal företag kan detta väntas leda till en totalt sett ökad konkurrens. Detsamma gäller om konsumenternas smak ändras i riktning

mot mer ovanliga varumärken, t.ex. olika slag av importerade produkter.

Den privata konsumtionens sammansättning kan således påverka konkurrensen på olika marknader. Det är därför relevant att studera utvecklingen av denna.

I konsumentprisindex (KPI) delas den privata konsumtionen in i tolv huvudgrupper som 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 som motsvarar gruppernas värdeandelar av den totala privata konsumtionen.<sup>25</sup> Vikterna för varje år fastställs vid årets inledning och ska således spegla den ekonomiska betydelse som varje huvudgrupp har för konsumenterna det aktuella året.

I tabell 5.9 redovisas nominella och relativa prisförändringar, viktförändring och relativ volymförändring i den privata konsumtionen för perioden oktober 1995 t.o.m. oktober 2006. Som framgår har huvudgruppen utbildning utelämnats då den endast bedöms utgöra 4 promille av den privata konsumtionen för år 2006. I det följande görs en översiktlig genomgång av utvecklingen inom de huvudgrupper som kommer att beröras närmare i denna rapport.

#### BOENDE

Som framgår av tabellen antas huvudgruppen boende svara för 28,7 procent av konsumenternas konsumtion år 2006. Den största delen av detta utgörs av hyror eller avgifter för lägenheter (14,2 procent) och nyttjande av bostaden

■ **Tabell 5.9: Vikter i KPI för olika huvudgrupper 2006 samt prisförändringar, viktförändring och volymförändring relativt total privat konsumtion för perioden oktober 1995–oktober 2006. Procent**

	Vikt i KPI 2006	Nominell prisför- ändring	Prisför- ändring relativt KPI	Viktför- ändring	Volymför- ändring relativt total privat konsumtion
KPI totalt	100,0	11,4			
Livsmedel & alkoholfria drycker	13,3	2,3	-8,1	-11,3	-3,5
Alkohol & tobak	4,0	22,2	9,7	-23,1	-29,9
Kläder & skor	5,7	6,0	-4,8	-1,7	3,2
Boende	28,7	15,4	3,6	-16,6	-19,5
Inventarier	5,4	1,5	-8,8	12,5	23,4
Hälsa- & sjukvård	2,9	62,9	46,3	20,8	-17,4
Transport	13,3	21,0	8,6	8,1	-0,5
Post & tele	3,5	-23,3	-31,1	52,2	121,0
Rekreation o kultur	12,4	-5,7	-15,3	22,8	44,9
Restauranger o logi	5,5	28,2	15,1	44,7	25,7
Diverse	4,9	39,7	25,4	25,6	0,2

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

i egna hem (8,7 procent). Övriga undergrupper är vatten och bostadsanknutna tjänster för egna hem (0,8 procent) samt el och bränsle (5,0 procent). Således är ett ökat konkurrenstryck inom hela eller delar av denna huvudgrupp till stor nytta för konsumenterna. Av tabellen framgår också att de nominella priserna för huvudgruppen har ökat med drygt 15 procent under den studerade perioden samtidigt som KPI ökat med omkring 11,5 procent. Priserna för boendet bedöms därmed ha ökat med omkring 3,5 procent relativt KPI. I det följande redovisas ett antal konkurrenshinder för områden som kan antas påverka bl.a. prisutvecklingen inom denna huvudgrupp. Områdena är bygg och anläggning (se kapitel 8) och energi (se kapitel 11).

#### LIVSMEDEL OCH ALKOHOLFRIA DRYCKER

När det gäller en annan huvudgrupp med stor vikt i KPI, livsmedel och alkoholfria drycker, kan det konstateras att de nominella priserna ökat med knappt 2,5 procent vilket innebär en nedgång relativt KPI med drygt 8 procent. En inte obetydlig del av den relativa prisminskningen beror på att momsens för livsmedel sänktes under 1996 (från 21 till 12 procent). En annan viktig förklaring är det svenska medlemskapet i EU som inneburit ett ökat konkurrenstryck i leverantörsledet. Prisminskningen relativt KPI har fortsatt de senare åren vilket till en del sannolikt kan förklaras med ett ökat konkurrenstryck i såväl detalj- som grossistledet för dagligvaror (se kapitel 9).

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

Huvudgruppens vikt i KPI har minskat mer än relativpriset. Det innebär att de svenska konsumenterna, relativt sett, köper mindre livsmedel och alkoholfria drycker 2006 jämfört med år 1995. Det kan noteras att konsumtionen av hotell- och restaurangtjänster har ökat betydligt relativt övrig konsumtion. En del av den relativt sett minskande konsumtionen av livsmedel och drycker som uppmäts inom den aktuella huvudgruppen kan förklaras av att det är vanligare med restaurangbesök år 2006 än det var år 1995.

### TRANSPORT

Huvudgruppen transport har en vikt i KPI som är lika stor som livsmedel och alkoholfria drycker, dvs. 13,3 procent. Denna huvudgrupp omfattade år 2006 undergrupperna inköp av fordon (4,3 procent), drift av fordon (7,0 procent) och transporttjänster (2,1 procent). Som framgår av tabellen har priserna relativt KPI ökat med 13 procent under perioden. Uppgången förklaras av relativt kraftiga prisökningar inom undergrupperna drift av fordon, dvs. bl.a. bränslepriser och transporttjänster.

### POST- OCH TELEKOMMUNIKATIONER

Vad gäller tele har prisutvecklingen varit synnerligen gynnsam för konsumenterna. Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har, i nominella termer, enligt SCB sänkts med knappt 23 procent mellan oktober 1995 och oktober 2006. Under motsvarande period ökade KPI med drygt 11 procent. Relativt KPI har priserna för post och tele därmed fallit med över 30 procent mellan perioden oktober 1995– oktober 2006. Det är undergruppen teletjänster och utrustning som står för denna nedgång. För posttjänster är utvecklingen en annan. Där har priset för de tjänster som ingår i KPI stigit avsevärt under perioden eller med

drygt 70 procent. Genomslaget i huvudgruppen var dock begränsad eftersom posttjänsternas vikt endast motsvarade knappt 7 procent av huvudgruppens vikt.

Viktiga förklaringar till prispressen inom området för elektronisk kommunikation, där teletjänster ingår, är den snabba tekniska utvecklingen och att marknaden öppnades för konkurrens redan 1993 (se kapitel 12). Också postområdet har liberaliserats. Dock beror den kraftiga prisökningen på att det är den del som är prisreglerad (brevportot) som mäts i KPI, medan den konkurrensutsatta delen av postmarknaden som företagskunder fått del av, ej mäts i KPI.<sup>26</sup>

### DIVERSE VAROR OCH TJÄNSTER

I huvudgruppen diverse varor och tjänster som ges en vikt om 4,9 procent i KPI ingår bl.a. de två undergrupperna personlig hygien och övriga personliga tillhörigheter (2,7 procent) samt undergruppen försäkringar och andra finansiella tjänster (1,6 procent). Vad gäller de två första undergrupperna har deras vikt ökat med drygt 25 procent under perioden. Varor för personlig hygien säljs i stor utsträckning inom dagligvaruhandeln. Priserna för dessa varor har ökat mer än KPI vilket innebär att de blivit relativt sett dyrare. Dock har produktutbudet under perioden blivit betydligt större med en mängd olika produkter som har skilda priser och med differentierat tjänsteinnehåll (kvalitet).

Vad gäller försäkringar och andra finansiella tjänster har deras betydelse för konsumenterna ökat. År 1995 redovisades inte denna typ av tjänster som separata undergrupper i KPI. Några konkurrenshinder vad avser banktjänster riktade till privatpersoner redovisas i kapitel 13.



## 5.5 Avslutande kommentarer

I detta kapitel har olika faktorer som påverkar konkurrensen och utfallet på olika marknader beskrivits. Med utgångspunkt från faktorerna kan det göras konkurrensbedömningar för olika marknader. Som framgått av redogörelsen kan faktorerna innebära såväl positiva som negativa effekter på konkurrensen. Vidare kan vissa faktorer påverka såväl som påverkas av konkurrensen, dvs. de är endogena.

Tolkningen är således inte entydig. Exempelvis kan koncentrationsmått å ena sidan utgöra en indikator på konkurrensstrycket. Å andra sidan påverkas koncentrationen av konkurrensen. Ett annat exempel är förändringar i den privata konsumtionens sammansättning. Förändrade konsumtionsmönster kan påverka såväl ekonomins funktionssätt i stort som utfallet på olika marknader och således konkurrensen på dessa. Samtidigt kan prisförändringar till följd av ökad eller minskad konkurrens påverka den privata konsumtionens sammansättning. Liksom för koncentrationen kan den privata konsumtionens sammansättning både påverka och påverkas av konkurrensen.

Det är sällan fruktbart att utifrån en isolerad variabel dra långtgående slutsatser om konkurrensen på olika marknader. En hög inhemsk marknadskoncentration är t.ex. ett mindre problem om det förekommer en stor import av den aktuella produkten eller av substitut till produkten. På samma sätt behöver en liten rörlighet på en marknad i form av inträde eller utträde av företag nödvändigtvis inte innebära att det råder omfattande etableringshinder. Det kan vara 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 behöver en hög uppmätt rörlighet inte innebära att konkurrensstrycket 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. Att dra slutsatser om inträdeskostnader utifrån kostnader för marknadsföring och redovisade avskrivningar är också vanskligt och innebär en hel del fällor. Sådana indikatorer bör användas i kombination med koncentrationsmått och mått på rörligheten på marknaden för att tillföra analysen värde.

Men även om data för alla nyss nämnda variabler skulle indikera att det finns konkurrensproblem inom en bransch, behöver detta inte vara fallet. Omvänt gäller att en bransch inte nödvändigtvis kännetecknas av avsaknad av konkurrensproblem enbart för att data indikerar detta.

För att göra en fullständig konkurrensanalys bör olika övergripande indikatorer på konkurrensstrycket inom olika branscher kompletteras med fördjupade analyser av specifika marknadsförhållanden. Exempelvis påverkas konkurrensen av hur pass starka och välinformerade köparna är. I analysen är det därför viktigt att beakta konsumenternas roll på marknaden. Kompletterande analyser bör även göras med hjälp av ekonomiska metoder (t.ex. SSNIP-testet respektive Critical Loss-testet) och andra bedömningar.

## 5 Faktorer som påverkar konkurrensen

Ett annat förhållande som bör nämnas är att även om konkurrensindikatorerna visar på att konkurrensen fungerar mindre väl, så säger detta inget om huruvida konkurrensproblemet kan åtgärdas. Det kan mycket väl förhålla sig

så att en hög lönsamhet på en koncentrerad marknad är ett resultat av kostnadsstrukturen eller andra specifika branschförhållanden som inte kan åtgärdas, i varje fall inte på kort sikt.

<sup>1</sup> NERA (2004) och Carlton & Perloff (2000)

<sup>2</sup> NERA (2004)

<sup>3</sup> Ett antal näringsgrenar har uteslutits från analysen eftersom dessa av olika skäl har bedömts vara irrelevanta för en konkurrensanalys av det slag som görs i avsnittet. Näringsgrenarna utgörs av dem som finns under följande aggregat på tvåsiffrignivå SNI 2002: offentlig förvaltning och försvar (SNI 75), utbildning (SNI 80), hälso- och sjukvård, sociala tjänster, veterinärverksamhet (SNI 85), forskning och utveckling (SNI 71) samt intressebevakning för religiös verksamhet (SNI 93).

<sup>4</sup> Redovisningen avser inte att vara heltäckande för alla näringsgrenar med hög koncentration. Syftet är i stället att beskriva faktorer som kan bidra till att identifiera marknader som kännetecknas av betydande konkurrenshinder.

<sup>5</sup> Varuimporten i relation till inhemsk omsättning har studerats med statistik från SCB. Branschindelningen för importstatistiken skiljer sig i viss utsträckning från företagsregistret enligt SNI 2002. Statistiken ger dock en indikation om importkonkurrensen inom olika näringsgrenar. Hög inhemsk koncentration torde inte utgöra något konkurrensproblem om importen är betydande. Som exempel kan nämnas näringsgrenen tillverkning av sidenvävnader och dylikt. HHI baserat på den inhemska omsättningen uppgick till 10 000 samtidigt som importen relativt den inhemska omsättningen var närmare 1 400 procent.

<sup>6</sup>  $CH = \frac{\text{antalet nyaktiverade företag år } t+1}{\text{antalet aktiva företag år } t} + \frac{\text{antalet avregistrerade företag år } t}{\text{antalet aktiva företag år } t}$

<sup>7</sup> MI har definierats som summan av absolutbeloppet av skillnaden i marknadsandel mellan år t-1 och år t för respektive företag. Summan har därefter dividerats med 2. För företag som har tillkommit eller försvunnit har deras marknadsandel inkluderats i summan.

<sup>8</sup> Carlton & Perloff (2000)

<sup>9</sup> NERA (2004)

<sup>10</sup> Med reklam och PR avses kostnader för att rikta uppmärksamhet mot företagets produkter eller verksamhet samt lämna information. I begreppet ingår även goodwill skapande verksamhet.

<sup>11</sup> NERA (2004)

<sup>12</sup> Beräkningar har utförts för samtliga branscher på 4-siffrignivå (SNI 1992). Utifrån dessa beräkningar har näringsgrenarna med högst respektive lägst värde har valts ut och redovisats på 5-siffrignivån för de näringsgrenar inom gruppen som uppvisat högst respektive lägst värde.

<sup>13</sup> Med FoU avses kostnader för grundutbildning, utvecklingsarbete, som avser utnyttjande av forskningsresultat för att åstadkomma nya produkter, processer, system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana samt humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning. I allt FoU-arbete ska det finnas ett nyhetsmoment.

<sup>14</sup> NERA (2004)

<sup>15</sup> Med avskrivningar avses avskrivningar av immateriella anläggningstillgångar, avskrivningar av byggnader och övrig fast egendom, avskrivningar av maskiner och inventarier, nedskrivningar och återföring av anläggningstillgångar (ej finansiella) samt förlust vid avyttring av anläggningstillgångar (ej finansiella).

<sup>16</sup> Vid analyser av förvärv utgår man dock vanligtvis från rådande priser.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Se vidare t.ex. Competition Commission (2002)

<sup>19</sup> Även detta test kräver således kännedom om efterfrågeelasticiteter.

<sup>20</sup> Se vidare t.ex. Cave et al. (2006)

<sup>21</sup> Vinstmarginalen definieras som  $(p-c)/p$  där  $p$  = pris och  $c$  = rörlig kostnad

<sup>22</sup> En vinstmarginal om 60 procent är liktydigt med att den rörliga kostnaden utgör 40 procent av priset. Kritisk nivå beräknas som  $s/(1 + s - a)$  där  $s$  = prisökning (t.ex. 10 procent uttryckt som 0,10) och  $a$  = den rörliga kostnaden i förhållande till priset.

<sup>23</sup> För en sammanställning se Motta (2004)

<sup>24</sup> www.scb.se, 2006-08-29

<sup>25</sup> Under perioden 1990-2005 har metoderna för beräkning av KPI ändrats. Det har påverkat vägningstalen. Exempelvis har täckningsgraden för huvudgruppen diverse varor och tjänster ökat något.

<sup>26</sup> Se Konkurrensverket (2004a)

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

### 6 IMMATERIELLA RÄTTIGHETER OCH KONKURRENS

Immateriella rättigheter dvs. patent, mönsterskydd, varumärkesskydd och upphovsrätter påverkar konkurrensen. Dessa skydd finns för att skapa incitament för forskning, utveckling, marknadsföring etc. vilket leder till ekonomisk tillväxt. Samtidigt skapar immateriella rättigheter i praktiken mer eller mindre långvariga ensamrätter för en viss produkt eller process vilket påverkar konkurrensen. Skyddens utformning och längd ska således utgöra en balans mellan företags behov av skydd och en fungerande konkurrens på en marknad. I en ekonomi med en relativt sett stor tjänsteproduktion och en tekniskt avancerad produktion med stort kunskapsinnehåll kan immateriella tillgångar spela en större roll än i mindre utvecklade ekonomier.

#### 6.1 Inledning

Internationellt har konkurrensmyndigheter engagerat sig i ärenden där immateriella rättigheter spelat en roll. Det gäller såväl USA som Kanada och EU-kommissionen (kommissionen) som haft ett antal viktiga ärenden där immateriella tillgångar utgjort en del av analysen.

Det svenska EU-medlemskapet och den ökade internationaliseringen har skärpt konkurrensen för företag på många marknader. För att dessa företag ska hävda sig i en intensiv konkurrens krävs bl.a. betydande satsningar i forskning och utveckling (FoU) i syfte att ta fram nya (produktinnovationer) och mer kostnadseffektiva (processinnovationer) produkter. För att skydda sina innovationer och

gjorda investeringar måste företagen kunna förlita sig på såväl immaterialrättsligt skydd som fungerande konkurrensregler. Ett sådant skydd måste i många fall sökas inte bara i Sverige utan också i andra länder. Därför spelar bl.a. den europeiska patentmyndigheten (EPO) och dess amerikanska motsvarighet (USPTO) en ökad roll för svenska företag.

Immateriellrätten har sedan 1950-talet successivt blivit allt mer komplicerad genom att rättsområdet vuxit såväl horisontellt, i mening- en att allt fler fenomen har kommit att föras in under det immaterialrättsliga regelverket, som vertikalt, genom att skyddet inom flera delområden har ökat. Det immaterialrättsliga

området är stort och komplicerat och innefattar många olika rättighetstyper och dessutom styrs rättsområdet i stor utsträckning av internationella konventioner.

Gemensamt för det immaterialrättsliga systemet är att det skyddar olika typer av intellektuella prestationer. Immaterialrätten kan delas in i upphovsrätten och de närstående rättigheterna samt det industriella rättsskyddet, dvs. patent, varumärken osv. En viktig skillnad mellan dessa är att rättigheterna inom det förra området är automatiska. Med det menas att de tillkommer utan registrering eller annan åtgärd. Vad gäller det industriella rättsskyddet skapas rättigheterna däremot genom registrering. Ensamrättens omfattning i tiden varierar beroende på vilken immaterialrätt som avses. I huvuddrag skyddas en innovativ uppfinning i 20 år, en särpräglad form i 25 år, ett "artistiskt"

uttryck under upphovsmannens livstid och ytterligare 70 år och ett varumärke i evig tid (om skyddet förlängs vid särskilda förnyelseperioder).

Justitiedepartementet ansvarar för lagtillämpningen inom det immaterialrättsliga området. Utöver tillståndsmyndigheten Patent- och registreringsverket (PRV) finns inte någon traditionell tillsynsmyndighet.

På Konkurrentverkets uppdrag har ämnes-sakkunnige Henry Olsson bl.a. gått igenom innehåll och syfte med de olika immaterialrättsliga regelverken. För en uttömmande beskrivning av de olika rättsystemen hänvisas till Olssons genomgång.<sup>1</sup>

I det följande avsnittet redogörs kortfattat utifrån ekonomisk teori för olika samband mellan patent, innovationer och konkurrens.

## 6.2 Innovationer, patent och konkurrens

Frågan om hur konkurrensen påverkar företags incitament att satsa resurser på innovationer kan illustreras i två skilda synsätt. Enligt Schumpeter (1942) är det stora företag som har en stark eller dominerande ställning som är bäst rustade för att investera i innovationer jämfört med mindre företag som saknar marknadsstyrka. Det motsatta synsättet bygger i stället på föreställningen att företag som möter en fungerande konkurrens har mer att vinna

på innovationer än ett dominerande företag som genom sin marknadsställning har mindre intresse av att utveckla nya produkter eller processer.

En teoretisk modell har lanserats av Arrow (1962), som genom ett antagande tilldelar uppfinnaren en evig exklusiv rättighet och härigenom enbart studerar hur konkurrensen påverkar ett företags vilja att satsa på processinnovationer. Arrow visar att ett monopolfö-

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

retag under dessa förutsättningar har mindre benägenhet att investera i processinnovationer än ett företag som är verksamt på en marknad med effektiv konkurrens. Förklaringen är att monopolföretagets generösa intäktsströmmar kommer att fortsätta alldeles oavsett om resurser avsätts för innovation eller ej och att företagets nytta av innovationen, definierat som ökad vinst, endast blir marginell. För ett företag som genomför motsvarande innovation men på en konkurrensutsatt marknad, blir skillnaden i termer av vinst högre än för monopolisten. Arrows slutsats blir att fungerande konkurrens är en bättre morot för innovation än monopol och att Schumpeter därmed har fel.

Scherer (2006) menar att graden av konkurrens har ett samband med företags vilja och möjlighet att satsa på innovationer och där "lagom" konkurrens medverkar till maximal innovationsbenägenhet, enligt en s.k. inverterad U-kurva.

Scherer framför också att det finns stöd för att en monopolist som sitter säkert i sadeln kommer att försena innovationer på marknaden (ca tio års fördröjning). En monopolist är helt enkelt inte intresserad av att "kannibalisera" på sin egen vinst. Policyslutsatsen av detta fenomen är att det är viktigt att underlätta nytillträde. Som ett bland flera exempel lyfts datorföretaget Intel fram där ökad rivalitet från konkurrenterna IBM och Xerox tvingade Intel att öka sina satsningar på innovationer.

Det råder en enad uppfattning om att konkurrenstrycket på en produktmarknad påverkar företagets vilja att satsa på innovationer. Däremot finns det inget entydigt svar på hur detta samband ser ut i praktiken. Å ena sidan ger en effektiv konkurrens goda skäl för företag att genom innovationer skaffa sig konkurrensfördelar. Å andra sidan ger marknadsmakt berört företag bättre finansiella möjligheter att få täckning för nedlagda kostnader, liksom att

ta ut höga vinster. Utfallet beror helt enkelt på vilka antaganden och villkor som gäller för den valda förklaringsmodellen.

Intellektuella äganderätter kan antingen ses som samhällsskadliga monopol eller som förutsättning för innovation, vilket utvecklas nedan.<sup>2</sup>

Enligt den skeptiska ansatsen kännetecknas den intellektuella produkten av icke-rivalitet. Rättighetsskyddet medför att priset blir högre än vid perfekt konkurrens, transaktionskostnaderna för innovationen ökar – i takt med att antalet tilldelade patent ökar blir sökkostnaden större, liksom kostnaderna för skadeståndsprocesser i anslutning till intrång. Vidare hindrar äganderätten spridning av ny kunskap och innovationer. Det innebär att den aktör som skulle ha haft störst kommersiellt utbyte av en innovation inte med automatik kan använda den, vilket minskar kraften i kommersialiseringen och det förädlingsvärde som innovationen kan skapa.

Om äganderätten i stället betraktas som en förutsättning för innovation blir det ekonomiska resonemanget annorlunda. Innovativ verksamhet är ofta kostsam, exemplifierat med framtagande av nya läkemedel. De fasta kostnaderna är stora i förhållande till den rörliga kostnaden – för en enskild tablett kan den rörliga kostnaden vara några ören medan den fasta kostnaden uppgår till miljardbelopp. Av detta följer att marginalkostnadsprissättning för produktionen inte förmår täcka de nedlagda utvecklingskostnaderna. Detta problem förstärks om innovationen lätt kan kopieras. Till bilden hör att snabbheten i kopieringen ökar i takt med den tekniska utvecklingen. I början av 1900-talet var tidsskillnaden mellan introduktionen av en ny produkt och konkurrenters lansering av en likadan produkt 33 år. Motsvarande skillnad i mitten av 1980-talet var tre år.

Incitamenten för ett företag att satsa på forskning hänger nära samman med möjligheten till immaterialrättsligt skydd. Det finns ett starkt empiriskt stöd för ett positivt samband mellan sådana skydd och forskningsinvesteringar i en bransch.

De områden som expanderar mest vad gäller nya patent inom Europa är mjukvaror för elektroniska produkter och bioteknik. Områden där patent av tradition är viktiga är läkemedel, kemikalier, plastindustrin, bildelar och verkstadsindustri.<sup>3</sup>

En intressant fråga gäller hur förändringar i patentsystem påverkar innovationer vilket diskuterades vid en workshop inom OECD i oktober 2006. Vid detta tillfälle framkom att antalet patentansökningar i Europa har ökat med ca 150 procent de senaste tio åren. Patentansökningarnas karaktär har också förändrats i den meningen att individuella ansökningar i genomsnitt omfattar ca 20 krav och uppgår till 50 procent fler sidor än för tioalet år sedan. Det finns många förklaringar till denna ökning, bl.a. att det sker fler innovationer, att värdet av innovationer är högre och får ökad bety-

delse på allt mer globala marknader, att synen på skillnad mellan upptäckt (som inte går att patentera) och innovation har ändrats inom t.ex. bioteknik, mjukvaror och affärsmodeller, att patentavgifterna blivit lägre, att kraven för att erhålla ett patent (den s.k. patenthöjden) generellt har sänkts m.m.<sup>4</sup>

För företagen finns andra alternativ än att enbart sträva efter patent. För det första finns det begränsade ekonomiska resurser att sätta av för patent, för det andra leder endast ett mindre antal patent till kommersiell framgång. Alternativen till patent kan vara exempelvis upphovsrätter, varumärken, ledtider och affärshemligheter.

Empiriska studier visar att investeringar i FoU främjas mer av konkurrensbefrämjande reformer såsom liberalisering av produktmarknader än åtgärder som stärker patentskyddet. Vidare framgår att en ytterligare förstärkning av patentinnehavarens rättigheter i länder med relativt starkt skydd förvisso leder till fler patent, men har nästan ingen inverkan på utgiftsnivån för FoU.

## 6.3 Konflikter mellan konkurrens- och immaterialrätt

Det faktum att immateriella rättigheter syftar till att skapa ensamrätter för en viss produkt leder till incitament för företag och enskilda att erhålla sådana och att så långt möjligt utnyttja dessa rättigheter för att maximera sin vinst. Det leder till att utnyttjande av immateriella rättigheter (ibland) kan komma i konflikt med det konkurrensrättsliga regelverket. Nedan görs en genomgång av ett urval av ärenden där

gränsdragningen mellan konkurrensrätt och immaterialrätt har behandlats.

### 6.3.1 Volvo/Veng

Volvo/Veng-ärendet från 1988 var det första ärendet där EG-domstolen berörde gränsdragningen mellan konkurrensrätt och immaterialrätt.<sup>5</sup>

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

Utan Volvo AB:s tillåtelse importerade Erik Veng Ltd (i Storbritannien) kopior på en viss typ av reservdelar till Volvobilar från andra medlemsstater. Volvo innehade en registrerad design för den aktuella reservdelen i Storbritannien och ville stoppa Veng att fortsätta importera bildelskopior. Inte heller ville Volvo licensiera rättigheten till Veng.

EG-domstolen konstaterade först att rättighetsinnehavarens möjlighet att skydda sin design och hindra andra att tillverka, sälja eller importera utgör själva grunden för rättighetsinnehavarens rättighet. En skyldighet att lämna ut licenser innebär en begränsning av rättigheterna. En vägran att licensiera ut sin rättighet kan därför inte i sig utgöra ett missbruk menade domstolen.

Domstolen menade dock att en vägran att ge licens skulle kunna vara ett missbruk enligt det konkurrensrättsliga regelverket (genom artikel 82) och att detta då tar överhanden över den immateriella rättigheten. Det gällde enligt domstolen i detta fall om ett företag med en dominerande ställning vägrar att tillhandahålla reservdelar för oberoende reparationer, fastställer priser för reservdelar på en orättfärdig nivå eller tar ett beslut om att inte längre tillhandahålla reservdelar för en särskild modell som fortfarande finns på marknaden.

De möjliga omständigheter som fastställdes av domstolen förelåg inte i det aktuella ärendet och Veng förlorade sin sak. Dock klargjorde domstolen genom detta sin syn på balansen mellan skydd av immateriella rättigheter och konkurrensrätten och att artikel 82 (under vissa omständigheter) kan ta överhanden över skyddet av immateriella rättigheter.

### 6.3.2 Magill

År 1995 fortsätter EG-domstolen på samma linje som i Volvo/Veng-ärendet och den här gången får resonemanget genomslag.<sup>6</sup>

Det irländska företaget Magill TV Guide Ltd ville producera och veckovis ge ut en tv-tidning innehållande alla tv-kanalers program. Vid den tidpunkten fanns det ingen sådan tidning på Irland. Varje programföretag publicerade sina egna tv-programblad. Endast i dagstidningar kunde konsumenterna hitta information om alla olika tv-kanaler. Programföretagen vägrade ge ut information till Magill och hävdade att deras veckovisa programförteckningar åtnjöt upphovsrättsligt skydd, vilket bekräftats av nationell domstol. Magill klagade hos kommissionen och hävdade att förfarandet stred mot EU:s konkurrensregler (såväl artiklarna 85 [81] som 86 [82]).

EG-domstolen konstaterade att ett antal särskilda omständigheter var uppfyllda vilket ledde till att programföretagen gjorde sig skyldiga till missbruk av dominerande ställning. Dessa omständigheter var: (1) de dominerande företagen dvs. rättighetsinnehavarnas vägran att med åberopande av nationella upphovsrättsliga uppgifter ha förhindrat tillkomsten av en ny produkt; (2) vägran inte kunde motiveras med tv-sändningsverksamhet eller med utgivningen av tv-tidskrifter; (3) de dominerande företagen hade tillskansat sig en tillhörande marknad, marknaden för veckovis utkommande tv-programblad, och utestängt all konkurrens från den marknaden.



### 6.3.3 Tiercé Ladbroke

1997 förtydligade Förstainstansrätten de kriterier som uppställts i Magill. Det belgiska bolaget Tiercé Ladbroke SA:s verksamhet bestod av att upplåta speltjänster för hundkapplöpningar i Frankrike.<sup>7</sup> Ladbroke ville för denna verksamhet få licens av kapplöpningsbolagen (rättsinnehavarna), att visa tv-bilder och referat från Frankrike. Kapplöpningsbolagen nekade och Ladbroke klagade hos kommissionen och hävdade att förfarandet stred mot artikel 81 och artikel 82.

Förstainstansrätten menade att Magill-domen inte var relevant. I motsats till Magill, där vägran att bevilja en licens till sökanden förhindrade att allmänna tv-programblad skulle tillträda marknaden, var Ladbroke närvarande på marknaden och dessutom marknadsledande. De franska kapplöpningsbolagen var varken direkt eller indirekt närvarande på den belgiska marknaden och därför kunde deras vägran att utge licens inte anses innebära någon begränsning av konkurrensen på den belgiska marknaden.

Vidare konstateras att även om de franska kapplöpningsbolagens närvaro på den belgiska marknaden för referat och tv-bilder inte vore avgörande för en tillämpning av artikel 82, skulle denna ändå inte vara tillämplig i ärendet eftersom tv-sändningen inte var en nödvändig insatsvara för att kunna sälja vadslagnings-tjänster. Därmed klargjorde domstolen att för att en vägran att utge licens ska kunna utgöra missbruk<sup>8</sup>, krävs det att den immaterialrättsligt skyddade produkten är *nödvändig* för att kunna konkurrera på en nedströms marknad.

### 6.3.4 IMS/NDC

Fallet IMS Health/NDC Health handlade om att såväl IMS som NDC tillhandahöll uppgifter

till läkemedelsföretag avseende regional försäljning av läkemedel i Tyskland. IMS använde sig av ett system, s.k. områdesstrukturer, enligt vilket Tyskland uppdelades i 1 860 alternativt 2 847 områden vilka var fastställda mot bakgrund av vissa kriterier, t.ex. befolkningstäthet, trafikförbindelser och den geografiska koncentrationen av apotek och läkarmottagningar. Med hjälp av uppgifter om läkemedelsförsäljning i dessa områden kunde läkemedelsföretagen planera sin verksamhet och fastställa hur mycket läkemedel respektive område var i behov av.

IMS hade fått sina områdesindelningar upphovsrättskyddade. Ett konkurrerande företag, NDC, försökte sälja liknande uppgifter baserade på en struktur bestående av 2 201 områden. Detta visade sig svårt eftersom läkemedelsföretagen hade vant sig vid IMS:s indelning. NDC gick därför över till att sälja uppgifter baserade på en indelning i 1 860 respektive 3 000 områden, således mycket likt IMS:s system. IMS begärde då att en nationell domstol skulle förbjuda NDC att använda de områdesstrukturer som utgjordes av IMS:s upphovsrätt.

Den nationella domstolen fastställde att NDC inte fick använda 1 860- och 2 847-strukturerna därför att det bröt mot IMS:s upphovsrätt. NDC klagade då till kommissionen och menade att IMS bröt mot artikel 82 i EG-fördraget genom att vägra bevilja licens för användning av områdesstrukturerna. Kommissionen beslöt i ett interimistiskt beslut att IMS skulle bevilja NDC licens.<sup>9</sup> Detta beslut överklagades av IMS till Förstainstansrätten.<sup>10</sup> Även detta beslut överklagades, denna gång av NDC till EG-domstolen. Domstolens ordförande ogillade överklagandet och bekräftade Förstainstansrättens beslut att upphäva det interimistiska kommissionsbeslutet.<sup>11</sup> Något år senare upphävde kommissionen sitt eget interimistiska beslut.<sup>12</sup>

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

Fallet hade samtidigt pågått i nationell domstol. Denna ställde slutligen ett antal frågor till EG-domstolen enligt artikel 234 i EG-fördraget. De frågor som ställdes rörde i huvudsak om IMS:s vägran att bevilja licens för sin upphovsrättsskyddade områdesstruktur innebar en överträdelse av artikel 82.

EG-domstolens svar blev att en vägran att bevilja licens i ett fall som IMS utgör ett missbruk av dominerande ställning om följande villkor är uppfyllda: (1) det företag som har ansökt om licensen har för avsikt att erbjuda nya varor eller tjänster, på en härledd marknad, som inte erbjuds av innehavaren av den immateriella rättigheten och för vilka det föreligger en potentiell efterfrågan från konsumenterna; (2) licensvägran inte är motiverad av objektiva skäl; (3) licensvägran innebär att innehavaren av den immateriella rättigheten är ensam på marknaden och att all konkurrens utestängs från denna marknad.

EG-domstolens uttalande att konkurrensrätten endast kan "vinna" över immaterialrätten om konsumenterna skadas på en härledd marknad var en tydlig markering av immaterialrättens betydelse. Endast i undantagsfall kan en rättighetsinnehavare tvingas bevilja en licens. När så ändå får ske är det av hänsyn till att konsumenterna inte ska gå miste om en ny produkt.

Viktigt i IMS var också att domstolen slog fast att de tre "Magill-kriterierna" är kumulativa. Frågetecken om rättsläget som kvarstår efter IMS är frågan om vad som är en "ny produkt" och vad som menar med "objektiva skäl."

### 6.3.5 AstraZeneca

Ett annat fall av misstänkt missbruk till följd av utnyttjande av immateriella rättigheter är att AstraZeneca, enligt en bedömning av kommis-

sionen, missbrukat sin dominerande ställning på en marknad för en läkemedelssubstans (PPIs).<sup>13</sup> Kommissionen fastställde missbruket dels till att företaget medvetet lämnat in felaktiga uppgifter till nationella patentmyndigheter, och senare domstolar, med syftet att förlänga sitt patentskydd och därigenom fördröja möjligheten till konkurrens på marknaden. Dels att man dragit tillbaka marknadstillståndet för en viss utformning på läkemedlet (kapslar) för att i stället marknadsföra det som tabletter och därigenom kunna få fortsatt patentskydd.

Kommissionen har redovisat flera dokument där det framgår att AstraZeneca haft ett syfte att hindra, eller i vart fall förhåla, generiskt marknadstillträde och parallellimport. Detta syfte visas också av att bytet från kapslar till tabletter inte tillämpades i alla medlemsstater utan endast i de stater där det fanns ett strategiskt intresse av att göra så. Av ett dokument framgår att man planerade att genomföra förändringen endast i de länder där man kan förvänta sig att de nationella reglerna skulle göra en sådan förändring effektiv. De länder som identifierades var de nordiska länderna.

### 6.3.6 CISAC

Kommissionen utreder också ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete (artikel 81) riktat mot CISAC<sup>14</sup> samt dess dotterorganisationer inom EES-området, däribland svenska STIM<sup>15</sup>. Fallet rör relativt nya former av kommersiellt exploaterande av musikupphovsrätter, via Internet, satellitöverföring och kabelöverföring.<sup>16</sup>

Ärendet tog sin börjar i klagomål till kommissionen från mediabolag som sänder upphovsrättsskyddat programinnehåll via kabel-tv och Internet till flera länder inom EES-området. Bolagen gör gällande att det är skadligt

för konkurrensen att de behöver vända sig till flera olika nationella upphovssällskap för att få rätt att sända samma upphovsskyddade verk i olika länder. Bakgrunden är att de nationella dotterorganisationerna använder CISAC:s standardkontrakt som är på nationell basis.

Förfarandet misstänks skapa en nätverkseffekt som kan vara konkurrenshämmande på den gemensamma marknaden. De territoriella bestämmelserna i CISAC:s standardkontrakt får effekten att varje nationellt sällskap får ett absolut territoriellt skydd i sitt område. Klagomålet utreds inom kommissionen och något beslut är inte offentliggjort.

I detta sammanhang kan nämnas att kommissionen i en rekommendation föreslagit att rättighetsinnehavarna av musikaliska verk fritt ska få välja vilken organisation som ska förvaltas deras rättigheter vid framförande via Internet.<sup>17</sup> Och att en enda licens ska kunna gälla för hela EES-området.

### 6.3.7 Ärenden hos Konkurrentverket

Konkurrentverket har handlagt ett antal ärenden där skärningspunkten mellan immaterialrätt och konkurrensrätt varit en grund för analysen. Några exempel redovisas kortfattat nedan.

I ett klagomål från Upplysningscentralen, Dun & Bradstreet och Bonnier Affärsinformation ifrågasattes om begränsningar i Statistiska centralbyråns (SCB) avtal om köparens möjligheter att fritt utnyttjas uppgifterna i CD-ROM-skivor stred mot missbruksförbudet (§ 19) i konkurrenslagen.<sup>18</sup>

BASUN är ett sådant register för vilket SCB åtnjuter katalogskydd. En central fråga för bedömningen av om SCB missbrukat sin dominerande ställning var bl.a. omfattningen av katalogskyddet och därmed utrymmet för

Konkurrentverket att tillämpa konkurrenslagen.

Konkurrentverkets utredning visade att de begränsningar som ifrågasattes av klagandena inte kunde anses gå utöver vad som är nödvändigt för det legitima skyddet av de rättigheter som utgör det särskilda föremålet för katalogskyddet. Därför fann verket att det saknades grund för att driva ärendet vidare.

Konkurrentverket har handlagt ett flertal ärenden där programföretag klagat till verket om olika aspekter av STIM:s tillämpade ersättningsmodeller för upphovsrättsligt skyddad musik i tv.<sup>19</sup>

Senast anmälde i oktober 2004 TV4 och Kanal 5 STIM till Konkurrentverket för missbruk av dominerande ställning. Bakgrunden var att ersättningsmodellen för upphovsrättsligt skyddad musik i tv ansågs vara felaktig och diskriminerande.<sup>20</sup> Konkurrentverket bedömde att det inte fanns skäl att från konkurrensrättslig utgångspunkt driva ärendet varvid det avskrevs. Programföretagen gick sedermera vidare med sin anmälan till Marknadsdomstolen.<sup>21</sup> Huvudförhandling i ärendet inleddes under senhösten 2006.

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) anförde i juni 2006, genom en skrivelse till Konkurrentverket, att TV4 missbrukat sin dominerande ställning genom att påtvinga restauranger, barer och andra utskänkningsställen oskäligen affärsvillkor i samband med upplåtelse av rätten att offentligt visa tv-sändningar av matcher från fotbolls-VM sommaren 2006. Sedemera anförde SHR också att TV4 och Sveriges Television (SVT) ingått ett konkurrensbegränsande avtal genom att erbjuda paket av VM-matcher till gemensamt överenskommet pris.<sup>22</sup> Konkurrentverket beslutade att inte utreda saken ytterligare varvid SHR gick vidare med ärendet till Stockholms tingsrätt.

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

### 6.4 Avslutande kommentarer

Som framgått av detta kapitel har det förekommit fall där ett immaterialrättsligt skydd har kommit i konflikt med det konkurrensrättsliga regelverket. Konkurrensrätten kan inte gripa in i de immateriella rättigheterna i sig utan endast beakta det sätt på vilka rättigheterna utövas. Det kan förutses att det kommer att bli allt mer vanligt med konflikter mellan hur vidsträckt en immateriell rättighet ska vara och vad som kan tillåtas enligt konkurrensreglerna.

Bakgrunden till detta är att immateriella rättigheter har ökat i betydelse. Så mycket som 75 procent av värdet hos noterade företag i USA uppges härstamma från immateriella tillgångar. Det kan jämföras med en andel om 40 procent i början av 1980-talet. Inom allt fler verksamheter spelar immateriella tillgångar en större roll än för några år sedan. Inte minst har utvecklingen inom elektronisk kommunikation och informationsteknologi inneburit behov för företag att skydda sina investeringar med hjälp av patent. Exempelvis innehade mjukvarutillverkaren Microsoft fem patent 1990. År 2006 var antalet över 3 000.<sup>23</sup> Utökning och utvidgning av immateriella rättigheter samlade hos något eller några stora företag kan leda till konkurrensbegränsande effekter.

Det finns skäl att diskutera vad en immateriell tillgång egentligen är. Om den definieras som en (ogripbar) intellektuell produkt blir det lätt att förstå hur svårt det blir att i det enskilda fallet bedöma t.ex. hur en ny idé, ett verk, en process eller ny teknik kommer att lanseras och vilka följderna blir för konkurrensförhållandena på berörda marknader. Hur bestäms priset på något som är hemligt eller på en innovation som ännu inte lanserats fullt ut och därför inte

med säkerhet kan ges sitt rätta kommersiella värde? Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att redan på basis av "produkternas" karaktär dra slutsatsen att immateriella tillgångar gör konkurrensrättsliga bedömningar mer delikata än motsvarande analyser på mer traditionella områden.

Av rättsfall inom EU går det att utläsa följande generella rättsprinciper för var skärningspunkten ligger mellan tillämpning av konkurrensreglerna (artikel 82) och de tillgångar som immaterialrättigheterna söker skydda. Att vägra licensiera en immaterialrättighet kan således konstituera ett missbruk av dominerande ställning. Följande generella villkor ska vara uppfyllda för att det ska kunna vara fråga om ett missbruk:

- a) Ett dominerande företag leveransvägrar,
- b) insatsvaran eller informationen som efterfrågas av konkurrenten är oumbärlig för konkurrensen på den relevanta marknaden,
- c) vägran att dela med sig av informationen eller insatsvaran riskerar att eliminera konkurrensen,
- d) vägran att dela med sig av informationen eller insatsvaran begränsar produktion eller innovation till skada för konsumenterna och
- e) leveransvägran saknar ett objektivt, proportionellt rättfärdigande.

Rättsfallen indikerar således när tvångslicenser kan bli aktuella. Ett pågående ärende är kommissionens fall riktat mot Microsoft som vägrat att licensiera sådan information (*eng.* interface information) som är nödvändig för andra

mjukvarutillverkare som vill göra sina operativsystem funktionella (interoperationella) med Microsofts produkter.<sup>24</sup> Det sätt som detta fall slutgiltigt bedöms kommer att bidra till att ökad klarheten i hur skärningspunkten mellan immateriella rättigheter och konkurrensrätt bör bedömas.

Det är i varje enskilt fall viktigt att en statisk syn på konkurrens balanseras mot det mer långsiktiga intresset av dynamisk effektivitet. En dynamisk konkurrens möjliggörs bl.a. till följd av det skydd som immateriella rättigheter innebär. Det kan emellertid noteras att empiriska studier visar att liberalisering av produktmarknader är mer verksamt för att stimulera innovationer än vad stärkt patentskydd är, vilket talar för fortsatt liberalisering av olika marknader.

Mot bakgrund av genomgången i detta kapitel finns det anledning att rikta uppmärksamhet mot de fall då immateriella rättigheter utnyttjas som ett verktyg för att försämra konkurrensen snarare än att finnas som ett skydd för välfärdshöjande investeringar. I detta vilar en viktig uppgift för såväl konkurrensvårdande myndigheter som tillsyns- och lagtillämpande myndigheter inom det immaterialrättsliga området. Det är också viktigt att de immaterialrättsliga skydden i sig, genom sin skyddstid och omfattning i övrigt, inte skadar konsumentintresset.

## 6 Immateriella rättigheter och konkurrens

---

<sup>1</sup> Konkurrensverkets dnr 210/2006

<sup>2</sup> Timbro (2006)

<sup>3</sup> OECD (2006a)

<sup>4</sup> OECD (2006a)

<sup>5</sup> Case 238/87 AB Volvo v. Erik Veng (UK) Ltd [1988] DCR 6211

<sup>6</sup> C-241/91 RTE & ITP v. Commission [1995] ECR I-743

<sup>7</sup> T-504/93, Tiercé Ladbroke SA v. Commission [1997] ECR II-923

<sup>8</sup> Förutsatt att dominansen är visad.

<sup>9</sup> I Kommissionens beslut (COMP D3/38.044 [2002] EGT L 59/18) hänvisades till "exceptional circumstances" enligt Magill, p. 180-181

<sup>10</sup> T-184/01 R, IMS Health mot Kommissionen [2001] REG II-3193

<sup>11</sup> C-481/01 P(R), NDC Health mot IMS Health och Kommissionen [2002] REG I-3401

<sup>12</sup> COMP D3/38.044 [2003] EGT L 268/69

<sup>13</sup> EU-kommissionen, COMP/A.37.507/F3 - AstraZeneca

<sup>14</sup> Confédération Internationale des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs (CISAC) är en internationell sammanslutning av upphovsrättsorganisationer som ska tillvarata upphovsmakares intressen.

<sup>15</sup> Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM) bevakar de ekonomiska rättigheterna åt svenska och utländska kompositörer, bearbetare, textförfattare och deras förlag. När deras musik framförs offentligt eller spelas in tar Stim betalt för detta och fördelar sedan pengarna mellan dem som äger rättigheterna till musiken.

<sup>16</sup> COMP/C-2/38.698 – CISAC.

<sup>17</sup> 2005/737/EG

<sup>18</sup> Konkurrensverkets dnr 520/96.

<sup>19</sup> Se Konkurrensverkets dnr 107/92, dnr 712/94, dnr 654/96 och dnr 409/2004

<sup>20</sup> Konkurrensverkets dnr 955/2004

<sup>21</sup> MD:A2/05

<sup>22</sup> Konkurrensverkets dnr 391/2006

<sup>23</sup> The Economist October 22n2005, "A survey of patents and technology"

<sup>24</sup> Microsoft, kommissionens beslut 24, mars 2004

## 7 Informationsutbyte

## 7 Informationsutbyte

### 7 INFORMATIONSUTBYTE

Under hösten 2006 höll Konkurrensverket en internationell forskarkonferens om informationsutbyte, där ledande forskare inom området deltog. I samband med konferensen publicerade Konkurrensverket (2006g) en skrift med titeln "The Pros and Cons of Information Sharing". Redogörelsen i detta kapitel baseras till stor del på de uppsatser som ingår i skriften samt Konkurrensverket (2004d; 2005). Med utgångspunkt från ekonomisk teori och empiri kommer argument för och emot olika slag av informationsutbyte samt branschorganisationers roll vid informationsutbyte att behandlas.

#### 7.1 Informationsutbyte och välfärd

Utbyte av information kan vara positivt för både företag och konsumenter. Företag kan gynnas av ökad information om marknadsförhållanden, efterfrågan, kapacitetsnivån inom en bransch och konkurrenters investeringsnivåer. Informationen kan hjälpa dem att fatta effektiva produktionsbeslut och att tillämpa rationella marknadsstrategier<sup>1</sup>. Fördelar kan även uppnås genom att information om bokföring, lagerstyrning, konstruktion av standardkontrakt, ny teknik eller att resultaten av ny forskning utbyts. Företag kan då jämföra sina prestationer med de ledande företagen inom branschen vilket möjliggör en effektivitetsökning. När kunskap om teknik sprids kan fler företag få möjlighet att verka på marknaden, vilket i sin tur kan medföra att utbudet ökar och priserna faller eller att konsumenter får

mer varierade produkter att välja mellan.<sup>2</sup> För konsumenterna kan utbyte av information även leda till en ökad transparens på marknaden.<sup>3</sup> När informationen som utbyts görs publik, dvs. allmänt tillgänglig, kan konsumenter gynnas genom ökad kännedom om priser och vilka produkter som finns tillgängliga. Deras sökkostnader minskar och konsumtionsbesluten blir enklare. Enligt ekonomisk teori kan förutsättningarna för en effektiv konkurrens öka ju mer information konsumenterna har om marknadsförhållandena.

Det finns dock även negativa effekter av informationsutbyte. En väl fungerande konkurrens innebär att alla företag på marknaden agerar oberoende av varandra och inte koordinerar sig om priser eller produktion. När företag enas om att utbyta detaljerad infor-



mation om prisstrategier, investeringsplaner eller forskningsprojekt blir det lättare för dem att agera i samförstånd och t.ex. enas om att ta ut högre priser eller att dela upp marknaden sinsemellan. För konsumenterna leder den här typen av agerande till minskad välfärd. Utbyte av information kan också underlätta den övervakning som krävs för att en kartell ska kunna vara i kraft över tiden. Informationsutbyte kan således underlätta företagets koordinering och interna övervakning av konkurrensbegränsande avtal.

Informationsutbyte kan emellertid vara skadligt för samhällsekonomin även om det inte äger rum inom en kartell. Exempelvis finns det starka argument för uppfattningen att konkurrensen kan begränsas på oligopolmarknader när företagen tillverkar likartade

produkter och 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.

I det följande kommer informationsutbyttets roll inom karteller att beskrivas närmare.

## 7.2 Informationsutbyte inom karteller

En kartell existerar när företag samarbetar för att begränsa konkurrensen på en marknad. Teoretiskt är det möjligt att urskilja fyra funktioner för utbyte av information mellan medlemmar i en kartell. För *det första* kan informationsutbyte användas för att reducera strategisk osäkerhet. I de flesta fallen där koordinering är möjlig finns det ett flertal jämvikter där den efterfrågade kvantiteten är lika med den utbudna. Om alla företag rangordnar jämvikterna på samma sätt kommer samtliga företag att välja den bästa möjliga jämvikten.

Men om företagen inte gör det krävs någon typ av kommunikation för att företagen ska förflytta sig mot ett effektivt jämviktsläge. Genom lagstiftning kan det vara förbjudet för konkurrenter att kommunicera med varandra men de kan då använda sig av en riktpunkt (*eng. focal point*) för att nå en jämvikt. Företag kan koordinera sitt beteende genom tyst samförstånd, även kallat implicita karteller, och t.ex. använda offentliga tillkännagivelser av priser för att reducera osäkerheten om det mest lämpliga priset på marknaden. Karteller kan

## 7 Informationsutbyte

också vara explicita vilket innebär att medlemmarna använder sig av direkt och ibland upprepad kommunikation för att koordinera sina aktiviteter. Experiment har visat att samarbete stabiliseras och blir mer hållbart av kommunikation medan användningen av riktpunkter kan leda till att konkurrenterna koordinerar sig om det finns en enkel lösning. Om riktpunkten däremot är orättvis eller märkbart ogynnsam för ett eller flera företag, reduceras möjligheten till koordinering eftersom företaget som skulle missgynnas av ett samarbete hellre konkurrerar.<sup>4</sup>

Utbyte av information kan *för det andra* användas av medlemmar i en kartell för att sända signaler som syftar till att påverka villkoren i en överenskommelse. Ett företag kan genom signalering meddela de andra medlemmarna i kartellen att överenskommelsen inte är ett jämviktsläge och att företaget föredrar konkurrens. Försäljning till låga priser är ett kostsamt exempel på en signal både i termer av pengar och i förtroende mellan medlemmar. Det signalerar att ett företag är berett att sälja till låga priser för att öka sin marknadsandel och att det därför borde få en större andel av företagets gemensamma utbud. Andra mindre kostsamma sätt att signalera är att erbjuda fabriksvisningar för konkurrenter för att påvisa låga produktionskostnader eller att dela med sig av historisk kostnads- och försäljningsstatistik för att övertyga konkurrenter om att företaget bör ha en stor marknadsandel. Att dela med sig av historisk kostnads- och försäljningsstatistik medför dock också kostnader, dels en direkt kostnad då informationen måste styrkas av en tredje part för att vara tillförlitlig, dels en indirekt alternativkostnad eftersom företaget delar med sig av strategiskt värdefull information. Den alternativa kostnaden uppkommer när företaget offerar en del av sin

strategiskt värdefulla information för att uppnå bästa möjliga gemensamma jämviktsläge. Den potentiella vinsten av att ingå i kartellen och utbyta information måste således vägas mot alternativet att använda informationen privat.<sup>5</sup>

Övervakning är *den tredje* teoretiska kategorin av informationsutbyte inom karteller. Mycket av kommunikationen inom karteller syftar till att övervaka medlemmarna så att de inte avviker från det överenskomna avtalet. Om ingen övervakning skulle ske hade incitamenten att fuska varit stora och ett företag hade obemärkt kunnat sänka sina priser under den överenskomna nivån för att, genom en relativt större försäljningsökning, få en större vinst. Regelbunden insamling av information och hot om priskrig är faktorer som minskar incitamenten att fuska. Priskrig skulle kunna leda till kraftiga prissänkningar för samtliga konkurrenter men om övervakning sker regelbundet kan företagen inte avvika utan att detta upptäcks och företagen tenderar därför att inte fuska vilket alla medlemmar gynnas av. När incitamenten att fuska är små tenderar avtal mellan företag att vara mer hållbara. Värt att notera är dock att Compte (1998) hävdar motsatsen. Mer information eller mer frekvent insamlad information kan försvåra för företag att koordinera sig eller att upprätthålla ett avtal. Genom att varje företag får snabbare respons på sitt agerande kan företaget t.ex. justera sitt beteende så att konkurrenterna får svårare att upptäcka avvikelser. Den här typen av utbyte som syftar till att övervaka avtal är generellt sett det mest formella och systematiska utbytet av information mellan företagen i en kartell.<sup>6</sup>

*Den fjärde* och sista effekten av informationsutbyte mellan företag är förtroende vilket leder till stabilitet inom karteller. Kommunikation behövs för att företag ska ge varandra löften men om inget förtroende finns är löfterna

mindre värda. Genom kommunikation etableras personliga relationer mellan medlemmarna i en kartell och så småningom, genom upprepad kommunikation, lär sig medlemmarna även varandras förhandlingstaktik vilket leder till effektivare förhandlingar och lägre kostnader för att upprätthålla (vårda) befintliga avtal.<sup>7</sup>

Olika slag av information lämpar sig olika bra för de ovan nämnda funktionerna. Utbyte av framtida information om t.ex. priser, produktion eller nya produkter kan underlätta koordineringsproblemet för företaget. Information om framtida planer kan också vara ett indirekt sätt att utbyta information om efterfrågan eller kostnader. Publicering av planerad produktion kan t.ex. vara ett sätt att avslöja information om efterfrågan. Information om kostnader och efterfrågan kan underlätta både koordinering och övervakning. Uppdelning av en marknad och allokering av kvoter underlättas av den här typen av informationsutbyte. Vidare kan utbyte av information om efterfrågan och utbud underlätta upptäckt av avvikelser från överenskommelser och verkställandet av bestraffningar för dem som avviker från avtalet. Det här gäller speciellt när informationen är företagsspecifik.

Att minska osäkerheten om efterfrågan leder även till att de förväntade vinsterna stiger. Utbytet av företagsspecifik information om aktuellt och historiskt beteende har större potential att lösa övervakningsproblemet än framtida information. Den här typen av information rör ofta kunder, beställningar och priser. Detta är uppgifter som andra företag har möjlighet att (i efterhand) granska i syfte att söka kontrollera om ett företag har sänkt sina priser under den överenskomna nivån. Vidare kan företagsspecifik information om aktuellt och historiskt beteende minska osäkerheten

och underlätta utvecklandet av ett register på vilket det är möjligt att basera ett koordinerat system.<sup>8</sup>

### 7.2.1 Informationsutbyte inom karteller i EU

Utbyte av information har förekommit i ett flertal explicita karteller som studerats av Levenstein och Suslow (i Konkurrensverket, 2006g). Syftet med studien som i valda delar redogörs för i detta avsnitt var att kartlägga vilka av kommunikationens kvalitativa egenskaper som gjorde kartellerna mer stabila. De över 40 karteller som studien omfattar var verksamma inom EU under 1990-talet eller 2000-talet och rörde samarbete om priser eller uppdelning av marknader. Mycket av den direkta kommunikationen var informell och bestod av telefonsamtal, korrespondens via brev och fax samt konversation vid möten. Det förekom även mer systematisk kommunikation som involverade regelbunden insamling av information som sedan bearbetades och distribuerades bland kartellmedlemmarna.

Av de karteller som ingick i studien var det många som hade en hierarkisk organisationsstruktur, vilket innebär att informationsutbyte i syfte att nå ett avtal kan ske på hög nivå (central) och separeras från det utbyte som syftar till att övervaka avtalet och som sker på lägre nivå (regional och lokal). I fallet *Sorbates* (2003) träffades den högsta ledningen för medlemsföretagen två gånger per år för att enas om en gemensam strategi för den Europeiska marknaden. Förhandlingarna som skedde på hög nivå omfattade ofta förutom information om priser och marknadsandelar restriktioner om försäljning, marknadsföring och produktionskapacitet. För de karteller där

## 7 Informationsutbyte

inträde på marknaden ägde rum ledde det till otaliga diskussioner mellan företagsledarna och den optimala lösningen involverade ofta riktade prissänkningar, restriktioner på utbyte av teknik samt planer på förvärv. Kommunikation mellan företagsledare har också en mer subtil roll för att skapa ökat förtroende. I ärendet *Plasterboard* (2002) framförde medlemmarna att ett av målen för mötena mellan verksamhetsledarna var just att skapa ett ömsesidigt förtroende.

Det informationsutbyte som skedde på lägre nivåer hade till syfte att övervaka överenskommelserna och skedde ofta dubbelt så ofta som utbytet på högre nivåer. På lägre nivåer hade medlemmarna eller deras representanter driftsmöten eller tekniska möten och utbytte information för att upptäcka om någon av medlemmarna avvek från det överenskomna avtalet. Det här skedde som regel genom att utbyta information om priser, individuell försäljning, kunder, aggregerad marknadsstatistik eller import och export. I majoriteten av kartellerna som ingick i studien utbytte kartellmedlemmarna systematiskt information om försäljningsvolym. Information om priser utbyttes mindre systematiskt via telefon eller personliga möten. Ett exempel på en kartell som systematiskt utbytte information gäller fallet *Belgian Beer* (2001) där information om månatlig försäljning per distributionskanal utbyttes. Den information som utbyttes anpassades i stor utsträckning till sådan information som medlemmarna fann vara den mest effektiva för att spåra och straffa avvikelser från överenskommelsen. Bland de karteller som studerades utbyttes ofta information om kunder och leverantörer. I fallet *Industrial Copper Tubes* (2003) fastställdes priser och data om försäljning och marknadsandel samlades in men medlemmarna utbytte även information om enskilda kunder och efterfrågan på produkten.

Hur pass regelbundet övervakningen skedde och omfattningen av den information som samlades in berodde till viss del på vilken bransch som kartellen var verksam inom. Bland de studerade fallen samlades information i många fall in månadsvis och uppföljningar och diskussioner skedde flera gånger per år. Exempel på sådana karteller är *Vitamins A, E and B5* (2001), *Belgian Beer* (2001), *Citric Acid* (2001), *Lysine* (2000) samt *Zinc phosphate* (2001). Inom andra branscher samlades information in antingen kvartalsvis eller halvårsvis. Frekvensen berodde även på marknadsstruktur och hur lätt eller snabbt det gick att ändra priser och produktionsvolym. För dyra och specialkomponerade produkter där en beställning omfattade ett helt års försäljning kunde medlemmarna i en kartell behöva kommunicera specifikt om varje order. Medlemmarna i en kartell kunde även påverka längden på olika typer av kontrakt genom att komma överens om hur långa de fick vara. Hur ofta utbytet av information skedde berodde på olika faktorer som produktens egenskaper och marknadsstrukturen men även på andra faktorer som incitamenten att fuska.

Studien av Levenstein och Suslow visar att företag använder ett stort antal kommunikationskanaler med varierad struktur och form för att koordinera sig. Det mest systematiska utbytet av information med personliga möten och skrivna kontrakt med företags-specifik information involverar en ansenlig risk för företagen ur ett lagligt perspektiv. Den här risken accepteras delvis av företagen eftersom kommunikation kommer att leda till en gynnsam utveckling för företagen i branschen. Medlemmarna i en kartell uppfattar även direkt kommunikation och utbyte av information som nödvändig för att reducera osäkerhet och skapa förtroende, vilket i sin

tur ökar kartellens stabilitet. Att gemensamma kartellmöten ofta kompletterats med bilaterala möten, telefonsamtal och anteckningar visar hur mycket information som generellt behöv-

des för att upprätthålla avtal. Sammantaget visar studien att betydande hinder kan finnas för att upprätthålla en kartell genom implicit kommunikation.

## 7.3 Branschorganisationers roll vid informationsutbyte

I praktiken kan informationsutbyte ske på ett antal olika sätt oavsett om det sker explicit eller implicit. Den metod som kommer att användas beror på behoven inom branschen. Parterna kan enas om att utbyta information med varandra eller så kan de enas om att utbytet ska ske genom en tredje part. Exempel på en tredje part vid utbyte av information är privata företag, pensionerade företagsledare eller branschorganisationer.<sup>9</sup>

Branschorganisationers verksamhet har analyserats inom ett flertal olika vetenskapliga discipliner och inom den nationalekonomiska har bl.a. branschorganisationers inverkan på konkurrens analyserats. Branschorganisationer bedriver som regel verksamhet inom fem olika kärnområden: lobbying, standardisering och utbytbarhet, forskning och utveckling (FoU), utbildning och rådgivning samt informationsverksamhet. Lobbying innebär att organisationen arbetar för att påverka politiker och andra beslutsfattare i en, för medlemsföretagen, gynnsam riktning. Hur det här påverkar konkurrensen beror på inom vilka områden lobbyverksamheten sker och hur framgångsrika branschorganisationerna är. Verksamhet

som syftar till att införa importkvoter, skyddstullar eller subventioner av andra slag riskerar att få negativa konkurrens effekter. Standardisering och utbytbarhet har särskilt studerats då nätverkseffekter<sup>10</sup> är viktiga. En ökad grad av standardisering innebär att företag kan erbjuda sina kunder ett större nätverk vilket är positivt i sig men det kan också leda till ökad konkurrens. Företagens vinster kan påverkas både positivt och negativt beroende på deras storlek och position på marknaden. Stora företag har lite att vinna på ett utökat nätverk men mycket att förlora på ökad konkurrens medan det omvända gäller för små företag.

I fråga om FoU kan samverkan inom en branschorganisation leda till ökad effektivitet eftersom sådan verksamhet ofta kräver stora investeringar och samverkan därmed kan vara samhällsekonomiskt önskvärd. Utbildning och rådgivning utgör normalt verksamheter som ur ett konkurrensperspektiv är relativt opproblematiske att samverka kring. En av de mest centrala verksamheterna för branschorganisationer är informationsverksamheten. Det är vanligt att organisationerna framställer, samlar in och sprider statistik av olika slag. Effekterna

## 7 Informationsutbyte

av sådant utbyte beror i stor utsträckning på vad det är för typ av information som utbyts och vad syftet med utbytet är. Om informationen leder till att konkurrenter får mer information om varandras beteende och samordnar sina strategier utifrån informationen kan det leda till svagare konkurrens på marknaden. Detta kan exempelvis bli fallet när en branschorganisation ger ut prisrekommendationer 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 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. Efter som en branschorganisation ska tillvarata sina medlemmars intressen och verka för att de ska få så stort 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 det 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 klara konflikter mellan företags- och samhällsekonomiska mål, det vill säga olika slag av prisrekommendationer minskar förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Av de karteller som studerats av Levenstein och Suslow var en branschorganisation inblandad i en tredjedel av fallen. I en fjärdedel

av kartellerna var branschorganisationerna aktiva och i en femtedel agerade branschorganisationen som täckmantel för kartellmötena. Funktionen som branschorganisationen hade var ofta att utbyta information som underlättade vid övervakning av avtal. I fallet *Zinc Phosphate* (2001) samlade en branschorganisation in företagsspecifik information månadsvis och distribuerade den sedan helt lagligt till medlemmarna i aggregerad form. När medlemmarna sedan träffades försåg de varandra med individuell försäljningsvolym som kunde styrkas genom den aggregerade informationen. I andra fall assisterade branschorganisationen övervakningen av kartellen. Det mest extrema fallet utgörs av branschorganisationen som var verksam i ärendet *Synthetic Lysine* (2000) där medlemmarna skapade en branschorganisation med det uttryckliga syftet att underlätta koordinering. Många av branschorganisationerna som var aktivt involverade i de studerade kartellerna var ledda av företagsledare från kartellernas medlemsföretag. Mindre vanligt var att professionella och oberoende branschorganisationer var involverade i ett otillåtet samarbete mellan företag.<sup>11</sup>

I Sverige har branschorganisationer varit verksamma med att ge ut riktpunkter för företags prissättning i form av prisrekommendationer. Ett exempel är *VVS-installatörerna* (2002) där branschorganisationen erbjöd sina medlemmar och fristående bolag prislistor för varor och tjänster som omfattade närmare 20 000 artiklar. I ärendet utfärdade Konkurrensverket ett åläggande om att branschorganisationen skulle upphöra att erbjuda prislistorna. Beslutet överklagades till Marknadsdomstolen (MD) som fastställde Konkurrensverkets beslut.<sup>12</sup> MD konstaterade att tillhandahållandet av prislistorna i den s.k. Stora R-listan kunde 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 hade. Förfarandet var följaktligen konkurrensbegränsande. Beslutet är vägledande för andra branschorganisationer och liknande organisationer som bistår sina medlemmar med prisrekommendationer i form av t.ex. prislister.

För branschorganisationer inom EU har mycket förändrats under de senaste åren. Fallet *UK Tractor Exchange* (1992), där traktortillverkare bytte information om bl.a. försäljning och marknadsandelar uppdelade efter produkter och företag, ledde till att riktlinjer för informationsutbyte mellan konkurrenter skapades. Generellt innefattar riktlinjerna att kommissionen inte invänder mot spridning av aggregerad

statistik så länge det inte går att identifiera separata företag. Särskilt vaksam är EU-kommissionen då information utbyts på marknader med ett ringa antal företag, det ömsesidiga beroendet är stort, inträdeshindren är höga och produkterna är likartade. Både kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna fokuserar i större utsträckning på branschorganisationer när de utreder prissamarbete och förvärv i koncentrerade branscher. Som en konsekvens har branschorganisationer i Europa blivit mer försiktiga med utbyte av information mellan medlemsföretagen. Även om reglerna om informationsutbyte har blivit tydligare, finns det fortfarande mycket som är otydligt och det kommer därför att ta lång tid innan branschorganisationerna kan råda sina medlemmar att agera på ett sätt som överensstämmer med gällande lagstiftning.<sup>13</sup>

## 7.4 Avslutande kommentarer

Enligt den ekonomiska forskningslitteraturen ses utbyte av företagsspecifik information som allvarigare från konkurrenssynpunkt än utbyte av aggregerad information. Det beror på att företagsspecifik information kan underlätta samordningen i olagliga karteller eftersom den kan hjälpa deltagare att övervaka varandra så att kartellöverenskommelsen följs. Men även aggregerad information kan, när den kombineras med företagsspecifik information, underlätta samordning mellan företag. Ur detta följer att endast sådan information som på ett avgörande sätt kan underlätta konkurrensbegränsande samarbete och samtidigt har liten sannolikhet för att generera effektivitetsvinster bör begränsas.

Inom forskningslitteraturen har det fokuserats på om det finns förhållanden där utbyte av information i sig utgör en överträdelse mot gällande lagstiftning. Som redogjorts för i detta kapitel går det att påvisa ett positivt samband mellan utbyte av information och karteller, men eftersom utbyte av information kan ha både negativa och positiva effekter bör inte alla former av informationsutbyte vara förbjudna. Forskare har haft svårt att isolera de slag av information som är skadliga för konkurrensen och därför borde en mer systematisk metod för att analysera överenskommelser om informationsutbyte mellan företag användas.

## 7 Informationsutbyte

Caffarra och Kühn har föreslagit en (mer) systematisk utvärdering av överenskommelser om informationsutbyte som bör innehålla följande steg:<sup>14</sup>

1. En väl specificerad teori om det aktuella fallet bör finnas som innefattar en analys om varför ett konkurrensbegränsande samarbete uppstod på marknaden samt en analys om vad som skulle kunna hjälpa företag att koordinera sig.
2. Utvärderingen ska innehålla en uppskattning om hur marknadens transparens påverkas av utbytet av information och det ska tydligt gå att visa att just det aktuella utbytet märkbart ökar möjligheten att bestraffa företag som avviker från det överenskomna avtalet.
3. Vidare ska utvärderingen innehålla en uppskattning av vilka fördelar som kan uppkomma i samband med utbytet av informationen. Detta bör sammantaget kunna leda till att utredningar inte initieras när fördelarna av informationsutbyte överväger de potentiella nackdelarna.

Effekten av informationsutbyte beror på de specifika förhållanden som råder på en marknad. Därför är det inte möjligt att med några enkla regler separera sådan information som är neutral eller till och med gynnsam från den som är skadlig för konkurrensen, dvs. under-

lättar konkurrensbegränsande samordning. EU-kommissionen har noterat att utbyte av information i vissa situationer kan vara gynnsamt och har därför försökt indikera vilken typ av informationsutbyte som kan vara oförenlig med konkurrenslagstiftningen (artikel 81). Vid ett antal olika tillfällen har kommissionen haft invändningar mot överenskommelser om informationsutbyte som ansetts begränsa konkurrensen och genom de beslut som fattats är det möjligt att få en bild av vad som gäller enligt rättspraxis.

Företagen måste ha enats om att utbyta information. Således räcker det inte med att varje företag har möjlighet att få information om andra företags agerande, t.ex. via massmedier eller uppgifter från konsumenter. Dessutom bör strukturen på marknaden där informationsutbytet sker samt den typ av information det är som utbyts bedömas vid en utredning av en potentiell överträdelse. Så länge som informationen är allmän och ger en bild av den aggregerade försäljningen på en marknad anses den inte vara oförenlig med konkurrenslagstiftningen. Om informationen däremot är företagsspecifik och av en sådan natur att den märkbart begränsar konkurrensen och normalt skulle uppfattas som hemlig, skulle utbytet strida mot artikel 81 i EG-fördraget respektive 6 § i konkurrenslagen.<sup>15</sup>

<sup>1</sup> Marknadsstrategi (eng. marketing strategy) är den strategi som företag väljer för att uppnå mål, ofta på längre sikt.

<sup>2</sup> Whish i Konkurrensverket (2006g)

<sup>3</sup> Møllgaard & Overgaard i Konkurrensverket (2006g)

<sup>4</sup> Levenstein & Suslow i Konkurrensverket (2006g)

<sup>5</sup> Levenstein & Suslow i Konkurrensverket (2006g)

<sup>6</sup> Levenstein & Suslow i Konkurrensverket (2006g)

<sup>7</sup> Levenstein & Suslow i Konkurrensverket (2006g)

<sup>8</sup> Vives i Konkurrensverket (2006g)

<sup>9</sup> Whish i Konkurrensverket (2006g)

<sup>10</sup> Det finns två olika perspektiv på nätverkseffekter som baseras på att det finns två olika källor till skalfördelar. Enligt det första perspektivet uppstår skalfördelarna på utbudssidan när fysisk infrastruktur ska anläggas. Enligt det andra perspektivet uppkommer skalfördelarna på efterfrågesidan eftersom konsumenterna hellre vill ansluta sig till stora nätverk. Se vidare Bergman (2002)

<sup>11</sup> Levenstein & Suslow i Konkurrensverket (2006g)

<sup>12</sup> MD 2005:5

<sup>13</sup> Levenstein & Suslow i Konkurrensverket (2006g)

<sup>14</sup> Caffarra & Kühn i Konkurrensverket (2006g)

<sup>15</sup> Whish i Konkurrensverket (2006g)



## 8 Bygg och anläggning

## 8 Bygg och anläggning

# 8 BYGG OCH ANLÄGGNING

Bygg- och anläggningsmarknaden 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 innefattar en mängd olika insatsvaror som kan delas in i en rad skilda marknader.

## 8.1 Marknadsförhållanden

Som konstaterats i kapitel 5 är huvudgruppen boende den med störst vikt i konsumentprisindex (KPI). Med andra ord är boendet det område där svenska konsumenter lägger störst del av sina utgifter. En del av detta utgörs av energikostnader (se kapitel 11), men till största delen är det hyror eller avgifter för lägenheter samt nyttjande av egna hem som utgör huvudgruppens största utgifter. Till detta ska läggas räntekostnader för bostadslån. Den totala utlåningen från bolåneinstitutet uppgick i slutet av augusti 2006 till 1 623 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 180 000 kronor per medborgare.<sup>1</sup> Det motsvarar drygt 60 procent av Sveriges BNP.

Utifrån en sammanställning av Boverket och departementet för regional utveckling i Tjeckien framgår att de svenska konsumenterna också i ett internationellt perspektiv har stora kostnader för sitt boende.<sup>2</sup>

— **Tabell 8.1: Genomsnittlig bostadsutgift i procent av privat konsumtion för ett urval av länder. År 2003**

Land	Bostadsutgift
Spanien	31,4
<b>Sverige</b>	<b>28,9</b>
Danmark	28,6
Belgien	26,3
Finland	25,9
Frankrike	24,1
Irland	21,6
Nederländerna	21,4
Italien	20,3
Storbritannien	18,4
Grekland	15,7

Källa: Boverket (2005a), bearbetning av Konkurrensverket

Som framgår av tabellen bedöms boendet i Sverige svara för en större andel av de totala utgifterna än i alla de övriga jämförda länderna med undantag för Spanien. Eftersom definitioner, klassificeringar och beräkningssätt kan skilja sig mellan länderna bör dock direkta jämförelser inte ses som exakta.

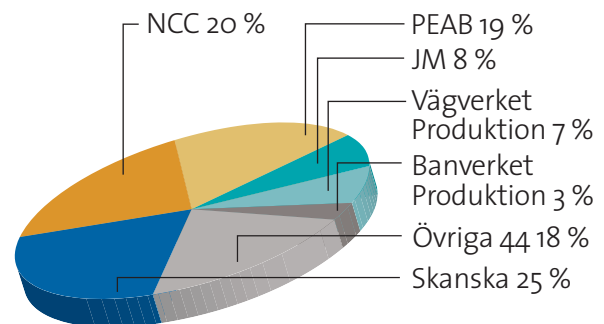
Omsättningen för de näringsgrenar som sorterar under byggverksamhet (SNI 45) enligt SCB:s företagsregister var år 2005 närmare 280 miljarder kronor vilket motsvarar drygt 10 procent av Sveriges BNP. Omsättningen för företagen som bedrev entreprenadverksamhet svarade för ca 55 procent av detta tal.<sup>3</sup>

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

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

I bilden 8.1 redovisas marknadsandelarna för de sex största företagen som bedrev entreprenadverksamhet (bygg eller anläggning) under 2005. Att notera är att marknadsandelarna inte är beräknade på hela marknaden utan basen utgörs av de 50 största företagen inom området.

**BILD 8.1: Bygg- och anläggningsföretag i Sverige som andel av de 50 största bygg- och anläggningsföretagens omsättning. År 2005. Avrundade tal**



Källa: Sveriges byggindustrier, bearbetning av Konkurrentverket

Av bilden 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 drygt 20 000 för år 2005. 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.

Byggsektorn uppvisar ett flertal av de särdrag som ökar risken för att olagliga konkurrensbegränsande samarbeten, karteller, ska uppstå och vara i kraft över tiden. Fåtal-dominans är en faktor. En annan faktor är att

## 8 Bygg och anläggning

### KOSTNADEN FÖR ANLÄGGNINGSARBETEN SJÖNK EFTER INLEDD KARTELLUTREDNING

Kostnaden för vägbelägningsarbeten har i vissa regioner minskat med 20–30 procent efter att Konkurrensverket inledde en undersökning mot företag i anläggningsbranschen.

Konkurrensverket fick 2001 tips från bl.a. tre tidigare anställda vid anläggningsföretaget NCC om att kartellverksamhet kunde förekomma, varvid verket inledde en underökning av det påstådda förfarandet.

Undersökningen blev den största som hittills gjorts hos Konkurrensverket. Exempelvis förhördes totalt ett 70-tal personer. En stämningsansökan riktad mot de misstänka företagen lämnades in till Stockholms tingsrätt under våren 2003.

Konkurrensverket yrkar att företagen ska betala 1,2 miljarder kronor i konkurrensskadeavgift (böter) till följd av sina överträdelser. I september 2006 inleddes huvudförhandlingen i Stockholms tingsrätt. Dom i denna instans väntas falla under första halvåret 2007.

De fyra stora företagen i branschen, NCC, Skanska, Peab och Vägverket Produktion har, enligt

Konkurrensverket, varit de drivande inom kartellen. De har bl.a. i början av varje år träffats för att inför offentliga upphandlingar av anläggningsarbeten komma överens om vilket företag som skulle vinna olika anbudstävlingar. Övriga företag på marknaden ska sedan ha accepterat beslutad inriktning och deltagit i kartellverksamheten. Kartellen misstänks ha pågått i vart fall sedan 1993.

Eftersom det i första hand är staten, genom Vägverket, och kommunerna som är beställare av asfaltbeläggningar till vägar är det ytterst skattebetalarna som drabbats av för höga kostnader för anläggningsarbeten. Ett flertal kommuner har meddelat att de kommer att kräva anläggningsföretagen på skadestånd för de merkostnader som kartellen fört med sig. Anmärkningsvärt är att statliga Vägverket har haft dubbla roller i den misstänkta kartellen. Vägverket är en betydande beställare av asfaltbeläggningar, samtidigt som ett av de utpekade företagen är Vägverket Produktion, dvs. en enhet inom Vägverket.

inslaget av anbudskonkurrens är stort, vilket underlättar horisontellt samarbete. 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 branschorgani-

sationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m.

Ett flertal misstänkta karteller har prövats eller ska prövas i domstol i olika instanser. Exempel är samordning inom områdena för plaströr<sup>4</sup>, VVS-installationer<sup>5</sup>, ventilationsentreprenader<sup>6</sup>, bitumenmarknaden<sup>7</sup> (bindmedel i asfalt) och den s.k. asfaltkartellen<sup>8</sup> som är det största konkurrensmålet i Sverige genom tiderna (se faktaruta).

Byggområdet har under lång tid kännetecknats av ett begränsat konkurrenstryck från andra länder. En möjlig konsekvens av det är den svaga produktivitetstillväxten inom området (se avsnitt 4.2). Under senare år kan det dock skönjas en viss förändring vad gäller andelen företag från andra länder på marknaden.

Arbetskraft och företag från östra Europa har blivit vanligare sedan maj 2004 då EU utvidgades med tio nya länder från främst östra Europa. Industrifakta (2005) bedömde att i storleksordningen 6 000–7 000 byggnadsarbetare och hantverkare från dessa nya medlemsländer varit verksamma i Sverige under juni 2004–juni 2005. Det motsvarar omkring 10 procent av det totala antalet byggnadsarbetare och hantverkare i Sverige.<sup>9</sup> Mot bakgrund av utvecklingen har branschorganisationen Sve-

riges byggindustrier inrättat en samordningsgrupp för internationella frågor.<sup>10</sup> Organisationens bedömning är att byggsektorn står inför liknande utmaningar som en stor del av den svenska tillverkningsindustrin gjorde under 1960- och 1970-talen, dvs. en ökad konkurrens, och därmed skärpta krav på effektivitet, till följd av ökad internationalisering.

Under hösten 2006 presenterade Konkurrensverket en rapport om konkurrensen inom byggområdet.<sup>11</sup> Statistiska centralbyrån (SCB) gjorde en totalundersökning avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003. Rapporten innehåller ett antal rekommendationer för en bättre fungerande byggmarknad. Nedan redogörs för två identifierade konkurrenshinder, marktilldelning för byggnation och kommunernas planeringsprocess för byggande.

## 8.2 Tilldelningen av byggbar mark

Kommunerna har en framträdande roll vid tillhandahållande av mark för bostadsbyggande. Perioden 1968–1981 fanns det en statlig lånefond, Markförvärvslånefonden, som hade som syfte att finansiera kommunala markförvärv. För att förhindra att konkurrens om byggbar mark skulle leda till att produktionskostnaderna ökade infördes år 1975 det s.k. markvillkoret i bostadsfinansieringen. Villkoret innebar att statliga bostadslån och räntebidrag bara beviljades för byggnation på kommunalt

ägd mark eller mark där kommunen tillstyrkt detta. Kring år 1975 byggdes omkring 80 procent av alla nya bostäder på mark som förmedlats av kommuner, 1990 var andelen omkring 75 procent.<sup>12</sup>

Kommunallagens (1991:900) bestämmelser innebär att en kommun i princip måste tillämpa marknadspris vid överlåtelse av mark till externa köpare och att det i princip inte är tillåtet att överföra kommunal egendom till priser under marknadsvärdet, oavsett vilket

## 8 Bygg och anläggning

värde marken har i kommunens redovisning. Försäljning till kommunens egna bolag, t.ex. allmännyttiga bostadsföretag, omfattas inte av dessa regler.

I en studie av Svenska kommunförbundet (2003) (numera en del av Sveriges kommuner och landsting, SKL) fördjupades analysen av kommunernas roll som tillhandahållare av mark. Fördelningen av markägandet varierade mellan de tio studerade kommunerna. I fyra av kommunerna ägde kommunen det mesta av den mark som skulle bebyggas och i två av kommunerna ägde kommunen nästan ingen mark alls.

De stora byggbolagen innehar också betydande markinnehav. Regeringen konstaterade under år 2005 att byggbolagens markinnehav och optioner på mark motsvarade drygt tio års produktion av bostadsrätter beräknat utifrån färdigställandenivån år 2002.<sup>13</sup> I Bygghedskommisionens betänkande framfördes att det finns exempel på att stora byggföretag har fått förtur och option på tomtmark och har kunnat förvärva denna till ett lägre pris än de små byggföretagen.<sup>14</sup>

Statskontoret (2006) har genomfört en studie avseende sex av landets större städer. Alla är belägna i vad som kan betraktas som tillväxtregioner. Studien visade att den vanligaste formen för markanvisning av flerbostadshus var direktanvisning. Försäljningen innehöll oftast inslag av förhandling där kommunen ställde någon form av motkrav vid överlåtelsen. Genom exploateringsavtal kunde kommunen sätta upp villkor för tillkommande bebyggelse, t.ex. bebyggelseutformning och markfördelning eller för att säkra rätten till lägenheter för socialtjänstens behov m.m. Det förekom också att kommunen upplät mark med krav på en viss hyresnivå.

Enligt Statskontoret är kommunernas principer för att fördela mark som regel informella,

dvs. dolda för såväl politiker som allmänhet och företag. Det är ovanligt att det finns en kommunal markanvisningspolicy och även om en sådan finns saknas ofta dokumentation och motiv till val av byggherre (den som är ansvarig och betalar för ett byggnadsprojekt). Det är i hög utsträckning enskilda tjänstemän som ansvarar för markanvisningar i kommunerna.

Även en undersökning av Boverket (2005b) visar att direktanvisning av mark är den för kommunerna viktigaste metoden att anvisa mark för uppförande av hyres- och bostadsrätter.

Det relativt korta tidsperspektiv som gällde för den rapport som Konkurrensverket presenterade under hösten 2006 innebar ett fokus på de omedelbara effekterna på marknaden snarare än på långsiktiga konsekvenser.

Enligt denna rapport tillkom omkring hälften av de lägenheter som producerades på mark som byggherren redan ägde sedan minst fem år tillbaka. Bara en knapp fjärdedel av lägenheterna tillkom på mark som hade förvärvats från en kommun de senaste fem åren. Storleken på företaget som ansvarade för ett byggnadsprojekt var inte avgörande för sannolikheten att företaget förvärvade mark från kommunen. Vidare framkom att markbyten eller andra typer av marköverlåtelse mellan byggherrar var relativt ovanliga.

Tidigare undersökningar indikerar bl.a. att framförallt större byggföretag har omfattande markreserver samt att det kommunala tillhandahållandet av mark är betydelsefullt. I Konkurrensverkets aktuella studie framstår däremot det kommunala tillhandahållandet av mark som begränsat.

En möjlig slutsats är att byggföretagen, såväl små som stora, redan har så stora markreserver att de på kort sikt är relativt oberoende av kommunen som marktillhandahållare.

Eftersom tillgången till mark är nödvändig för byggnation och den bara finns tillgänglig i begränsad utsträckning finns en risk att ett alltför koncentrerat markägande får negativa effekter för konkurrensen på byggområdet. Även om flera företag skulle kunna genomföra ett byggnadsprojekt är det kanske bara ett enda företag som har tillgång till mark.

Baserat på Konkurrensverkets rapport från hösten 2006 är det således inte möjligt att utesluta att det kommunala marktillhandahå-

landet historiskt eller långsiktigt har påverkat byggmarknaden. På några års sikt finns det enligt undersökningen stöd för att förändringar i det kommunala marktillhandahållandet inte skulle påverka byggmarknaden särskilt mycket. För att förbättra förutsättningarna för konkurrens inför framtiden är det dock angeläget att markägandet inte koncentreras ytterligare, särskilt i kommuner med stor efterfrågan på ny bebyggelse.

### 8.3 Den kommunala planprocessen

Tillgången till byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen hänger ihop eftersom det krävs kommunala tillstånd för att bygga.<sup>15</sup> Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, ska bl.a. bidra till skydd av miljön, skapa goda boendemiljöer och erbjuda rättssäkerhet för fastighetsägare. PBL:s utformning och tillämpning har också betydelse för konkurrensen inom byggområdet.

Enligt Boverket (2005b) utgör den kommunala planprocessen i sig ett hinder för nyproduktion eftersom tillgången till detaljplanerad mark kan vara kraftigt begränsad och planprocessen utdragen i tiden.

I Statskontorets studie lyfter intervjuade byggföretagare fram att långa hanteringstider,

överklaganden och bristande planberedskap i kommunerna utgör etableringshinder.<sup>16</sup>

Planeringens betydelse för bostadsbyggnad har varit föremål för forskning och i olika studier betonas att det inte enbart är planeringsprocessens längd utan också osäkerhet om processen som skapar problem för företag på marknaden. Det är på förhand svårt att bedöma hur lång eller komplicerad en kommunal planeringsprocess kan vara. Osäkerheten innebär ekonomiska risker vilket medför att främst ekonomiskt starka företag vågar engagera sig som exploatörer eftersom dessa företag kan driva flera projekt parallellt. Olika studier har påvisat ett samband mellan planeringsprocessens längd och grad av osäkerhet och att

## 8 Bygg och anläggning

ett litet antal stora företag dominerar bland exploatörerna. Stora företag som bedriver byggverksamhet kontinuerligt på flera platser gynnas av en mer komplicerad planeringsprocess eftersom de kan sprida riskerna i enskilda projekt och dessutom genom erfarenhet lära sig att förutse de osäkra planprocesserna.<sup>17</sup>

För ett antal år sedan hade kommuner ofta ett flertal mer eller mindre färdigutvecklade planer som snabbt kunde omsättas i färdiga detaljplaner eller områdesbestämmelser. Numera är detaljplaneringen i allt högre grad kopplad till enstaka bygg- eller etableringsprojekt. Detaljplaner för större sammanhängande områden är alltmer sällsynta.<sup>18</sup> Det har inneburit att det blivit vanligt att initiativ till planförslag tas av exploatörer som ofta är stora

byggföretag.<sup>19</sup> Resurs- och kapacitetsbrist i kommunerna leder därmed till att det i praktiken ofta är de stora byggföretagen som svarar för den fysiska planeringen av byggbar mark.

Av Konkurrensverkets studie från hösten 2006 framgår att omkring 2 000 av de 15 000 lägenheter som omfattades av studien kunde byggas utan att en detaljplaneändring genomfördes under de fem åren närmast före byggstarten. En majoritet av planändringarna genomfördes de sista två åren före byggnation.<sup>20</sup>

Att en så stor andel av projekten förutsatte planändring så pass kort tid som fem år före byggstart, i flertalet fall mindre än två år före byggstart, kan ses som en indikation på att planberedskapen i kommunerna som regel var låg.

### 8.4 Avslutande kommentarer

Bygg- och anläggningssektorn kännetecknas av svagt omvandlingstryck till följd av en stel marknadsstruktur med ett fåtal stora och ett stort antal små företag. Det har bidragit till en svag produktivitetstillväxt med en handfull företag som konkurrerar om de stora byggprojekten. Marknadsstrukturen i kombination med att det råder betydande inträdes- och utträdes hinder för stora byggföretag ger goda förutsättningar för att konkurrensbegränsande samarbeten, dvs. karteller kan uppstå och vara i kraft över tiden. Till detta kommer att bygg-

sektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m. Flera misstänkta karteller inom området har eller ska bli föremål för prövning i domstol.<sup>21</sup> Arbetet med att förhindra skadligt informationsutbyte (se mer om informationsutbyte i kapitel 7) och att avslöja karteller är viktigt för att skapa bättre konkurrens inom området. Utvecklingen mot att marknaden blir mer öppen med fler aktörer från andra länder är positivt för konkurrensen.

För att stimulera internationaliseringen och



uppnå bättre fungerande konkurrens är det viktigt att tilldelningen av kommunal mark sker ändamålsenligt. När kommuner säljer eller upplåter mark sker det som regel inte i konkurrens utan genom s.k. direktanvisning. Ett alternativ till direktanvisning är s.k. markanvisningstävlingar som innebär att mark upphandlas i konkurrens. Sådana tävlingar kan underlätta för aktörer att visa upp sig på nya marknader och därigenom upparbeta kontakter med kommuner. Argument som framförts mot att använda markanvisningstävlingar är att detta är förenat med administrativa kostnader för kommunerna och att små byggföretag kan ha svårt att delta. Det ska dock vägas mot de fördelar från konkurrenssynpunkt som kan uppnås.

Med ändamålsenliga och förutsägbara kommunala planprocesser enligt PBL kan bättre konkurrens skapas på marknaden. Som Konkurrentverket bl.a. framfört i sitt yttrande

över PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77) finns det risker med den nuvarande tillämpningen av PBL.<sup>22</sup> En detaljplan som utformas för ett specifikt byggprojekt blir ofta detaljstyrande och skräddarsys till den planerade markanvändningen, ofta utifrån en tänkt exploatörs behov. När detaljplaner kopplas till enskilda projekt finns det en ökad risk för att andra faktorer än dem som ska beaktas enligt lagstiftningen får en roll i prövningen. Exempelvis kan arbetsmarknadspolitiska överväganden ligga bakom, ett lokalt byggföretag gynnas, eller att kommunala tjänstemän av andra skäl kan gynna enskilda byggherrar och anpassa planprocessen efter detta. Det faktum att ett kommunalt beslut att inte ändra eller upprätta en detaljplan normalt inte kan överklagas på ett ändamålsenligt sätt bidrar till risken för godtyckliga och svåröverskådliga planarbeten i kommunerna.

## 8 Bygg och anläggning

---

<sup>1</sup> www.bankföreningen.se, 2006-09-28

<sup>2</sup> Boverket (2005a)

<sup>3</sup> 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 (SNI 45250).

<sup>4</sup> MD 2003:2

<sup>5</sup> MD 2005:5

<sup>6</sup> Mål nr. T11660-03

<sup>7</sup> Konkurrensverkets dnr 124/2004

<sup>8</sup> Konkurrensverkets dnr 341/2003

<sup>9</sup> Här avses: byggverksamhet (SNI 45) i SCB:s företagsregister 2005.

<sup>10</sup> Sveriges byggindustrier (2006)

<sup>11</sup> Konkurrensverket (2006d)

<sup>12</sup> Boverket (2005b)

<sup>13</sup> Ds 2005:39

<sup>14</sup> SOU 2002:115

<sup>15</sup> Statskontoret (2006)

<sup>16</sup> Statskontoret (2006)

<sup>17</sup> Ds 2003:6

<sup>18</sup> SOU 2005:77

<sup>19</sup> Konkurrensverket (2006d)

<sup>20</sup> Konkurrensverket (2006d)

<sup>21</sup> Konkurrensverket (2005a)

<sup>22</sup> Konkurrensverkets dnr 819/2005

## 9 Dagligvaruhandel

## 9 Dagligvaruhandel

### 9 DAGLIGVARUHANDEL

Försäljningen av livsmedel och alkoholfria drycker i butiker i Sverige uppgick år 2005 till närmare 151 miljarder kronor.<sup>1</sup> Om också övriga dagligvaror, såsom t.ex. kemisk-tekniska produkter, produkter för personlig hygien, dagstidningar, blommor m.m., räknas in uppgick försäljningen till drygt 212 miljarder kronor.<sup>2</sup> 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. Utbudet av dagligvaror och priserna på dem är således viktigt för den samlade välfärden.

#### 9.1 Marknadsförhållanden

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

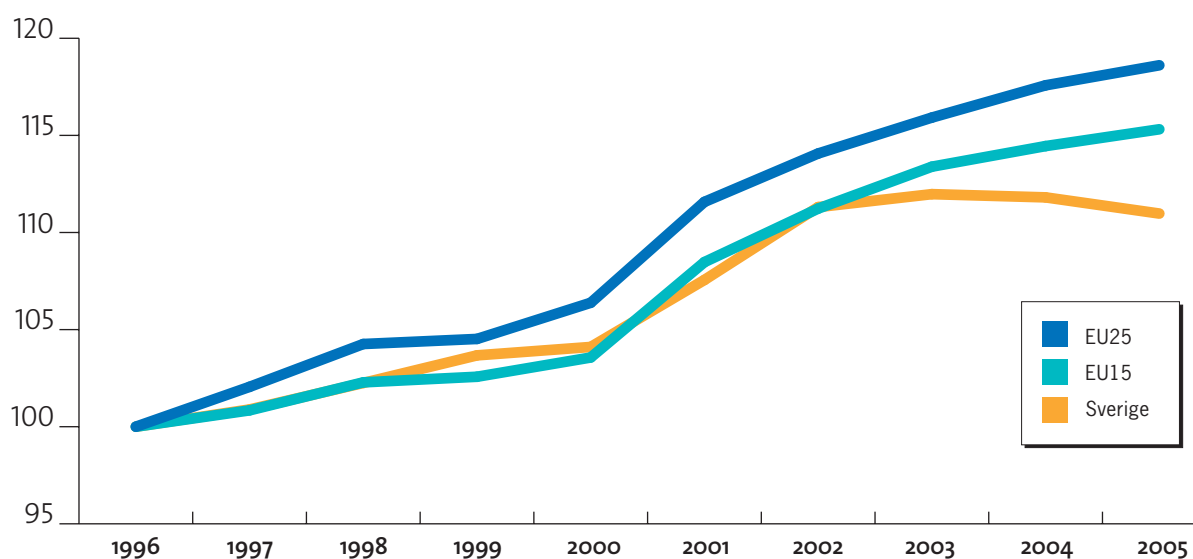
Sedan början av 1990-talet har dagligvaruhandeln präglats av relativt sett lägre konsumentpriser. Det hänger delvis samman med att momsen på livsmedel sänktes vid två tillfällen under 1990-talet och att det svenska medlemskapet i EU innebar ökad konkurrens inom leverantörsledet genom att Sverige blev en del av EU:s inre marknad. Under senare år kan den relativa prisnedgången hänga samman med en ökad konkurrens inom detaljhandelsledet. Dessutom pågår en omstrukturering av marknaden mot färre och större butiker och en ökad andel butiker med lågprisprofil. Under 2006 är dock den tidigare trenden mot relativt sett lägre priser inom dagligvaruhandeln inte lika tydlig som tidigare. Prisnivån för livsmedel och alkoholfria drycker steg med 1,8 procent under perioden oktober 2005–oktober 2006.

Det kan jämföras med en uppgång med 1,3 procent för konsumentprisindex (KPI) totalt.<sup>3</sup>

Jämfört med genomsnittet för de 15 EU-länder som var medlemmar i unionen före den 1 maj 2004 (EU15) var prisökningen på livsmedel ca 4 procent mindre i Sverige för perioden 2002–2005.<sup>4</sup>

I bild 9.1 illustreras den indexerade prisförändringen enligt det harmoniserade konsumentprisindex (HIKP) avseende livsmedel och alkoholfria drycker för Sverige, EU15 och genomsnittet för hela EU (EU25). Som framgår av bilden har prisökningarna för livsmedel och alkoholfria drycker varit mindre i Sverige än för såväl EU15 som EU25. Det gäller i synnerhet för perioden 2002–2005. Det kan antas vara ett tecken på att priserna på EU:s inre marknad konvergerar eftersom prisnivån alltfjämnt är högre i Sverige än vad som genomsnittligt gäller för EU. Detta bekräftas av en undersökning utförd av ACNielsen som konstaterar att de svenska dagligvarupriserna under senare år alltmer kommit att närma sig europagenomsnit-

**BILD 9.1: Indexerad förändring av HIKP för livsmedel och alkoholfria drycker inom EU25, EU15 och Sverige åren 1996–2005. (1996=100). Årsmedeltal**



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrentverket

tet.<sup>5</sup> För år 2004 har EU:s statistikmyndighet Eurostat bedömt att de svenska priserna för livsmedel och alkoholfria drycker var omkring 15 procent högre än för EU15 och 20 procent högre än för EU25.<sup>6</sup>

Den vanligaste formen av dagligvaruhandel i Sverige är försäljning inom ramen för en kedja. Det finns i huvudsak fyra kedjor eller block som dominerar den svenska marknaden, ICA AB, Kooperationen, Axfood AB och BergendahlsGruppen. Dessa aktörer är verksamma såväl i parti- som detaljhandelsledet och har olika former av bindningar mellan dessa led. De butiker som är anknutna till ICA ägs i huvudsak av fristående handlare, även om ICA AB oftast äger butikerna i deras etableringsfas. Partihandel och distribution hanteras av

ICA:s olika partihandelsföretag. Kooperationen driver helägda och vertikalt integrerade företag benämnda Coop. Det finns även butiker i delar av landet som ägs av lokala kooperativa föreningar.<sup>7</sup> 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. Bergendahls har liksom Axfood såväl helägda butiker som avtal med fristående handlare. I Bergendahls fall är andelen fristående handlare eller fristående kedjor större än inom Axfoods-fären. Blocken är således mer eller mindre vertikalt integrerade mellan detaljist- och partihandelsleden. Förhållandevis nya aktörer på marknaden är de lågprisriktade aktörerna Netto (ett danskt

## 9 Dagligvaruhandel

■ Tabell 9.1: Dagligvaruhandeln i Sverige. År 2005

Kedja	Antal butiker (2005-12-31)	Omsättning (Mdkr)	Marknads- andel (%)	Förändring av marknads- andel 2004–2005 (%)
ICA-handlarna	1 417	75,7	43,2	0,2
Kooperationen	779	34,4	19,6	-3,1
Axfood	880	32,0	18,3	-15,2
Bergendahls	249	11,9	6,8	98,5
<b>De fyra största</b>	<b>3 325</b>	<b>154</b>	<b>87,9</b>	<b>-0,5</b>
Lidl	101	3,2	1,8	84,0
Netto	74	2,1	1,2	72,5
Övriga*	2 500	16,0	9,1	..
<b>Summa</b>	<b>6 000</b>	<b>175,3</b>	<b>100,0</b>	<b>..</b>
Övriga säljkanaler**		37,3		..
Dagligvarumarknaden totalt		212,5		2,7

Källa: Supermarket (2006), bearbetning av Konkurrensverket

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

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

företag som i Sverige delvis ägs av ICA) och tyska Lidl. Netto etablerade sig på den svenska marknaden 2002 och Lidl 2003. Båda dessa aktörer är etablerade i flera europeiska länder. Bland övriga aktörer kan Reitan nämnas som driver koncepten Rema 1000, Pressbyrån och 7-Eleven.

I december 2006 meddelade ICA att företaget tecknat ett avtal om att minska sitt ägande i Netto från 50 till 5 procent. Som en del av affären ämnar ICA överta de 21 Nettobutikerna i Mälardalen. ICA anger att några av butikerna ska avvecklas medan andra ska konverteras till ICA-butiker. Om en aktör försvinner i Mälardalen innebär det att konkurrensen försämras och tillgängligheten till butiker i detta område minskar.<sup>8</sup>

I tabell 9.1 redovisas marknadsandelar, omsättningstal och förändringar i omsättning för branschens aktörer.<sup>9</sup> Som framgår av tabellen är marknaden koncentrerad. De fyra största aktörerna svarade år 2005 för närmare 88 procent av marknaden.

Expansionen för de nya lågprisriktade aktörerna Netto och Lidl fortsatte år 2005. Tillväxten kan i båda fallen till största del förklaras av nyetableringar. Etableringstakten har dock minskat i jämförelse med året innan.<sup>10</sup> Nettobutikerna uppges sedan starten 2002 ha redovisat en förlust på över en halv miljard kronor.<sup>11</sup>

Under 2005 minskade såväl ICA:s som Kooperationens marknadsandelar med omkring 1 procent. Axfoods marknadsandel mins-

## TVÅ ÄRENDEN OM PRISSÄTTNINGSTÖD

Under 2006 har två ärenden avslutats på Konkurrentverket som rörde prissättningsstöd inom dagligvaruhandeln.

Konkurrentverket har prövat ett samarbete om prissättning mellan ICA Sverige AB och ICA-handlarna (dnr 873/2003). Verket riktade invändningar mot samarbetet och bedömde preliminärt att det rörde sig om ett olagligt konkurrensbegränsande samarbete. Efter att ha tagit del av Konkurrentverkets invändningar beslutade ICA-koncernen att ändra arbets sätt och har därmed upphört med det tidigare samarbetet.

Konkurrentverkets invändningar handlade om att ICA Sverige skulle upphöra med att erbjuda kommittéer och arbetsgrupper för samverkan kring vissa prislistor, sluta delta i ICA-handlarnas samarbete om dessa prislistor samt upphöra med att erbjuda prislistorna i fråga. Det förändrade arbets sättet innebär bl.a. att ICA-handlarnas representanter inte längre är delaktiga när ICA Sverige utarbetar ICA-handlarnas prissättningsstöd.

Konkurrentverket har också utrett om det system

för prissättning som har tillämpats mellan Reitan Servicehandel Sverige AB (Reitan), som innehar rättigheterna till franchisekoncepten Pressbyrå och 7-Eleven, och franchisetagare inom 7-Eleven och Pressbyrå strider mot konkurrenslagen (dnr 994/2004).

Enligt den preliminära bedömningen hade Reitan och dess franchisetagare ingått franchiseavtal genom vilka de senare accepterade att använda butiksdatasystemet i enlighet med de instruktioner som Reitan tillhandahöll. Genom butiksdatasystemet styrdes franchisetagarnas prissättning.

Reitan har, efter att ha tagit del av Konkurrentverkets preliminära bedömning, åtagit sig att säkerställa att franchisetagarna är fria att sätta lägre priser än dem som Reitan rekommenderar. Konkurrentverket har därför bedömt att det konkurrensbegränsande förfarandet har upphört.

Konkurrentverkets beslut innebär att Reitan är bundet av sitt åtagande. Stockholms tingsrätt har på Konkurrentverkets begäran beslutat att förena åtagandet med ett vite om tre miljoner kronor.

kade med omkring 3 procent.<sup>12</sup> Kooperationens minskade marknadsandel har pågått under ett antal år medan tillbakagången för Axfood i huvudsak kan förklaras med att 75 fristående handlare som var knutna till Axfood under beteckningen "Vivo" i Stockholmsområdet och på Gotland, under hösten 2004 ersatte sitt avtal om partihandel med Axfood mot Bergendahls. Butikerna agerar under beteckningen "VI". Därtill beslutade också PrisXtra, med fem buti-

ker i Stockholmsområdet, att under våren 2005 byta partihandelsleverantör från Axfood till Bergendahls. Den samlade omsättningen för VI och PrisXtra uppgick till närmare sju miljarder kronor. För Bergendahls innebar detta att omsättningen och marknadsandelen närapå fördubblades under 2005. Som framgår av tabell 9.1 uppgick Bergendahls marknadsandel till 6,8 procent under 2005 vilket kan jämföras med 3,5 procent år 2004.

## 9 Dagligvaruhandel

### STRUKTURUMVANDLING INOM KÖTTINDUSTRIN

I februari 2006 anmälde Swedish Meats ekonomisk förening förvärv av ensam kontroll över SLP Parsons AB. Förvärvet prövades av Konkurrensverket som efter en fördjupad undersökning lämnade den anmälda koncentrationen utan åtgärd (dnr 123/2006). Företagen var verksamma på marknaderna för inköp av slaktdjur, försäljning av helfall till styckningsföretag, försäljning av köttvaror till detaljhandelsföretag, restauranger och storhushåll samt till industrin. Samtliga dessa marknader avsåg såväl nötdjur som grisar. Företagen tillverkade även charkprodukter för försäljning till detaljhandeln. Efter genomförd utredning beslutade Konkurrensverket att lämna koncentrationen utan åtgärd. Utredningen visade att det inte fanns stöd för att hävda att koncentrationen skapade eller förstärkte en dominerande ställning på de marknader som berördes. Bedömningen grundades på att de båda företagen mötte en betydande konkurrens från utländska köttproducenter på de marknader som avsåg charkprodukter och styckat kött. Därtill beaktades detaljhandelskedjornas starka ställning som

köpare (s.k. motverkande köparmakt). Dessutom bedömdes att inträdeshindren för etablering av nya slakterier eller styckningsföretag inte var höga. Under utredningen framkom också att det rådde överkapacitet på marknaden. Detta bidrog till bedömningen att koncentrationen inte skulle skapa eller förstärka en dominerande ställning på marknaden till skada för konkurrensen.

I april 2006 förvärvade Slakteriprodukter i Helsingborg AB Ystad Slakteri AB. Ystads Slakteri var främst verksamt inom slakt av grisar (dnr 284/2006). Det förvärvande företaget ägdes vid tidpunkten av SLP Pärssons som i sin tur ägdes av Swedish Meats.

I november 2006 meddelades att det finska företaget HK Ruokatalo avser att köpa den operativa verksamheten i Swedish Meats. Även ett annat finskt företag, Atria Lithells, har uttryckt intresse att förvärva Swedish Meats. Dessa diskussioner är ytterligare tecken på att de företag som verkar inom områdena för slakt, styckning och vidareförädling av charkprodukter i Sverige genomgår en strukturuomvandling bl.a. till följd av ökad internationell konkurrens.

Den långsiktiga trenden sedan 1970-talet har varit att butikerna blir allt färre och större.<sup>13</sup> Utvecklingen kan i stort sägas ha fortsatt under 2005, åtminstone för de stora kedjorna. År 2005 upprättades 25 nya butiker inom de fyra största kedjorna med en genomsnittlig säljyta om 3 500 kvadratmeter.<sup>14</sup> Allt fler dagligvaru-

butiker etableras dessutom i externa lägen, dvs. utanför stadskärnorna.

Leverantörsledet är också koncentrerat. I detta led är det inte ovanligt att ett produktområde domineras av två eller tre företag som svarar för mer än 75 procent av värdet av leveranserna.<sup>15</sup> Vid sidan av dessa finns leverantörer som har



små marknadsandelar. Traditionellt har flera leverantörer i Sverige haft betydande marknads-makt.

Dock börjar detta förändras i och med den inre marknads utveckling som gör att detaljisternas förhandlingsstyrka gentemot leverantörerna förstärks. Ett uttryck för detta är den ökade betydelsen av handelns egna märkesvaror (EMV) (se avsnitt 9.2). Till följd av detaljisternas ökade förhandlingsstyrka har marginalerna inom leverantörsledet i många fall minskat under de senare åren.

Wilhelmsson (2006) visar att marknads-makten för flera leverantörsföretag minskade på den svenska marknaden under perioden 1990–2002 till följd av ökad internationell konkurrens. För andra företag ökade marknads-makten vilket gällde inte minst inom mejeriindustrin. Vad gäller tillhandahållande av mjölk är transportkostnaderna höga i förhållande till varuvärdet. Marknaderna har därför traditionellt ofta varit lokala eller regionala. Dock finns sedan 2002 tendenser på ökad konkurrens även inom denna sektor. Ett exempel är att Lidl förser sina butiker med mjölk från Tyskland. Ett annat exempel är att butikerna i Axfoods koncept "Willys" och

"Willys hemma" förses med mjölk, och huvud-delen av övriga mejerivaror, från Milko (verk-samt huvudsakligen i Jämtland, Värmland och Dalarna) och Falköpings mejeri, oavsett vart i landet butiken är belägen.<sup>16</sup> Vad gäller kött- och charkindustrin påverkas konkurrensen av att en allt större andel av det kött som konsumeras i Sverige utgörs av importerat kött. År 2005 utgjorde denna andel 46 procent.<sup>17</sup>

Vad gäller vissa leverantörsprodukter kan konstateras att marknaderna består av företag med starka varumärken varför det krävs betydande investeringar i marknadsföring för att en ny aktör med framgång ska kunna etablera sig på marknaden. Exempel är kemisk-tekniska dagligvaror (tvättmedel, städpro-dukter, produkter för personlig hygien m.m.), läskedrycker och, som framgår i avsnitt 5.2.3, glasstillverkning liksom tillverkning av knäcke-bröd och kex.

I de följande två avsnitten ägnas särskild uppmärksamhet åt vilka slutsatser, från ett konsumentperspektiv, som kan dras av den ökade andelen av handelns egna varumärken respektive förekomsten av regionala prisskill-nader för dagligvaror i Sverige.

## 9.2 Dagligvaruhandelns egna märkesvaror

Egna märkesvaror (EMV) är produkter som säljs under varumärken som grossisterna själva kontrollerar. En förändring inom dagligvaru-handeln är att inslaget av EMV under senare år blivit alltmer vanligt förekommande.<sup>18</sup> Andelen EMV uppgick år 2005 till 17 procent av den totala försäljningen inom dagligvaruhandeln, vilket är en ökning med 4 procentenheter se-

dan år 2003.<sup>19</sup> Andelen har ökat snabbt men är fortfarande låg i ett internationellt perspektiv.

Utvecklingen mot en ökad andel EMV kan ses mot bakgrund av en hårdare konceptstyrning och ökade satsningar på profilering bland företagen inom dagligvaruhandeln.<sup>20</sup> Den främsta drivkraften har hittills varit minskade kostnader för detaljisterna, vilket möjliggör

## 9 Dagligvaruhandel

bibehållen lönsamhet trots ökad konkurrens från nya lågprisaktörer. Detaljisternas inköpspris ligger ca 25 procent lägre för varor till det egna märkessortimentet jämfört med inköp av leverantörsmärken (LMV).<sup>21</sup> En avgörande orsak till varför inköpspriserna kan pressas ned är att kostnaden för uppbyggnad och vård av varumärken ligger på detaljisten i stället för på leverantören. Vidare har utvecklingen stärkt detaljisternas inköpsmakt samt bidragit till att öka konkurrensen bland leverantörerna.

Empiriska studier visar att en ökande andel EMV i dagligvarusortimentet på kort sikt bidrar till lägre konsumentpriser. Exempelvis visar en studie av utvecklingen för andelen sålda EMV och priser för 35 varukategorier i Sverige åren 2001–2004, ett statistiskt säkerställt negativt samband mellan andelen EMV och prisförändringar.<sup>22</sup> Det innebär att genomsnittspriserna sjunkit mer i de kategorier där andelen EMV varit hög än i kategorierna med en mindre EMV-andel. Vidare konstaterades att de egna märkesvarornas inverkan på genomsnittspriserna var störst när andelen gick från 0 till 10 procent. I flera fall var det både lägre priser på EMV och prissänkningar av leverantörsmärkenas varor som förklarade nedgången i genomsnittspriserna.

Vidare konstaterade Handelns utredningsinstitut (HUI) i en undersökning för motsvarande period att priseffekten varit starkast för lågprisprodukter och svagare för EMV med högre kvalitet. Priskonkurrensen mellan LMV och EMV tycks dessutom ha varit intensivare i början av undersökningsperioden. Därefter har prisföljksamheten mellan EMV och LMV avtagit. Leverantörerna tycks i stället försökt distansera sig från EMV genom produktutveckling och mervärdesskapande aktiviteter. Prisskillnaden mellan EMV och LMV har således kommit att öka de senare åren.<sup>23</sup>

Vad effekterna på längre sikt skulle bli om andelen EMV i dagligvaruutbudet fortsätter att öka är oklart. Det finns studier som fastställer att priserna tenderar att gå ned och andra som pekar på att de går upp. Högre priser tycks dock följas av ökad produktutveckling och mer marknadsföring.<sup>24</sup>

En annan farhåga som framkommit är att ett ökat inslag av EMV kan leda till en utarmning av sortimentet genom att mindre leverantörer trängs ut från butikernas utbud. Studier tyder på att det finns ett negativt samband mellan den andel som EMV har för en produktkategori och antalet leverantörer i kategorin.<sup>25</sup> Trots utvecklingen mot ett ökat inslag av EMV i handeln har det skett en utveckling mot ökad diversifiering av sortimentet.<sup>26</sup> Enligt Kungl. Skogs- och Lantbruksakademins tidskrift (2005) har antalet olika varor i butikerna aldrig tidigare varit större än nu. Det kan förklaras med att butikerna blir allt större.

Hur kvalitet och innovationstakt kan komma att påverkas av framväxten av EMV beror på vilka konkurrensmedel som leverantörerna väljer. Dvs. om leverantörerna möter den ökande konkurrensen genom att i första hand sänka sina priser eller genom att satsa på att utveckla sina produkter – höja kvaliteten. Det som talar för ökad eller oförändrad kvalitet är att detaljisterna vill undvika att det egna varumärket sammankopplas med låg kvalitet och att producenterna av LMV har svårt att möta en ökad konkurrens med lägre priser. Fortsatt prispress riskerar dock att minska leverantörernas utrymme för kvalitetshöjande och produktutvecklande investeringar.<sup>27</sup>

Studier av den svenska dagligvarumarknaden visar att det är relativt ovanligt att leverantörer med egna märken konkurrerar mot EMV med lägre priser. Majoriteten väljer i stället att distansera sig från EMV genom exempel-

vis produktutveckling, marknadsföring och kvalitetsförändringar som skapar mervärde för konsumenten. Resultaten överensstämmer med en undersökning utförd på EU-nivå, som visar att innovationer och reklamsatsningar ofta används för att möta ökad konkurrens från EMV.<sup>28</sup> Att leverantörerna möter konkurrensen från EMV med distansering är särskilt vanligt för produktområden där andelen EMV i försäljningen är stor eller mycket liten. Bedömningen bland leverantörerna är att det under sådana förutsättningar är bäst att fokusera på kundsegment med betalningsvilja för LMV. Priskonkurrens tillämpas främst för att möta konkurrensen från EMV-produkter med

kvalitetsprofil eller som har medelstor marknadsandel.<sup>29</sup>

Forskningen kring konsumenternas beteenden och attityder avseende EMV är i stort sett entydig.<sup>30</sup> Många konsumenter har ett starkt förtroende för väletablerade och ledande LMV, vilket har skapats genom reklaminvesteringar och en lång marknadsnärvaro. Det upplevs därför som en större risk att byta ut dessa varor (t.ex. läskedrycker eller tvättmedel) mot EMV jämfört med att köpa EMV för mer homogena produkter (t.ex. grädde eller honung) där det råder en mindre (upplevd) kvalitetskillnad mellan olika varumärken.

## 9.3 Regionala prisskillnader

Som redogjorts för i avsnitt 4.3 beror prisnivåskillnader mellan olika länder till stor del på olika ekonomiska förhållanden i länderna. Dessa makroekonomiska faktorer kan inte på samma sätt användas som förklaringar av prisnivåskillnader inom ett land. Även om kostnader varierar, såsom hyror och i viss mån löner, och fastän sammansättningen av konsumenternas efterfrågan kan skilja sig åt mellan olika delar av ett land, är skillnaderna i dessa avseenden som regel relativt små.

Det är således rimligt att utgå från att prisskillnader inom ett land i hög grad kan spegla konkurrenstrycket i olika delar av landet. År 2002 presenterade Konkurrentverket en

studie av prisskillnaderna mellan olika delar av Sverige avseende dagligvaror, byggvaror och drivmedel.<sup>31</sup> I rapporten konstaterades att prisskillnaderna var betydande mellan de åtta regionerna<sup>32</sup>. För såväl dagligvaror som byggvaror var skillnaden omkring 10 procent mellan den region som hade lägst respektive högst priser. Att notera är att det var olika regioner som hade lägst (Västsverige respektive östra Mellansverige) respektive högst priser (Stockholms län respektive Sydsverige).

Konkurrentverket rekommenderade att kommuner i större utsträckning skulle ta hänsyn till konkurrensintresset vid sin fysiska planering av bl.a. handel enligt Plan- och bygg-

## 9 Dagligvaruhandel

lagen (PBL) för att fler aktörer skulle kunna etablera sig på marknaden och på så sätt pressa ned priserna.

Sedan Konkurrensverkets undersökning publicerades har en strukturomvandling i form av genomsnittligt sett större butiker, en ökad andel EMV i sortimentet och nyinträde av lågprisinriktade aktörer skett. Som en följd av denna utveckling har dagligvaror blivit billigare relativt övrig konsumtion. Om utvecklingen gäller för hela riket eller om prisskillnaderna mellan olika delar av landet har ökat är relevant för att kunna bedöma konkurrensen inom dagligvaruområdet.

### 9.3.1 Prisnivåundersökningar

Pensionärernas riksorganisation (PRO) genomför sedan 1993 årligen prismätningar för en korg av matvaror som ursprungligen bestod av 20 varor men som utökats i två steg och sedan 2004 består av 60 varor. Prismätningen sker under en vecka och de insamlade priserna ska avse "ordinariepriser", dvs. kampanj- eller extrapriser omfattas inte av undersökningen. Urvalet av butiker utgör omkring 1 000 vid varje mättillfälle. Urvalet sker inte slumpmässigt utan görs av lokala PRO-funktionärer varför det kan antas att mindre och bostadsnära butiker är överrepresenterade. Redovisningen sker i huvudsak länsvis och det tas ingen hänsyn till de olika varornas betydelse för konsumenternas utgifter, dvs. ingen viktning sker.

I PRO:s prismätning för 2006 konstateras att priserna i Västsverige inte som tidigare är lägre än i övriga Sverige utan att det skett en utjämning. Det konstateras också att Stockholms län under senare år fått relativt sett betydligt lägre priser.<sup>33</sup> Skillnaden mellan regionen med lägst priser (Södra Älvsborg) och den med högst priser (Dalarna) var omkring 6 procent. I Södra Älvsborg var priserna för

PRO:s korg ca 4,5 procent lägre än för ett oviktat genomsnitt i riket. I Dalarna var priserna omkring 2 procent högre än detta genomsnitt.

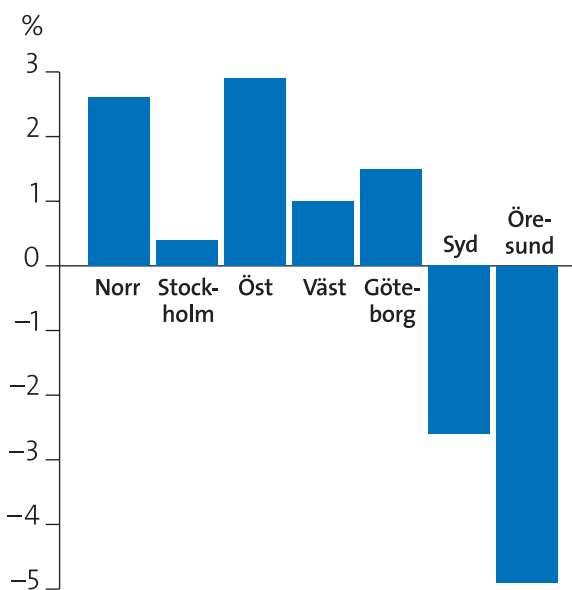
Mot bakgrund av marknadsutvecklingen inom dagligvaruområdet lät Konkurrensverket under hösten 2006 företagen GFK Sverige AB och ACNielsen Sverige samla in prisstatistik i syfte att göra regionala prisjämförelser för dagligvaror i Sverige.

GFK är ett undersökningsföretag som säljer analyser baserade på undersökningspaneler av konsumenter som är knutna till företaget. Panelerna sätts samman för att få en sociodemografiskt representativ sammansättning av hushållen i Sverige. GFK anger att det är ett stratifierat slumpmässigt urval av hushåll som vägs utifrån region, ålder och hushållstorlek i syfte att panelerna ska bilda "ett Sverige i miniatyr".<sup>34</sup>

Pris- och inköpsstatistik insamlades under perioden september 2005–augusti 2006 för 3 000 hushåll i Sverige. GFK sammanställde sedan ett genomsnittligt pris (per kilo, liter eller liknande) för omkring 120 olika dagligvarukategorier i sju regioner.<sup>35</sup> Genom att relatera (vikta) de olika kategorierna efter konsumenternas utgifter, kan de genomsnittliga relativa kostnaderna i de olika regionerna bedömas. Det bör noteras att det i datamaterialet inte gjorts någon uppdelning utifrån vilken butiktyp eller kedja som inköpen gjorts i. Jämförelsen baseras således på konsumenternas faktiska utlägg för inköp av olika dagligvaror oavsett var inköpen har skett. I bild 9.2 redovisas en sammanställning av resultaten i de sju regionerna för de studerade dagligvarukategorierna.

Av bild 9.2 framgår att priserna i Stockholm (Storstockholm) ligger nära det beräknade genomsnittet för riket. I Öresund (Malmö och Helsingborg) som i mätningen hade lägst priser förefaller prisnivån vara omkring

**BILD 9.2: Avvikelse från det genomsnittliga viktade priset för kategorier av dagligvaror i skilda regioner. September 2005–augusti 2006**

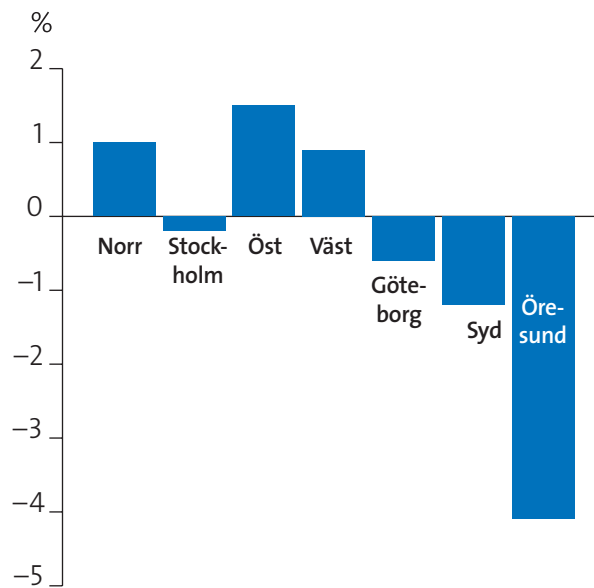


Källa: GFK Sverige, bearbetning av Konkurrentverket

7–8 procent lägre än i de regioner med högst prisnivå nämligen "Öst" (Mälardalen och Uppland utom Storstockholm samt Närke och Gotland) och "Norr" (Norrland och Dalarna). Anmärkningsvärt är att priserna i Göteborg (Storgöteborg) föreföll vara något högre än i Stockholm, vilket inte gällt för tidigare publicerade prisjämförelser. Också i regionen "Syd" (Småland, södra Halland, Blekinge och Skåne utom Malmö och Helsingborg) uppskattades prisnivån vara relativt låg, eller 2–3 procent lägre än genomsnittet för riket.

Bilden kan sägas illustrera hur mycket som läggs på dagligvaror i de olika regionerna. Olika konsumtionsmönster vad avser val av

**BILD 9.3: Avvikelse från det genomsnittliga viktade priset för enskilda dagligvaror i skilda regioner. September 2005–augusti 2006**



Källa: GFK Sverige, bearbetning av Konkurrentverket

produkter inom de definierade kategorierna, i de olika regionerna, fångas inte upp. Det innebär att det kan vara skillnader i tjänsteinnehåll (kvalitet) som till en del förklarar skillnaderna i priser mellan regionerna. Som konstaterats ovan framgår heller inte av materialet *var* konsumenterna har gjort sina inköp, dvs. om de skett i stormarknader, lågprisbutiker, närbutiker eller någon annanstans.

Genom att jämföra priserna på identiska varor elimineras risken för att varor av skild kvalitet jämförs med avseende på priset. I bild 9.3 redovisas prisskillnaderna mellan de sju regionerna för en korg bestående av omkring 240 identiska dagligvaror. Varorna

## 9 Dagligvaruhandel

utgörs av de två mest sålda i panelen för varje kategori enligt ovan. Varje vara har i jämförelsen givits en vikt som motsvarar panelens utlägg för varan relativt övriga varor i undersökningen.

Som framgår av bild 9.3 bedöms prisnivån enligt GFK:s insamlade material vara lägst i Öresund även vid en relativ jämförelse av enskilda dagligvaror. Skillnaden mellan den region med högst (Öst) och den med lägst priser är mindre (den är ca 5 procent) för identiska dagligvaror jämfört med olika kategorier av dagligvaror. Det kan noteras att Göteborgsregionen enligt redovisningen i bild 9.3 har något lägre prisnivå jämfört med genomsnittet. Vad gällde redovisningen av prisnivå för olika kategorier av dagligvaror var det relativt sett dyrare i Göteborg. Samma sak kan noteras för Stockholm om än mindre tydligt. Det beror sannolikt på att invånarna i Göteborg och Stockholm relativt sett köper dyrare varor i de olika kategorierna av dagligvaror. Ett stöd för denna slutsats är att individerna i GFK:s panel som bor i Göteborg och Stockholm har jämförelsevis högre inkomster än invånarna i de övriga regionerna vilket innebär att deras efterfrågan sannolikt skiljer sig från den i övriga landet. Högre inkomster ger större möjligheter att köpa varor till högre priser som uppfattas ha en högre kvalitet. Dock kan en starkare konkurrens mellan butiker i storstadsområdena ha lett till att priserna för de enskilda varorna är relativt sett lägre än för genomsnittet för samtliga regioner.

ACNielsen samlade på Konkurrensverkets uppdrag in prisuppgifter för ca 100 enskilda varor i 300 butiker fördelade på sex regioner.<sup>36</sup> Insamlingen skedde under en vecka hösten 2006 (30 oktober–3 november). I varje region skedde datainsamlingen i butiker av olika storlekar vilka var 20 stormarknader (Hypermarkets; butiker med en säljyta överstigande

2 500 m<sup>2</sup>), 15 större butiker (Supermarket large; 1 001–2 500 m<sup>2</sup>), 10 mindre butiker (Supermarket small; 401–1 000 m<sup>2</sup>) och 5 småbutiker (Superette; 100–400 m<sup>2</sup>). ACNielsen har strävat efter en fördelning mellan de fyra stora kedjorna som motsvarar kedjornas respektive marknadsandelar.

Exakt vilka butiker som ingått i undersökningen och från vilka kedjor framgår inte av materialet. Resultaten från denna undersökning tyder på relativt små prisskillnader mellan de olika regionerna (ca 3 procent). Dock uppvisas större prisskillnader mellan de skilda butikstyperna. Resultaten visar att ju större butik (inom de fyra stora kedjorna) desto lägre priser. Ett oviktat genomsnitt av priserna för varorna i den minsta butikskategorin var uppemot 15 procent högre än i den största kategorin. För den näst största och den näst minsta kategorin var skillnaderna gentemot den största kategorin omkring 5 respektive ca 10 procent.

Således kan sannolikt en del av den relativa prisnedgången för dagligvaror under senare år förklaras med att butiksstrukturen utvecklades mot färre och större butiker. I Konkurrensverkets rapport från 2002 påvisades också att stormarknader generellt har lägre priser än övriga butikskategorier.

## 9.4 Avslutande kommentarer

Dagligvaruhandeln kännetecknas sedan ett antal år tillbaka av en tilltagande konkurrens. Dagligvaror har sedan mitten av 1990-talet blivit relativt sett billigare. För livsmedel och alkoholfria drycker är nedgången relativt övrig konsumtion i KPI närmare 10 procent. De svenska priserna för dagligvaror är alltså högre än för genomsnittet inom EU. Utvecklingen tyder dock på minskade skillnader. Till en del hänger prisutvecklingen samman med strukturomvandlingen mot färre och större butiker, utvecklandet av EMV inom dagligvarukedjorna och ökad konkurrens i form av nya lågprisriktade aktörer.

Den ökade andelen EMV i butikernas sortiment har enligt flera studier inneburit lägre konsumentpriser. Transportkostnader (uttryckt i såväl pengar som tid) förklarar varför konsumenter som regel inte besöker fler än en butik när dagligvaror ska inhandlas. Det gör att butikerna har utrymme att ha högre priser för vissa varor, exempelvis LMV i syfte att öka prisskillnaden mellan EMV och LMV. På samma sätt kan detaljisterna ha ett mindre utbud inom vissa produktkategorier för att ge ökad plats åt EMV-produkter i butikerna. De högre vinstmarginalerna för EMV gör en sådan strategi lönsam. En effektiv konkurrens på detaljistnivå torde leda till att en sådan utveckling sker så långt som konsumenterna tillåter detta. Skulle konsumenterna anse att utbudet är för likriktat ökar betalningsviljan till förmån för butiker som har en större produktvariation. Således finns en möjlighet att använda ett stort utbud av produkter, med olika märken, som ett

konkurrensmedel. Bergendahls är ett exempel på detta. Denna aktör har valt att profilera sig genom att marknadsföra mångfald och inte satsa på EMV-produkter i sina butiker. I Lidl's utbud å den andra sidan utgörs merparten av sortimentet av EMV. Detta innebär att konsumenterna får ökade valmöjligheter mellan olika kedjor och koncept.

Hög företagskoncentration och höga etableringshinder, exempelvis som en följd av en restriktiv tillämpning av PBL, riskerar dock att innebära att konsumenternas efterfrågan inte får fullt genomslag på marknaden.

Den prisstatistik som Konkurrensverket analyserat tyder på att de regionala skillnaderna avseende priser för dagligvaror minskat sedan Konkurrensverkets undersökning år 2002. Det är inte minst prisnivån i Stockholmsregionen som relativt sett blivit lägre. En tänkbar förklaring till detta är att den politiska ledningen i Stockholm i sin budget för 2003 angav att nya lågprisbutiker för dagligvaror ska kunna anläggas i olika delar av staden, vilket sedan följdes upp av en proaktiv satsning för att det skulle bli fler aktörer på dagligvarumarknaden i syfte att stärka konkurrensen och få ned priserna.<sup>39</sup> Detta har sedermera inneburit en ökad mångfald av dagligvarubutiker i Stockholmsområdet. Som Konkurrensverket framfört vid flera tillfällen bidrar en konkurrensinriktad tillämpning av PBL till att konkurrensen på marknaden skärps, vilket i slutändan innebär lägre priser och större valfrihet för konsumenterna.<sup>38</sup>

## 9 Dagligvaruhandel

<sup>1</sup> SCB (2006c)

<sup>2</sup> Supermarket (2006)

<sup>3</sup> www.scb.se, 2006-09-15

<sup>4</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 2006-09-15

<sup>5</sup> www.acnielsen.se, 2006-09-13

<sup>6</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 2006-11-15

<sup>7</sup> Exempel på en sådan ekonomisk förening är Konsum Värmland.

<sup>8</sup> ICA, "ICA minskar sitt ägande i Netto", 2006-12-07

<sup>9</sup> Marknadsandelarna är beräknade som andel av omsättningen i dagligvarubutiker, dvs. även mycket små s.k. servicebutiker och trafikbutiker ingår. Dessa är inte fullgoda substitut för de flesta konsumenter vad gäller större inköp av dagligvaror. Vid en konkurrensrättslig avgränsning där konsumenternas utbytbarhet mellan olika typer av butiker vägs in skulle fördelningen således kunna se annorlunda ut. Det kan också noteras att Nettos omsättning och marknadsandelar redovisas separat i tabellen trots att ICA är delägare av företagens verksamhet i Sverige.

<sup>10</sup> Supermarket (2006)

<sup>11</sup> Näringsliv24, "Ica redo lägga ned Netto", 2006-08-16

<sup>12</sup> Supermarket (2006)

<sup>13</sup> Se bl.a. Konkurrensverket (2004b)

<sup>14</sup> Supermarket (2006)

<sup>15</sup> Några exempel på leverantörsbranscher med hög koncentration redovisas i avsnitt 5.2.1

<sup>16</sup> Waymaker, "Willys: Willys och Willys hemma samarbetar med Milko och...", 2006-02-03

<sup>17</sup> [www.kottinformation.se](http://www.kottinformation.se), 2006-11-22

<sup>18</sup> Egna märkesvaror har funnits i butik i Sverige sedan slutet av 1970-talet och är således ingen nyhet. Först ut var Kooperationen med "Blåvitt" år 1979. Det är inte heller något karaktäristiskt för enbart dagligvaruhandeln, utan finns även i många andra branscher. Nyheten består i de kraftigt ökade volymerna och att de egna märkesvarorna tar allt större plats i butikerna.

<sup>19</sup> HUI (2005a)

<sup>20</sup> Dobson (1998)

<sup>21</sup> Konkurrensverket (2004b)

<sup>22</sup> LIFS (2005)

<sup>23</sup> HUI (2005b)

<sup>24</sup> Exempelvis visar Bontemps et al (2005) att när EMV har en signifikant effekt på priset är denna positiv och att ökade LMV-priser beror på att leverantörerna möter konkurrensen från EMV med ökad produktdifferentiering. Även ACNielsen (2005) visar att EMV i allt större utsträckning börjat konkurrera med produktdifferentiering snarare än med priset. Mot denna bakgrund drar författarna slutsatsen att priseteffekterna av EMV på sikt skulle kunna avta.

<sup>25</sup> HUI (2005b)

<sup>26</sup> Konkurrensverket (2004b)

<sup>27</sup> Kungl. Skogs- och Lantbruksakademins tidskrift (2005)

<sup>28</sup> DLF (2004)

<sup>29</sup> HUI (2005b)

<sup>30</sup> HUI (2005a)

<sup>31</sup> Konkurrensverket (2002a)

<sup>32</sup> De regioner som studerades var Sveriges s.k. NUTS-regioner dvs. EU:s regionala indelning för statistikredovisning. Sverige har i dessa jämförelser delats in i åtta regioner som består av ett eller flera län. De åtta NUTS-regionerna är Stockholm (Stockholms län), Östra Mellansverige (Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Örebro län och Västmanlands län), Småland med öarna (Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län och Gotlands län), Sydsverige (Skåne län och Blekinge län), Västsverige (Hallands län och Västra Götalands län), Norra Mellansverige (Värmlands län, Dalarnas län och Gävleborgs län), Mellersta Norrland (Västernorrlands län och Jämtlands län) samt Övre Norrland (Västerbottens län och Norrbottens län).

<sup>33</sup> [www.pro.se](http://www.pro.se), 2006-10-18

<sup>34</sup> [www.gfksverige.se](http://www.gfksverige.se), 2006-10-23

<sup>35</sup> Regionerna utgjordes av GFK:s sju s.k. basregioner vilka är Öresund (Malmö och Helsingborg med förorter), Syd (Skåne utom Malmö och Helsingborg, Södra Halland inkl Halmstad, Blekinge, Småland samt Östergötland), Öst (Mälardalen och Uppland utom Storstockholm samt Närke och Gotland), Väst (Västergötland och Bohuslän utom Storgöteborg samt Dalsland och Värmland), Norr (Dalarna och Norrland), Storgöteborg och Storstockholm

<sup>36</sup> Regionerna utgjordes av ACNielsen standardregioner vilka är: Syd (Skåne utom Kristianstad och Hässleholm), Sydost (Småland, Östergötland, Blekinge, södra Halland, Kristianstad och Hässleholm), Väst (Västra Götaland och norra Halland), Öst (Storstockholm, Uppsala, Katrineholm, Gotland och Nyköping), Mitt (Värmland, Dalarna, Närke, Västmanland, norra Uppland och södra Norrland t.o.m. Söderhamn) och Norr (Norrland norr om Söderhamn).

<sup>37</sup> Stockholms stad, Gat- och fastighetskontorets dnr 04-410-2955:1

<sup>38</sup> Se bl.a. Konkurrensverket (2001) och (2005a)



## 10 Regelreformingering och liberalisering

## 10 Regelreformer och liberalisering

### 10 REGELREFORMERING OCH LIBERALISERING

En allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan och en ökad internationalisering har påtagligt ändrat marknadsförutsättningarna i de nätverksbranscher som tidigare betraktats som naturliga monopol.<sup>1</sup> Den utveckling som skett inom nätverksbranscher visar att inslaget av naturligt monopol i infrastrukturen successivt får en allt mindre betydelse. Detta innebär i sin tur att förutsättningarna ökar för att etablerade företag (f.d. monopolföretag) möter konkurrens; antingen i produktionen, i distributionen eller i båda dessa verksamhetsdelar.

Under de senaste 20 åren har betydande förändringar skett inom EU, om än i varierande omfattning inom olika nätverksbranscher samt mellan olika länder. En omfattande reformerings- och privatiseringsprocess inleddes i Storbritannien under 1980-talet. Telekommunikationsföretaget British Telecom var det första allmännyttiga företaget som privatiserades 1984, vilket följts av ett flertal liberaliseringar kombinerat med privatiseringar. Storbritannien och även de nordiska länderna har som regel legat före den utveckling som sker inom EU som helhet. Vad gäller Sverige delades 1988 Statens järnvägar upp i en banhållarfunktion (Banverket) och en järnvägsoperatör (SJ) som innebar att roller och ansvar tydliggjordes i järnvägssektorn. Betydelsefulla reformer på den svenska marknaden under 1990-talet är liberaliseringen av inrikesflyget 1992, av postmarknaden 1993 respektive 1994 samt av telemarknaden 1993. År 1996 trädde nya regler för elmarknaden i kraft, varigenom produktio-

nen av och handeln med el konkurrensutsattes. De olika regelverken har därefter successivt ändrats, om än i varierande omfattning.<sup>2</sup>

Inom området för elektronisk kommunikation har utvecklingen varit dramatisk pga. den snabba tekniska utvecklingen som resulterat i betydande kostnadssänkningar. Detta har också gjort det möjligt för nya företag att anlägga egna nät, dvs. duplicera (delar av) infrastrukturen och utveckla nya produkter. Inom energiområdet har det också skett förändringar, exempelvis genom införandet av EU:s system för handel med utsläppsrätter.<sup>3</sup> Men den tekniska utvecklingen kan inte mäta sig med den som ägt rum inom elektronisk kommunikation. På motsvarande sätt som skett inom elmarknaden står naturgasmarknaden inför en reformering som syftar till ökad konkurrens och frihet för konsumenterna att kunna välja leverantör. Inom andra nätverksbranscher som flygtransporter, postmarknaden och järnvägssektorn har också i olika grad reformer införts

som syftat till att få till stånd ett större, och mer varierat, utbud samt lägre priser eller bättre service och ökad tillgänglighet.

Ett alternativ till konkurrensutsättning vore en ideal situation där en reglerare är allvetande, välvillig och kan fullgöra alla löften. Då kan konkurrens inte leda till ett bättre utfall för konsumenterna på marknaden än vad ett reglerat monopol kan göra. Regleraren kommer då att säkerställa att varje företag producerar tjänster till så låga kostnader som möjligt samtidigt som priserna för dessa tjänster är bestämda så att välfärden blir så stor som möjligt. Detta idealtillstånd existerar emellertid inte i praktiken. En reglerare har i själva verket begränsad information, begränsade resurser och begränsade instrument till sitt förfogande. Samtidigt har det reglerade företaget som regel bättre kännedom om vad som behöver genomföras för att effektivisera verksamheten. Företaget är också bättre informerat om exempelvis (den förväntade) efterfrågan på olika tjänster och vilka investeringar som behöver genomföras, varför (reglerad) konkurrens är att föredra framför ett (reglerat) monopol.

Som redogjorts för i kapitel 3 omfattas de flesta nätverksbranscher inte bara av generell konkurrensreglering utan även av sektorspecifik reglering; ex ante- reglering eller förhandsreglering. När tidigare monopolmarknader liberaliseras är utformningen av politiken och den sektorspecifika regleringen av stor betydelse för att motverka potentiella konkurrensproblem och skapa goda förutsättningar för att reformerna ska upplevas som framgångsrika av konsumenterna. Det finns en rad problem som kan uppkomma när marknader öppnas för konkurrens som riskerar leda till att reformerna framstår som misslyckade trots att marknaden i olika avseenden kan fungera effektivare. En central frågeställning är om, och i så fall i vilken grad, samt hur länge, inträde ska underlättas för nya företag. I det följande redogörs för ett antal viktiga erfarenheter inbegripet rekommendationer som är ägnade att främja konkurrensen och öka konsumentrörligheten, dvs. bidra till en framgångsrik liberalisering.<sup>4</sup>

## 10.1 Recept för framgångsrik liberalisering

### INTRÄDESBEGRÄNSNINGAR

Begränsningar av utländska företags möjligheter att träda in på en marknad, exempelvis som ett resultat av lobbying från inhemska etablerade företag eller fackliga organisationer,

kan leda till betydande samhällsekonomiska kostnader. Förutom att antalet aktörer kan bli mindre (vilket innebär mindre konkurrens) så innebär sådana restriktioner att möjligheterna

## 10 Regelreforming och liberalisering

att få in kapital till branschen minskar. Utländska företag kan också ha mer kunskap att tillföra inom olika områden vilket skulle gynna branschen.

### TILLTRÄDE TILL INFRASTRUKTUR

I många nätverksbranscher som öppnats för konkurrens kontrollerar ofta den f.d. monopolisten infrastruktur som konkurrenter behöver ha tillträde till för att kunna bedriva verksamhet, i synnerhet när kostnaderna för att anlägga egna infrastrukturer är betydande eller t.o.m. prohibitiva. De fasta kostnaderna kan dessutom ha karaktären av s.k. sänkta kostnader (*eng.* sunk costs) som inte ger något ekonomiskt utbyte när produktionen upphör.<sup>5</sup> Sådana kostnadsförhållanden innebär (initialt) risker för s.k. marknadsmisslyckanden<sup>6</sup> och kan motverka ett successivt införande av konkurrens. Om infrastrukturägaren får (alltför) stort spelrum för att utforma villkoren för tillträde, är det rimligt att vänta sig att denne kommer att agera så att konkurrenterna får nackdelar, i synnerhet när produkterna är substitut. Genom att exempelvis sätta avgiften för att utnyttja infrastrukturen tillräckligt högt kan infrastrukturägaren hindra nya aktörer från att träda in på marknaden.<sup>7</sup> Andra sätt att försvåra för konkurrenter är att förhåla leveranser eller leverera tjänster av 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.

Vertikal separation, dvs. att skilja ut infrastrukturen ur en tidigare monopolists verksamhet, kan vara en lösning på nyss nämnda problem. Om den vertikala separationen

kompletteras med ägarmässig separation har ett renodlat infrastrukturbolag i princip inget intresse av att begränsa konkurrensen och därmed minskar även behovet av reglering och kontroll av marknaden, dvs. tillsynskostnaderna minskar. En nackdel är att eventuella synergieffekter mellan det led som konkurrenter behöver ha tillträde till – flaskhalsledet – och övriga led, inte kan utnyttjas.

Ett annat sätt att lösa flaskhalsproblemet på är att bilda s.k. infrastrukturklubbar. En sådan lösning, som exempelvis tillämpas på bankmarknaden vad gäller betalningssystem 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 strukturell ägarmässig separation, eliminerar incitamenten att diskriminera någon av konkurrenterna inom klubben. 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.

### TILLTRÄDESREGLERING

De villkor (priser) som gäller för tillträde till infrastruktur på marknader med en domi-

nerande infrastrukturägare (envägstillträde) kan ha stor betydelse för välfärden och konsumentnyttan. Exempel på faktorer som en reglerare har att ta ställning till är om, och i så fall hur, regleringen ska underlätta inträde för nya företag samt vilken information som är nödvändig, och möjlig, att få för att kunna bestämma ett tillträdespris. En annan fråga är om tillträdespriserna ska vara kostnadsbaserade eller om efterfrågeförhållanden också ska ligga till grund för att bestämma vilka avgifter som bör tas ut.

Enligt en metod tilläts tillträdespriset dels täcka kostnaderna för att upplåta tillträde, dels ersätta upplåtaren för det vinstbortfall som uppkommer av den ökade konkurrensen genom minskad försäljning. Metoden går under benämningen Baumols princip eller ECPR (Efficient Component Pricing Rule) och förutsätter att infrastrukturägaren också konkurrerar i nästkommande produktionsled. Intäktsbortfallet – och därmed även tillträdespriset – är högre (lägre) ju mer (mindre) substituerbara företagens produkter är. Då företagets produkter är perfekta substitut kommer tillträdespriset att vara lika med skillnaden mellan infrastrukturägarens konsumentpris och kostnaderna som bortfaller i detaljistledet för innehavaren av infrastrukturen. Denna metod ger incitament för nya företag att träda in på marknaden endast om de är mer produktionseffektiva i detaljistledet än vad infrastrukturägaren är. En risk som är förknippad med bruket av ECPR är att den ger innehavaren av infrastrukturen motiv att överföra kostnader från den konkurrensutsatta produktionen i detaljistledet till grossistverksamheten (monopolverksamheten), eftersom detta skulle resultera i ett högre tillträdespris.

Om det vore möjligt att bestämma den optimala produktionskapaciteten skulle värdet av

att öka kapaciteten motsvaras av den marginella kostnaden för investeringar. Detta innebär att tillträdespriset skulle vara lika med den långsiktiga kostnaden för att ha produktionsresurser tillgängliga. För att stimulera investeringar kan tillträdespriset motsvaras av den marginella kostnaden för investeringar samt ett pålägg för att täcka drift- och samkostnader. Denna metod brukar betecknas LRAIC (Long Run Average Incremental Cost) och har fått tämligen starkt gehör i regleringssammanhang, framför allt inom området för elektronisk kommunikation.<sup>8</sup> I jämförelse med ECPR är modellen mer regleringsintensiv och resurskrävande.

Det finns olika, mer sofistikerade, metoder för att beräkna tillträdespriser. En sådan metod går under beteckningen *Ramseyprissättning* som även tar hänsyn till efterfrågeaspekter och lämnar utrymme för att täcka infrastrukturägarens fasta kostnader. Förenklat innebär modellen att tillträdespriset är relativt högt för produkter med en relativt oelastisk efterfrågan medan det omvända gäller för produkter med en relativt elastisk efterfrågan. Genom att ta ut ett relativt större pålägg på kostnaden för produkter som möter en relativt oelastisk efterfrågan, dvs. säljs på prisokänsliga marknader, kan konsumtionsminskningen begränsas. Detta innebär även att man får ett samhällsekonomiskt önskvärt utfall. Metodens användbarhet begränsas främst av att den reglerande myndigheten förutom kostnadsdata måste ha data om efterfrågeelasticiteter för olika produkter och kundgrupper.<sup>9</sup> Eftersom det företag som ska regleras kan väntas ha bättre kännedom om kostnader och efterfrågan än regleringsmyndigheten, kan det finnas skäl att ge det reglerade företaget flexibilitet i prissättningen inom ramen för en pristaksreglering (*eng. price cap*). Företaget kan då ändra priserna för de reglerade tjänsterna

## 10 Regelreforming och liberalisering

med hänsyn till ändringar i kostnader och efterfrågan för enskilda tjänster. Vanligen har en utgångspunkt varit en reallt sett oförändrad prisnivå minskad med en viss procentsats, en s.k. rationaliseringsfaktor. Vid bestämningen av storleken på rationaliseringsfaktorn måste flera faktorer beaktas, bl.a. tidigare vinstnivåer samt förväntad kostnads- och efterfrågeutveckling. Kostnadssänkningar, exempelvis som ett resultat av teknisk utveckling, i kombination med en ökad efterfrågan innebär att rationaliseringsfaktorn kan vara betydande om det råder fallande styckkostnader i produktionen. En pristaksreglering utformad på detta sätt ger det reglerade företaget incitament att effektivisera produktionen och minska sina kostnader, eftersom detta skulle leda till större vinst för företaget. Denna regleringsmodell har tillämpats inom exempelvis telekomsektorn i olika länder i Europa.

### TVISTLÖSNING

När marknader öppnas för konkurrens ligger det som regel inte i det dominerande företags intresse att få till stånd en snabb lösning av olika problem och konflikter. Att införa snabba och effektiva mekanismer vad gäller överklaganden av beslut och tvister är av stor betydelse för att få till stånd väl fungerande marknader. Osäkerhet om utfallet av olika processer hämmar investeringsbenägenheten och intresset hos nya företag att träda in på marknaden. Genom att det på förhand klart anges vad som gäller för tillsynen och tvistlösningsmekanismen, ökar reglerarens möjligheter att fatta (snabba) beslut så att etablerade företag inte får (otillbörliga) konkurrensfördelar gentemot nya konkurrenter.

### ASYMMETRISK REGLERING

Asymmetrisk reglering av en f.d. monopolist begränsar dennes möjligheter att konkurrera med nya företag vilket i sin tur kan främja inträde på marknaden. Men även om inträde av nya aktörer är önskvärt, kan kostnaderna för asymmetrisk reglering överstiga vinsterna. Detta kan illustreras med ett exempel där den f.d. monopolisten (*eng.* incumbent) är förbjuden att sänka sina priser (även dem som påtagligt överstiger kostnaderna) när konkurrenter sänker sina priser. En sådan regleringspolitik har åtminstone tre nackdelar. För det första kan den äventyra den f.d. monopolistens finansiella ställning genom att försäljningen minskar av de mest lönsamma produkterna samtidigt som den inte minskar av de minst lönsamma (kanske t.o.m. subventionerade) produkterna. För det andra kan en sådan politik öka kostnaderna i branschen genom att den tillåter mindre effektiva företag att träda in på marknaden. För det tredje, när konkurrenter fokuserar på de mest lönsamma produkterna kommer de kunder som köper subventionerade (icke lönsamma) produkter inte att (fullt ut) kunna dra nytta av fördelarna med konkurrens. Den f.d. dominanten kan också vara förbjuden att expandera verksamheten inom något område. En sådan begränsning kan komma att leda till ett mindre varierat utbud, sämre kvalitet och högre priser. Detta beror på att konkurrenterna inte behöver konkurrera lika aggressivt med priser eller ha hög kvalitet på produkter när de inte möter konkurrens från den f.d. monopolisten.

### FLEXIBILITET INOM RAMEN FÖR PRISTAK

En pristaksreglering kan ge f.d. monopolister tillräcklig grad av prisflexibilitet samtidigt som möjligheterna att utnyttja marknadsstyrka begränsas. Det är inte ovanligt att en pristaksreglering bestäms som innebär att priserna i genomsnitt kan öka med en viss procentsats, utan att för den skull bestämma prisenivån för varje tjänsteslag. Tillämpningen av olika pristak för olika slag av tjänster kan ge den f.d. monopolisten tillräcklig flexibilitet för att besvara konkurrenters utspel. Exempelvis skulle företaget kunna tillåtas att i genomsnitt höja priserna för de tjänster där man möter konkurrens med fem procent samtidigt som den genomsnittliga tillåtna prisökningen begränsas till en procent för de tjänster som saknar konkurrens. Men dessutom bör den f.d. monopolisten förbjudas att sätta priser på produkter eller produktgrupper som inte ger täckning för den tillkommande kostnaden. Sådan prissättning kan resultera i att aktörer som är mer effektiva utestängs från marknaden vilket leder till högre kostnader för branschen. Dessutom kan en sådan prissättning leda till överkonsumtion av tjänsten i bemärkelsen att konsumtionen sker vid en nivå bortom den punkt där marginalnyttan är lika med marginalkostnaden. Att på olika sätt motverka sådant agerande från den f.d. monopolisten är följaktligen av stor betydelse.

### KORSSUBVENTIONERING

När regleringar införts för företag inom vissa verksamheter men inte alla, kan det vara nödvändigt att begränsa möjligheterna för berörda företag att föra kostnader mellan olika verksamheter. Inom olika områden, t.ex. inom energiområdet, är det vanligt förekommande att företag bedriver såväl monopolverksamhet (som kan vara prisreglerad) som konkurrens-

utsatt verksamhet. Företagen kan då öka sin vinst genom korssubventionering. Detta kan ske genom att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten i syfte att kunna motivera högre (reglerade) priser och intäkter. Möjligheterna för (reglerade) företag att kunna göra detta kan begränsas om företagen tvingas ha separat redovisning för reglerad respektive konkurrensutsatt verksamhet. Företags incitament att föra kostnader mellan verksamheter kan vidare minska genom att prisregleringens koppling till kostnaderna minskar, vilket exempelvis är fallet vid en pristaksreglering.

### OMSTÄLLNINGSKOSTNADER

Innan marknader liberaliseras är det nödvändigt att vidta åtgärder för att minska de omställningskostnader som kan uppkomma. I ekonomisk teori är omställningskostnader (*eng. switching costs*) ett samlingsbegrepp för kostnader som uppkommer för en konsument av att byta från en leverantör av en tjänst till en annan leverantör. Omställningskostnader finns i princip inom alla branscher, även om de kan vara mer eller mindre betydande. Det kan också vara tidsödande och kostsamt för konsumenterna att samla in den information som behövs för att kunna göra relevanta jämförelser av företags priser och villkor. Detta kan leda till en minskad rörlighet på marknaden och därmed till mindre konkurrens. Den ökade användningen av Internet som successivt skett innebär att det finns goda förutsättningar att ge konsumenterna prisinformation m.m. via olika webbplatser som myndigheterna svarar för. Information om webbplatsen kan exempelvis finnas på fakturan som den f.d. monopolisten skickar ut.

## 10 Regelreformer och liberalisering

### INSAMLING AV DATA

När reformer genomförs och regelverk ska utarbetas är det av stort värde att ha tillgång till noggrann information om marknads- och institutionella förhållanden. En reglering får som regel också oförutsedda effekter. För att kunna förbättra regelverket krävs uppföljningar och utvärderingar av de reformer som genomförs. Därför är det viktigt att redan från början slå fast vilka uppgifter som företagen på marknaden ska rapportera samt hur ofta detta ska ske. Exempel på sådana data är uppgifter om priser, försäljningsvolym, vilka produkter som bjuds ut samt kapaciteter. I syfte att begränsa kostnaderna för uppgiftsinsamling och samtidigt få jämförbarhet av data över tiden bör rapporteringstillfällena ändras så sällan som möjligt.

### TILLSYN OCH ÖVERVAKNING

Effektiv tillsyn är av stor betydelse för att kunna åtgärda konkurrensproblem och andra missförhållanden på marknaden. Liberalisering av marknader ställer krav på aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter, inte minst initialt så att konkurrensen får goda möjligheter att utvecklas. Både generell konkurrenslagstiftning och specifik särslagstiftning är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar saknas för en väl fungerande konkurrens.

Så länge som staten både är ägare (helt eller delvis) och utövar tillsyn finns risk för målkonflikter som i slutändan kan hämma marknads effektivitet och skada konsumenterna. Ett sätt att lösa detta problem är att genomföra en privatisering. Denna bör föregås av en noggrann analys av olika åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att undvika olika potentiella konkurrensproblem.



## 10.2 Avslutande kommentarer

Som framgått av denna redogörelse finns det ett flertal frågeställningar som nogra måste analyseras när marknader liberaliseras och nya regler ska införas. Valet mellan olika regimer påverkas bl.a. av rådande efterfråge- och institutionella förhållanden. Även om det inte finns några ideala recept när en marknad ska öppnas för konkurrens, kan några rekommendationer lämnas som främjar konkurrens (på lång sikt). Utformningen av politiken och den sektorspecifika regleringen är av stor betydelse för att motverka potentiella konkurrensproblem. Detta skapar även förutsättningar för att reformerna ska upplevas som framgångsrika av konsumenterna. En politik som går ut på att understödja vissa aktörer samtidigt som andra handikappas riskerar att motverka en önskvärd utveckling mot väl fungerande konkurrens. Olika former av inträdesbegränsningar som temporära monopol eller oligopol eller förbud mot utländska företags möjligheter att träda in på en marknad är heller inget som främjar en gynnsam utveckling.

En politik som undanröjer inträdeshinder och förser konsumenterna med tillräcklig information för att kunna vara aktiva är viktig för att en marknad ska kunna fungera väl. Väl-informerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt. Det får heller inte vara (alltför) svårt för konsumenterna att byta leverantör, dvs. åtgärder måste vidtas för att minska omställningskostnaderna.

I detta kapitel har också konstaterats att f.d. monopolister inte bör vingklippas helt, eftersom detta skulle kunna leda till ineffektivitet i resursutnyttjandet och till mindre konkurrens och således inte gynna konsumenterna. Men

samtidigt bör f.d. monopolister förbjudas att sätta priser på produkter eller produktgrupper som inte ger täckning för den tillkommande kostnaden. Begränsningar bör även införas för dominerande företags möjligheter att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten. Detta ställer krav på effektiv tillsyn från såväl konkurrens- som sektorsmyndigheter. Snabba tvistlösningsmekanismer är vidare av stor betydelse för marknadseffektiviteten och för att motverka att etablerade företag får otillbörliga konkurrensfördelar gentemot nya konkurrenter.

För att företag ska kunna träda in på marknaden är det även nödvändigt att det finns regler för tillträde till sådan infrastruktur som inte är möjlig att duplicera, i varje fall inte initialt. Utformningen av en tillträdesreglering som syftat till att främja långsiktigt hållbar konkurrens kan kräva omfattande information om olika förhållanden. 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.

Den ekonomiska teorin för tillträdesreglering är 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

## 10 Regelreformer och liberalisering

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. Dominerande företag bör samtidigt ges möjlighet att kunna bestämma olika tillträdespriser inom ramen för en pristaksreglering och andra (nödvändiga) restriktioner.

Sammantaget kan konstateras att vägen från (oreglerat) monopol till konkurrens sällan är rak. Olika slag av uppföljningar och utvärderingar är nödvändiga för att kunna göra nödvändiga korrigeringar av regelverket. Det är följaktligen viktigt att redan från början slå fast vilka uppgifter som företagen på marknaden ska rapportera samt hur ofta detta ska ske.

---

<sup>1</sup> Definitionen av begreppet naturligt monopol finns i kapitel 2.

<sup>2</sup> Detta beskrivs närmare i respektive branschkapitel.

<sup>3</sup> Detta beskrivs i kapitel 11.

<sup>4</sup> Redogörelsen baseras främst på Armstrong och Sappington (2006) samt Konkurrensverket (2005).

<sup>5</sup> Ett undantag är transportsektorn där kapitalstocken har alternativ användning och är förhållandevis lätttröglig. I andra fall har kapitalstocken ett värde främst som produktionskapacitet för företagen.

<sup>6</sup> Detta begrepp förklaras i kapitel 2.

<sup>7</sup> Tillträdesreglerna bör heller inte vara överdrivet generösa för nya aktörer.

<sup>8</sup> Som antyds av beteckningen bestäms ett pris på basis av den framåtblickande kostnaden.

<sup>9</sup> Det kan även vara svårt av bl.a. fördelningspolitiska och andra skäl att få gehör för att ta ut olika tillträdesavgifter mellan olika företag beroende på hur pass priskänsliga de tjänster är som företagen bjuder ut.

## 11 Energi

## 11 Energi

### 11 ENERGI

Regelverket för den svenska elmarknaden ändrades 1996 när konkurrens infördes i elproduktion och handel med el. Transport av el i näten, nätverksamheten, betraktades som ett naturligt monopol och undantogs från konkurrensutsättning. Marknaden för elproduktion, råkraftmarknaden, är till stora delar en gemensam nordisk marknad och handel sker även med andra grannländer som Polen och Tyskland. Handeln med el till slutkund är i allt väsentligt ännu en nationell marknad. Syftet med regelreformen av elmarknaden var bl.a. att skapa valfrihet för elanvändarna och öka effektiviteten i produktions- och försäljningsledet. På den konkurrensutsatta marknaden för elproduktion bestäms priset i stor utsträckning av utbud och efterfrågan – av marginalkostnaderna. Detta har inneburit ökad effektivitet i elproduktionen. Dessutom har det varit en nödvändig förutsättning för skapandet av en nordisk elmarknad.

#### 11.1 Marknadsförhållanden<sup>1</sup>

##### 11.1.1 Produktion och konsumtion

Den nordiska elproduktionen, som 2005 uppgick till ca 395 TWh<sup>2</sup>, är i huvudsak baserad på vattenkraft, kärnkraft, kraftvärme samt kondens- och gasturbinkraft. Elproduktionen i Sverige, ca 155 TWh år 2005, utgörs till drygt 90 procent av vatten- eller kärnkraft. Den svenska konsumtionen av el har ökat med ca 4 procent den senaste tioårsperioden och uppgick 2005 till 147 TWh. Den totala konsumtionsökningen i Norden har under samma period varit ca 9 procent, vilket motsvarar

drygt 30 TWh. Samtidigt har även den totala installerade produktionskapaciteten i Norden ökat, men bara med ca 5 procent, från 87 GW till 91 GW. Noterbart är att Sverige är det enda nordiska land vars installerade kapacitet har minskat under perioden, från ca 34,5 GW till ca 33 GW. Kraftbalansen i såväl det svenska som det nordiska elsystemet har alltså successivt försämrats.

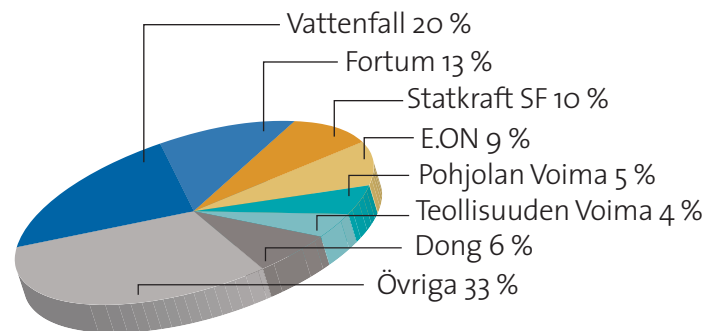
Produktionen varierar relativt mycket från år till år beroende på tillgången på vatten.

Den totala vattenkraftproduktionen i Norden var exempelvis under "torrår" 1996 och 2003 ca 170 TWh, medan den under "våtår" 2000 uppgick till ca 245 TWh. Skillnaden kan alltså uppgå till i storleksordningen 75 TWh vilket ungefär motsvarar företaget Vattenfalls årsproduktion i Sverige eller ca 20 procent av konsumtionen i Norden. Det innebär bl.a. att Norge och Sverige, som har den mesta vattenkraften, kan vara såväl nettoexportörer som nettoimportörer av el beroende på vattentillgången. Norden som helhet är under ett år med normal nederbörd (normalår) nettoimportör av el. Importen kommer huvudsakligen från Ryssland via Finland men även Polen är nettoexportör till Sverige. Utbytet med Tyskland har vanligen inneburit nordisk nettoexport av el. Under torråret 2003 och även under innevarande år 2006 har det dock skett en nettoimport från Tyskland. Förutom relativt låg nederbörd under 2006 beror detta på att produktionen vid flera av de svenska kärnkraftverken under längre tider har begränsats på grund av olika tillbud som förorsakat produktionsstopp.

De tre största producenterna svarade 2005 tillsammans för 88 procent av elproduktionen i Sverige – Vattenfall 46, E.ON Sverige 23 och Fortum 19 procent. Dessa företag äger även produktionskapacitet gemensamt. Det gäller främst kärnkraftverken, men även vissa vattenkraftverk. Företagen äger även var för sig vattenkraftverk tillsammans med bl.a. industriföretag och andra mindre elproducenter. Därutöver finns ett samarbete om vattenkraft i s.k. vattenregleringsföretag i älvar där det finns kraftverk med olika ägare.<sup>3</sup>

På den svenska marknaden gör koncentrationen till ett fåtal, vertikalt integrerade aktörer som tillsammans har stor marknadsmakt att konkurrensen är beroende av en fungerande nordisk handel. Även den nordiska marknaden

**BILD 11.1: Marknadsandelar för nordiska elproducenter 2005/2006. Avrundade tal**



Källa: Energimarknadsinspektionen (2006a; 2006b), uppdatering och bearbetning av Konkurrentverket

domineras dock av ett fåtal stora företag och det statliga ägarintresset är stort – i Vattenfall, Fortum (Finland), Statkraft (Norge) och Dong (Danmark). Statkraft äger även ca 45 procent av aktierna i E.ON Sverige. På den nordiska marknaden har Vattenfall en produktionsandel om knappt 20 procent och de fem största producenterna, Vattenfall, Fortum, Statkraft, E.ON Sverige och Dong, svarar för närmare 60 procent av produktionen.

Den senaste stora strukturaffären på marknaden skedde vid årsskiftet 2005/2006 då naturgasföretaget Dong förvärvade Danmarks två största elproducenter, Elsam och Energi E2. Dessförinnan övertog Vattenfall anläggningar motsvarande ca 24 procent av Elsam/Energi E2:s produktionskapacitet i utbyte mot att Dong tog över Vattenfalls ägarandel (35,3 procent) i Elsam. I bild 11.1 redovisas beräknade marknadsandelar för de nordiska elproducenterna. Hänsyn har tagits till nämnda ägarförändringar, dvs. produktionen vid danska Elsam och Energi E2 ingår i Dongs andel och Vattenfalls andel inkluderar övertagen produktion från Elsam/E2.

## 11 Energi

### NATURGASMARKNADEN I SVERIGE

På motsvarande sätt som skett inom elmarknaden pågår inom EU en regelreformerings av naturgasmarknaden. Det är handeln med gas som utsätts för konkurrens. Nätverksamheten drivs som elnäten i form av legala transmissions- och distributionsmonopol.

Den 1 juli 2005 öppnades den svenska marknaden för de ca 2 600 företag som använder naturgas. Därefter kunde över 95 procent av den totala gasförbrukningen omsättas på en konkurrensutsatt marknad. 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 förbrukas varje år naturgas motsvarande ca 9 TWh. Naturgasen svarar för ca 2 procent av den totala energianvändningen i landet. I de 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 de senaste åren har flera utbyggnadsplaner diskuterats. E.ON

Gas Sverige planerar utbyggnad av västkustnätet till Jönköping och eventuellt vidare genom Östergötland till Mälardalen. Hamnterminaler för att ta emot flytande naturgas (LNG) planeras till Oxelösund (E.ON) och Nynäshamn (Fortum/AGA). All naturgas i Sverige kommer för närvarande från Danmark via gasledning över Öresund. Ytterligare tillförselledningar till Sverige diskuteras dock. E.ON:s tyska moderbolag planerar att tillsammans med ryska Gazprom dra en ledning i Östersjön från Ryssland till Tyskland. E.ON utvärderar möjligheterna att ansluta en grenledning från denna ledning till Sverige. E.ON har ett redan beviljat tillstånd att tillsammans med andra intressenter bygga en ledning från Tyskland till Sverige via Danmark. I Norge diskuteras en havsbaserad ledning från Stavanger till Osloområdet. En sådan ledning skulle kunna möjliggöra en anslutning av det svenska ledningsnätet på västkusten till de norska naturgasfälten i Nordsjön.

En utveckling av naturgasmarknaden med fler tillförselledningar skulle kunna bidra till ett större antal aktörer på energimarknaden. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden och mellan den och övriga energimarknader, 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 bl.a. el, olja, gasol och kol.

### 11.1.2 Elbörsen Nord Pool

El (råkraft) handlas på den nordiska elbörsen, Nord Pool, som samägs av de nordiska systemoperatörerna. 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. På elbörsen sker handel med el på en fysisk (elspot) och en finansiell marknad. På den finansiella marknaden kan aktörerna säkra elpriset mot förändringar i spotpriset för en tidsperiod på upp till fem år.

Under 2005 omsattes 44 procent av den totala fysiska elhandeln med råkraft i Norden via Nord Pool medan övrig handel var bilateral mellan aktörer på marknaden, antingen direkt eller via mäklare. Även vid bilateral handel utgör normalt börspriset referenspris i avtalen. Handeln via Nord Pool har av en del marknadsaktörer ansetts vara för liten för att skapa ett trovärdigt marknadspris. För att medverka till att en ökad andel av den nordiska kraftproduktionen handlas via Nord Pools rekommenderade branschföreningen Svensk Energi under våren 2006 sina medlemsföretag att handla all sin fysiska kraft via Nord Pools spotmarknad. Avsikten var att öka transparensen i marknaden och därmed också öka det allmänna förtroendet för elmarknadens funktion. Flertalet företag har tidigare endast handlat en volym motsvarande nettot mellan den egna produktionen och den egna koncernens kraftbehov via Nord Pool. Uppskattningar pekar mot att ca 60 procent av den fysiska handeln inom Norden under 2006 kommer att ske över Nord Pool.

Nord Pools spotmarknad baseras på s.k. marginalkostnadsprissättning.<sup>4</sup> På denna marknad bestäms elpriset timme för timme genom att respektive marknadsaktör i ett auktionsförfarande lämnar köp- eller säljbud. På

Nord Pool bestäms spotpriset utifrån budet för den sista, marginella, produktionsenhet som behövs för att efterfrågan precis ska kunna mötas; s.k. marknadsklarande pris. Alla elproducenter (säljare) som bjudit in sin produktion till en kostnad som är lägre än detta pris får ett pris motsvarande det marginella budet. Samtliga elproducenter får samma pris oavsett bud. Detta medför att all tillgänglig elproduktion konkurrerar på samma villkor och värderas lika, oavsett produktionsteknik. De elproducenter som har lämnat ett bud som överstiger detta pris får inte sälja någon el. Genom att elproduktionen körs i kostnadsordning, från den produktionsenhet som har lägst marginalkostnad upp till marginalkostnaden för den sista produktionsenhet som behövs, möts efterfrågan vid varje givet tillfälle till lägsta möjliga kostnad. Det ger en kostnadseffektiv allokering av produktionsresurserna på elmarknaden.

Med anledning av de betydande prisstegringarna under senare år har marginalkostnadsprincipen ifrågasatts och exempelvis har en genomsnittskostnadsprissättning diskuterats. Att lämna marginalkostnadsprissättning till förmån för någon form av reglerad genomsnittskostnadsprissättning skulle som framgått ovan medföra sämre kostnadseffektivitet inom elproduktionen och innebära att vi ger upp de effektivitetsfördelar som regelreformen medfört.<sup>5</sup>

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 dessa flaskhalsar. Flaskhalsar som uppkommer i planeringsfasen (dagen innan leverans) hanteras genom marknadsdelning.<sup>6</sup> Vid dessa tillfällen delas

## 11 Energi

marknaden in i prisområden (elspotområden) och prisskillnader uppstår mellan områdena. Vilka prisskillnader som uppkommer och hur marknaden delas beror på var flaskhalsarna finns.<sup>7</sup> Om flaskhalsar uppstår under driftfasen hanteras dessa genom mothandel.<sup>8</sup>

Ett tredje sätt att hantera flaskhalsar är genom begränsningar av import eller export. Detta görs i planeringsfasen. För att hålla Sverige som ett prisområde med bibehållen balans i nätet, begränsar systemoperatören Svenska Kraftnät t.ex. tidvis exporten söderut till Danmark och Tyskland för att undvika överbelastning av nätet. Det kan bl.a. ske under våtår då stora mängder vattenkraft transporteras genom Sverige från Norge och norra Sverige för export söderut. Exportbegränsningen bidrar i dessa fall normalt till höjda priser i Danmark. Svenska Kraftnäts exportbegränsningar har kritiserats av bl.a. danska marknadsaktörer eftersom de anser att begränsningar införts inte bara av balansskäl utan för att hålla nere priserna i Sverige på bekostnad av högre priser i Danmark. Både Dansk Energi och Foreningen for slutbrugere af energi har i anmälningar till Europeiska kommissionen ifrågasatt om alla Svenska Kraftnäts exportbegränsningar står i överensstämmelse med EU-fördraget, särskilt konkurrensreglerna eller reglerna om varors fria rörelse. Diskussioner har under hösten 2006 förevarit mellan kommissionen och Svenska Kraftnät kring dessa frågor.

Flaskhalsproblematiken har analyserats i ett antal utredningar, såväl i Sverige som inom de nordiska systemoperatörernas samarbetsorganisation Nordel utan att en samsyn har kunnat nås. En skiljelinje går mellan Sverige och Finland som förespråkar motköp och stora prisområden, medan Danmark och Norge vill dela in marknaden i fler elspotområden utifrån de fysiska nätbegränsningarna. Ett samarbets-

projekt (Pompe) har under 2006 startats mellan Svenska Kraftnät, Energimarknadsinspektionen, Svensk Energi och Svenskt Näringsliv för att analysera effekterna av en uppdelning av Sverige i flera elspotområden. Arbetet ska redovisas under våren 2007.

Den tid som Sverige utgör ett helt eget prisområde är mycket begränsad. Oftast är Sverige 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, Finland och något av prisområdena i Norge. Under 2001 var Norden ett gemensamt prisområde drygt 50 procent av tiden och åren 2002 till 2005 varierade andelen mellan 25 och 35 procent. Att andelarna förändras från år till år beror framför allt på variationer i väderleken, dvs. om det är s.k. våtår eller torrår vilket påverkar transportflödena och därmed uppkomsten av flaskhalsar.

### 11.1.3 Reglering av nätmonopolet

När elmarknaden regelreformerades behölls monopolen i nätverksamheten. Det gäller såväl för de lokala och regionala elnäten som 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.

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. I ett nätföretag, som ingår i en koncern vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare, får inte en styrelseledamot, verk-



ställande direktör eller firmatecknare samtidigt vara styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el.

Energimarknadsinspektionen, EMI, bildades 2005 och har till uppgift att följa bl.a. el-, naturgas- och fjärrvärmemarknadernas utveckling och härtill hörande konkurrens- och konsumentfrågor. EMI ska därutöver 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 handeln.

Den s.k. nätnyttomodellen har använts sedan tillsynen av 2003 års eltariffer. 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.

EU:s elmarknadsdirektiv<sup>9</sup> kräver dock förhandsreglering, dvs. att nättariffer prövas innan de börjar tillämpas. En övergång till förhandsreglering (ex ante) av nättarifferna måste därför ske. Förhandsreglering ger en förstärkt effektivitet i tillsynen och en ökad förutsägbarhet för nätföretagen jämfört med nuvarande efterhandsreglering (ex post). Detta framförde Konkurrensverket i remissvar med anledning av att El- och gasmarknadsutredningen föreslagit att det är tillräckligt att man fastställer den metod enligt vilken tillsynen kommer att ske.<sup>10</sup> Efter att först lagrådet och sedan kommissionen haft samma invändningar tillsatte regeringen våren 2006 en utredning<sup>11</sup> som senast den 1 mars 2007 ska föreslå hur förhandsreglering ska införas i Sverige.

Det är oklart i vad mån något av nätnyttomodellens struktur kan användas i en ny regleringsmodell. Många viktiga krav ställs på en ny reglering. Framför allt måste det ställas

tydliga krav på effektiviseringar vid anläggning, drift och underhåll av elnäten. Det ska också finnas incitament till att genomföra kvalitetshöjande investeringar. Enkelhet, stabilitet och förutsägbarhet är andra nyckelord vid utarbetandet av ett regelverk. En förutsättning för en effektiv och trovärdig reglering är att tillsynsmyndighetens beslut inte onödigt kan förhållas genom överklaganden. Reglerna för vilka delar av myndighetens beslut som kan överklagas bör vara strama och principen som därutöver måste gälla är att endast godkända tariffer gäller under eventuella överklagandeprocesser.

I exempelvis Storbritannien är regleringen utformad så att nättarifferna kan höjas lika mycket som ökningen av den allmänna prisnivån minskat med en viss procentsats (effektivitetsfaktor). Prisregleringen inkluderar även incitamentsmekanismer som ska uppmuntra företagen att leverera vad konsumenterna önskar. Exempelvis kan en förbättrad kvalitet i elleveranserna belönas samtidigt som en försämrad kvalitet kan bestraffas. Denna modell har således flera intressanta förtecken. Den kan samtidigt vara relativt resurskrävande genom att den ställer krav på en utvecklad dialog mellan företrädare för tillsynsmyndigheten och de reglerade företagen. Den brittiska regleringsmodellen kan därmed passa svenska förhållanden (ca 170 nätföretag) sämre än brittiska (8 nätföretag). Om en modell av brittisk typ skulle införas skulle olika anpassningar kunna göras för att begränsa EMI:s arbetsbörda. Ett sätt vore att förlänga perioderna mellan stora genomgripande prövningar av tarifferna, exempelvis två till fyra år i stället för varje år. Erfarenhetsmässigt är antalet tvister färre vid förhandsreglering jämfört med reglering i efterhand.

## 11 Energi

### FJÄRRVÄRMEMARKNADEN I SVERIGE

Fjärrvärme är den dominerande uppvärmningsformen för flerbostadshus i 234 av landets 290 kommuner. Totalt utgör fjärrvärmemarknaden omkring hälften av värmemarknaden för bostäder och lokaler i Sverige. Fjärrvärmemarknaden motsvarar därmed drygt 47 TWh årligen.<sup>12</sup> Energipolitiken tar bl.a. sikte på att genom höjda skatter 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), utländskt<sup>13</sup> (ca 32 procent) som statligt (ca 8 procent) ägande. Distribution av fjärrvärme utgör ett i huvudsak oreglerat naturligt monopol med en leverantör av hetvatten i respektive nät. Fjärrvärmepriserna varierar starkt, vilket tillsammans med en låg kundlöslighet utgjort en indikation på att företagen utnyttjar en monopolställning. Priset på fjärrvärme har sedan 2000 successivt ökat med mer än konsumentprisindex (KPI). Mot bakgrund av konsumenternas svaga ställning på marknaden tillsatte regeringen

en fjärrvärmeutredning för att bl.a. se hur konsumenternas ställning kunde stärkas. Utredningen presenterade fyra betänkanden under perioden 2003–2005.<sup>14</sup>

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 att utredningens förslag angående åtgärder för att stärka konsumenternas ställning inte utgör en ändamålsenlig lösning för att skapa ett fullgott skydd mot orimliga fjärrvärmepriser. Tillsynen av de naturliga monopolen fjärrvärme och 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.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 2006/07:1) aviserat kommande förslag för att öka genomlysningen och stärka konsumenternas ställning på marknaden, utifrån bl.a. Fjärrvärmeutredningens förslag. Det är positivt, men regeringens ambition synes vara för låg vad gäller ökad genomlysning av företagen och hur konsumentens ställning ska stärkas. Beträffande de regler som gäller för ekonomisk särredovisning för att öka genomlysningen säger regeringen

att den ska ta de initiativ till föreskrifter ”som är nödvändiga för att lagens syfte ska uppnås utan att skapa omotiverad byråkrati för företagen.” Omotiverad byråkrati ska undvikas, men utgångspunkten bör i stället vara vad som faktiskt krävs för att få full genomlysning av företagen. Oavsett hur reglerna och kraven kommer att utformas kommer nog företagen att anse att de är onödiga och för långtgående. Konkurrensverket invänder också mot skrivningarna att politiken i huvudsak bör ”bygga på en fungerande konkurrens mellan olika uppvärmningsalternativ”. En av de viktigaste utgångspunkterna för att Fjärrvärmeutredningen tillsattes var att konsumenternas ställning på fjärrvärmemarknaden hade konstaterats vara alltför svag. Konkurrensen från andra alternativ medförde uppenbart inte ett acceptabelt styrkeförhållande mellan kunder, som investerat i fjärrvärmeuppvärmning, och fjärrvärmeföretaget. Beroendet av den enda leverantören är stort och möjligheterna att i praktiken lämna denne eller påverka eller förhandla om priser, är för de allra flesta kunder obefintliga. Av dessa skäl måste tillsyn och regelverk på fjärrvärmemarknaden göra det som konkurrensen normalt svarar för på fungerande konkurrensmarknader – nämligen att försvåra eller förhindra att fjärrvärmeföretagen monopolprissätter sina produkter och tjänster och även i övrigt kan agera utan hänsyn till kunderna.

#### 11.1.4 Elhandel

Antalet elhandlare som säljer el till slutkunder har nästan halverats sedan regelreformen år 1996. Antalet företag år 2006 uppgår till ca 130. Endast ett tjugotal av dessa bearbetar 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. Räknas intressebolag (deläggande, partnerskap etc.) in blir deras marknadsandel över 65 procent. Volymmässigt beräknas motsvarande marknadsandel ha uppgått till drygt 70 procent år 2005.

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 om 15 procent. Ökad konkurrens med sjunkande marginaler, vilket lett till uppköp och andra strukturaffärer, har medfört att endast fem av dessa allianser fanns kvar 2005 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 Energi och Öresundskraft

## 11 Energi

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

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 – en effektiv elhandelsmarknad förutsätter därför att prisbildningen på Nord Pool fungerar väl.

### 11.1.5 Leverantörsbyten och elavtal<sup>15</sup>

En förutsättning för att det ska vara möjligt att komma in på marknaden som nytt elhandelsföretag, eller för ett existerande företag att expandera, är att kunderna utnyttjar möjligheten att vara aktiva på marknaden och överväger 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 2006 var andelen drygt 52 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. Några företag erbjuder upp till fem år långa avtal och kombinationer med rörligt avtal och pristak förekommer också.

Den avtalsform som vanligen ger det lägsta priset på längre sikt är rörligt pris. Fastprisavtal blir normalt något dyrare pga. att de måste innehålla en viss prissäkring mot ändringar i börspriset. Tillsvidarepris ger som regel det högsta priset.

Det finns inga officiella mätningar på hur stor andel av den totala elanvändningen som motsvaras av tecknade elavtal. Uppskattningsvis torde 70–80 procent av försäljningen till slutkunder ske enligt andra avtal än tillsvidareavtal och därmed vara tecknade efter att konsumenterna gjort aktiva val. I genomsnitt byter ca 30 000 elkunder leverantör eller tecknar om avtal med samma leverantör varje månad.

Flera nya regler införs 2007 på den svenska slutkundsmarknaden för el i syfte att stärka kundens ställning och underlätta för smidiga leverantörsbyten. Bl.a. ska tiden vid leverantörsbyten mer än halveras, till maximalt 15 kalenderdagar. Elhandlarna måste även tydligt informera kunderna när deras avtal löper ut och övergår i tillsvidareavtal. En ytterligare förändring är att nätföretag till nyinflyttade hushåll, som inte gjort något aktivt val av elbolag, blir skyldiga att underrätta kunden om vilken elhandlare som nätbolaget valt åt kunden, s.k. anvisningsleverantör. Nätföretaget ska även informera elkunden om vad som gäller vid byte av elhandlare. En annan förändring är att en och samma person i hushållet måste stå för både nät- och elhandelsavtalen i syfte att minska riskerna för oklarheter och missförstånd vid byten och därmed snabba upp bytesprocessen.

På senare tid har avtal med olika former av prisgarantier och omteckningsrätter växt fram på den svenska slutkundsmarknaden för el. Vattenfall införde under våren 2006 ett "trygghetsavtal med prislöfte" kopplat till ett 3-årigt fastprisavtal. Trygghetsavtalet innefattar två

komponenter; dels ett prislöfte i samband med avtalets tecknande, och dels en omteckningsrätt under avtalets löptid. Fortum erbjuder elavtal med liknande klausuler; dels erbjuds en prisgaranti för samtliga avtal, och dels en byttesgaranti för fastprisavtal. Även andra elhandelsföretag, exempelvis Plusenergi, Skellefteå Kraft och Strängnäs Energi, erbjuder avtal med trygghetsklausuler.

De trygghetsklausuler som förekommer på den svenska slutkundsmarknaden för el kan sägas representera två typer av "prisgarantier". Dels det som i nationalekonomisk litteratur omnämns som "Meet-the-Competition Clauses" (MCC), dels s.k. "Most-Favoured-Customer Clauses" (MFC). En MCC-klausul kan definieras som ett avtal som ger säljaren en möjlighet att behålla kunden genom att möta konkurrerande priserbudanden. Med en MFC-klausul avses att köparen under en viss tidsperiod garanteras det lägsta pris som säljaren erbjuder någon kund inom perioden.

Det finns svagt empiriskt stöd för uppfattningen att MCC- eller MFC-klausuler leder till gynnsamma effekter vad avser marknadsfunktion och effektivitet på koncentrerade marknader med homogena produkter.<sup>16</sup> Konkurrensverket utreder för närvarande om företag med både produktion och elhandel, i strid med 19 § konkurrenslagen (KL), har utnyttjat sin ställning i olika marknadsled för att begränsa konkurrensen på elhandelsmarknaden. Kopplat till denna fråga är huruvida trygghetsklausuler på slutkundsmarknaden kan strida mot KL:s förbud eller på annat sätt verka konkurrensbegränsande.

### 11.1.6 Priser och prisutveckling<sup>17</sup>

Det totala priset för el har ökat efter regelreformen. Under hösten 2006 betalade en villakund (20 000 kWh/år) ca 125 öre/kWh. Det är en ökning med ca 80 procent från slutet av 1995, då motsvarande pris uppgick till ca 70 öre/kWh. Endast en begränsad del av hushållskundens totala pris för el är möjlig att påverka genom aktiva val av elleverantör respektive avtalsform. Den konkurrensutsatta elen svarar med de priser som gällt under 2006, för 35–40 procent av priset. Elcertifikatpriset utgör 2–3 procent. Det totala priset som konsumenterna betalar utgörs därutöver av nätavgifter (ca 20 procent) samt elskatt och moms (ca 40 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 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.

Elpriserna till såväl hushåll som industrikunder, exklusive nätavgifter och skatter, styrs i allt väsentligt av börspriserna på Nord Pool. Avtal med rörligt pris (t.ex. tim- eller månadspriser) bygger på priserna på den fysiska spotmarknaden, medan fastpris- och långa industriavtal normalt prissätts och prissäkras mot forwardpriserna på Nord Pools terminsmarknad. Därutöver lägger elhandlare och mäklare på en marginal som ska täcka deras tjänster. Handelsmarginalerna över tid och mot olika kunder varierar, men uppgår normalt till i storleksordningen 1–10 öre/kWh. Prisutvecklingen på Nord Pool, systempriser 1996–2006,

## 11 Energi

### ELSKATTER OCH ELCERTIFIKAT

Prisökningen för hushållskunder under den senaste tioårsperioden förklaras, förutom av det underliggande börsprisets utveckling som beskrivs i detta avsnitt, till stor del av ökade elskatter. Skatteeffekten 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 och har därefter successivt höjts. Sammantaget har elskatten stigit med 190 procent och från den 1 januari 2006 uppgår elskatten för flertalet svenska hushållskunder till 26,1 öre/kWh (20,1 öre/kWh i vissa kommuner i norra Sverige). Höjningarna av elskatten har varit ett led i den s.k. gröna skatteväxlingen. Ett annat skäl till höjda elpriser för elkunderna är att det i maj 2003 infördes ett system baserat på

handel med elcertifikat. Producenter av förnybar el stöds genom att tilldelas certifikat samtidigt som användarna av el måste köpa en viss andel certifikat i förhållande till mängden inköpt el. Systemet ska skapa incitament till investeringar i förnybar produktion och kompensera producenten för att produktionskostnaden för förnybar el är högre än för annan elproduktion. Genomsnittspriset som elhandlarna tog ut för elcertifikat 2005 var 3,3 öre per kWh, inklusive moms. Elcertifikatpriset kommer fr.o.m. 2007 inte att särredovisas på elräkningen utan kommer att ingå i elhandlarnas elpris. Det kommer att göra det enklare för konsumenterna att jämföra priser och avtal mellan elhandlare.

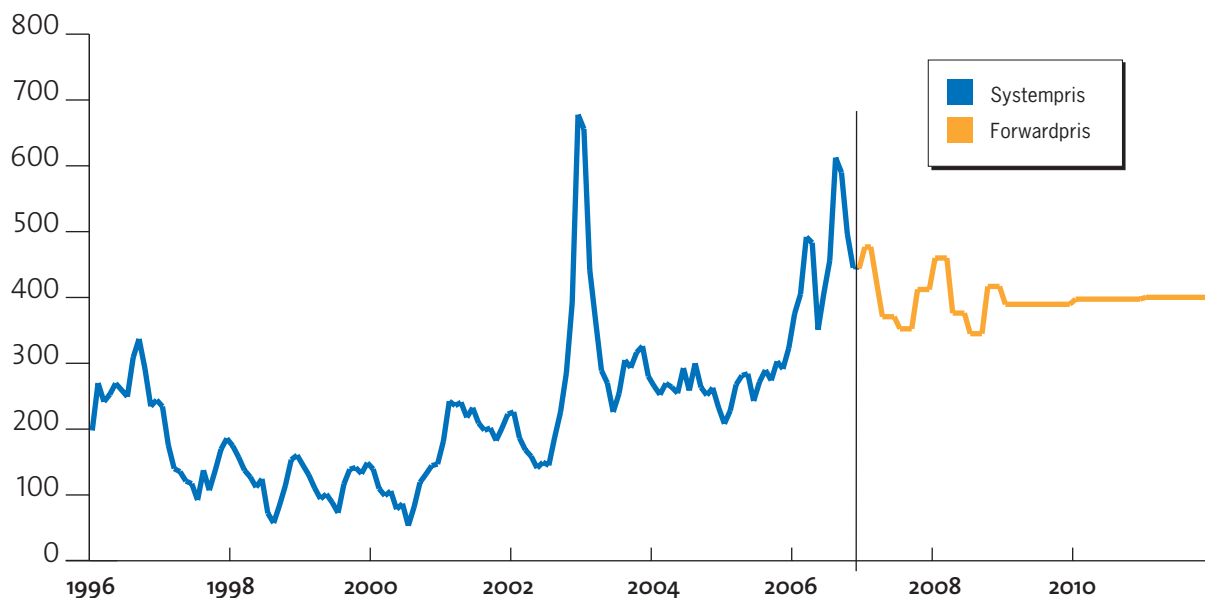
och forwardpriser (2006-11-20) för 2007–2011, redovisas i bild 11.2.

Som framgår har börspriset varierat mellan olika år, men sammantaget har priserna stigit sedan 1996. Detta har flera orsaker. Elprisets nivå och utveckling påverkas i grunden främst av förhållandet mellan produktionskapacitet (utbud) och elförbrukningen (efterfrågan). Därutöver påverkas elpriset bl.a. av priset på utsläppsrätter, bränslepriser och produktions-skatter. Sedan 1996 har skillnaden mellan produktionskapacitet och elförbrukningen successivt minskat vilket drivit priserna uppåt. Om utbudet i stället ökas genom att ny produktion tillförs marknaden eller om efterfrågan på el

kan minskas genom besparingar och effektiviseringar skulle elpriset pressas nedåt. I ett kortare perspektiv varierar priserna på elbörsen utifrån flera andra utbuds- och efterfrågepåverkande faktorer – i första hand av hydrologiska förhållanden (nederbörd, magasin nivåer som bestämmer hur mycket vattenkraft som kan produceras) och av temperaturen (kallt väder ökar uppvärmningsbehovet).

Även de strukturella förhållandena på elmarknaden, hög koncentration, samäganden samt höga inträdes hinder för att bygga nya produktionsanläggningar kan ha effekter på börspriset, främst genom utövande av marknads makt. Marknadens karaktär gör att poten-

**BILD 11.2: Elpriser på Nord Pool uttryckt i systempris för 1996–2006 (månad) och forwardpriser 2007–2011. SEK/MWh**



Källa: Nord Pool, bearbetning av Konkurrensverket

tialen för marknadsstyrkan kan variera betydligt mellan olika perioder. Det finns normalt liten risk för utövande av marknadsstyrkan under perioder med liten efterfrågan (låglastperioder). Däremot kan det på samma marknad finnas en betydande potential för marknadsstyrkan under topplastperioder. Detta beror främst på att när efterfrågan stiger över en viss nivå blir såväl transmissions- som produktionskapaciteten för potentiella konkurrenter uttömda och om ytterligare el efterfrågas kan den ofta levereras av endast en eller ett fåtal stora producenter. På den nordiska marknaden, med stort beroende av vattenkraft, förstärks denna effekt av tillgången till vatten. Vid liten vattentillgång

minskar den möjliga produktionen, vilket i sig har en liknande effekt som en ökning av efterfrågan. En kombination av hög efterfrågan och ett minskat utbud, som exempelvis rådde under vintern 2002/2003, kan därför medföra en betydande ökning av potentialen för marknadsstyrkan.

Den konstaterade trenden mot högre elpriser beror vidare på ett stadigt ökat handelsutbyte och en successivt större integrering av de svenska och nordiska marknaderna med de nordeuropeiska, främst den tyska, som har en generellt högre prisnivå. Som nämnts påverkas elpriserna i Sverige också av om det uppstår flaskhalsar i överföringsförbindelserna mellan

## 11 Energi

de nordiska länderna och andra grannländer. Den ökade handeln med angränsande länder har ökat förekomsten av flaskhalsar eftersom utbyggnaden av nationella elnätet och överföringsförbindelserna inte har varit tillräckliga.

År 1996 var ett extremt torrår med höga priser. Även de låga priserna åren 1997 till 2000 respektive de kraftiga prisuppgångarna kring årsskiftet 2002/2003 och under 2006 går till stor del att förklara med hydrologiska förhållanden. Från 2000 fram till 2006 har vidare priserna på olja och naturgas ungefär trefaldigats. Kolpriserna i det närmaste fördubblades mellan 2000 och 2005, men har därefter backat något. Dessa bränslen har stor betydelse för marginalkostnaden för produktionsanläggningar i Danmark, Finland, Tyskland och Polen.

### SYSTEMET FÖR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER

Under 2005 höjdes börspriserna med uppemot 10 öre/kWh. Prisuppgången sammanföll med att det inom EU infördes ett system för handel med utsläppsrätter för utsläpp av växthusgas (koldioxid) samt med ett högre oljepris. Handelssystemet 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 de har rättigheter för 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 genom att styra produktion mot utsläppsfria tekniker.

Priset på utsläppsrätter steg från ca 5 euro/ton, när handeln inleddes i början av året, till 20–21 euro/ton under slutet av 2005.

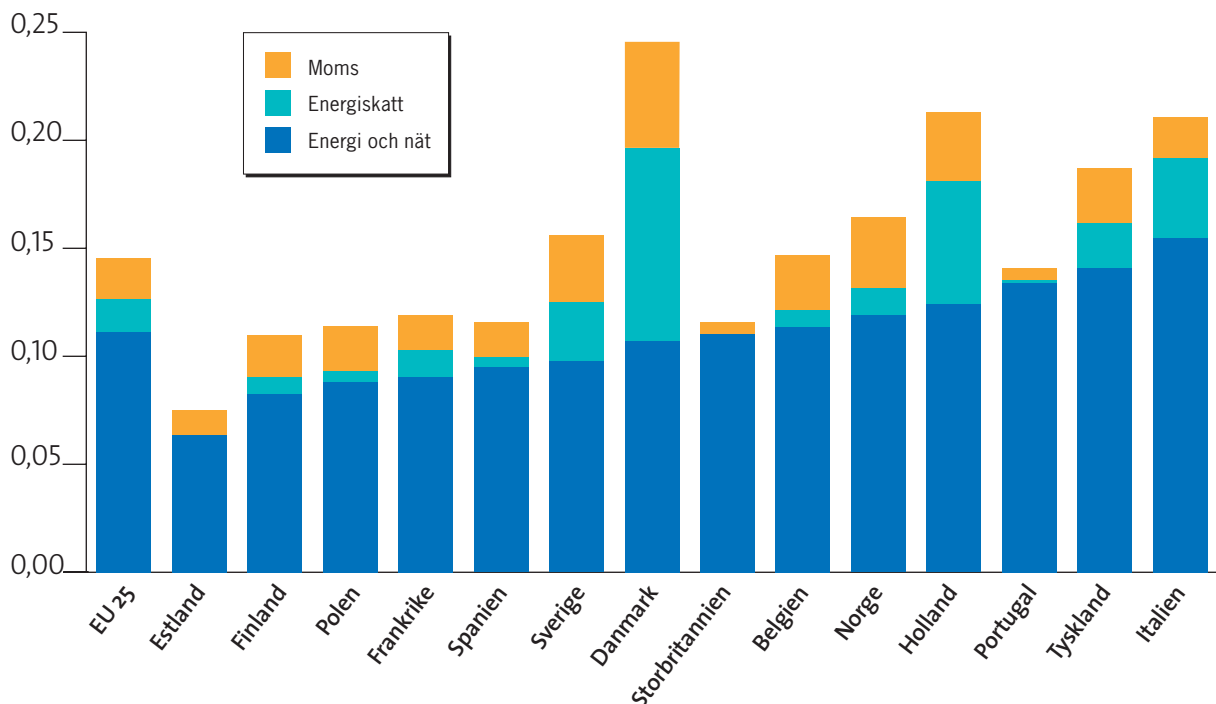
En tumregel är att ett utsläppspris på 10 euro/ton motsvarar ca 7 öre/kWh. Utsläppsrätterna synes därmed ha varit en viktig förklaringsvariabel till elprisökning det året. Det finns dock en osäkerhet kring handelssystemets exakta påverkan på elpriset då även andra faktorer, enligt ovan, påverkar priset. Exempelvis var vattentillgången under 2005 förhållandevis god, vilket verkade 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 flera EU-länder har varit sena med att etablera en fungerande handel med rättigheter. Det har funnits fler köpare än säljare på marknaden. Tydlighet och långsiktighet i de politiska besluten kring systemet har också saknats. Tillsammans med en osäker prisutveckling på olika bränslen har detta bidragit till bristande information vilket har gjort marknaden svåranalyserad för aktörerna. Det stora genomslaget på elpriset i Sverige, trots vår begränsade användning av fossilkraft, följer av den marginalkostnadsprissättning som tillämpas på Nord Pool. Så länge som den svenska och nordiska marknaden, vid sidan av i huvudsak vatten- och kärnkraft, även behöver utnyttja el producerad av fossila bränslen, kommer priset på Nord Pool i allt väsentligt att bestämmas av priset på dessa bränslen inklusive priset på de utsläppsrätter som belastar denna produktion.

Utsläppspriserna har halverats två gånger under 2006. Under senare delen av våren nåddes en högsta notering på drygt 30 euro/ton, men priset stabiliserades kring 15 euro under augusti/september. Sedan oktober har sedan priset halverats igen och uppgick i början av december till ca 8 euro/ton. Denna utveckling bidrog till att börspriset från augusti till december sjönk med ca 30 öre/kWh. Denna sänk-



**BILD 11.3: Konsumentpriser på el för hushållskunder med en förbrukning av 3 500 kWh/år. EUR/kWh. Juli 2006**



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrentverket

ning förklaras också av att efter en varm och torr sommar, som gav ett betydande hydrologiskt underskott, har hösten karaktäriserats av mycket regn och extremt höga temperaturer för årstiden.

### 11.1.7 Energimarknadens internationalisering

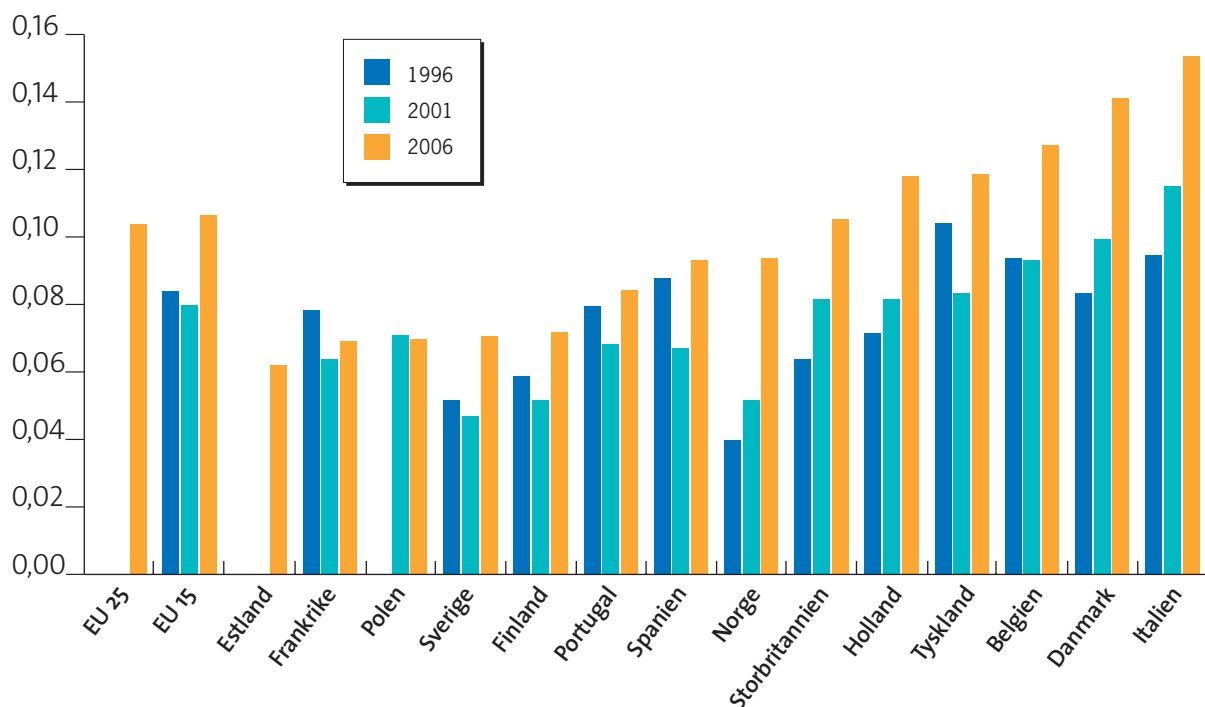
Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att utveckla en inre marknad för energi. I detta arbete fokuseras bl.a. på att öppna de nationella marknaderna för konkurrens och öka handel med el över gränserna. Som nämnts är en

effekt av denna utveckling en tillnärmning av priserna i de olika medlemsstaterna. Detta synes i något högre grad gälla priserna i produktions- och grossistledet (råkraft) än priset mot konsument, bilderna 11.3 och 11.4. Handeln med el över gränserna sker än så länge uteslutande mellan producenter/grossister och andra storförbrukare av el. Slutkundsmarknaderna för konsumenter är fortfarande nationella. På konsumentmarknaden påverkas prisbildningen också av att elskatter och moms skiljer sig väsentligt mellan medlemsstaterna.

Bild 11.3 visar konsumentpriserna (hushåll, 3 500 kWh/år) i ett urval av medlemsländer

## 11 Energi

**BILD 11.4: Elpriser för industri med en förbrukning av 2 000 MWh/år, inklusive nät och skatter. EUR/kWh. 1996, 2001 och 2006**



Källa: Eurostat, bearbetning av Konkurrensverket

samt Norge. Nämda skillnad i skatteuttag och dess betydelse för slutligt pris för konsumenterna illustreras tydligt. Priserna för el inklusive nätavgifter är mer likvärdiga mellan länderna. Noterbart är att Estland, liksom även övriga baltiska stater, har betydligt lägre elpriser än EU25, medan Italien, Portugal och Tyskland har de högsta priserna exklusive skatter.

En jämförelse mellan priserna för en medelstor industri (2 000 MWh/år) åren 1996, 2001 och 2006 ger i stort samma resultat (bild 11.4). Bilden visar också trenden mot generellt

stigande priser. Noterbart är även att Sverige står sig väl mot övriga europeiska länder vad gäller elpriser till industrin.

Energimarknaden är i många avseenden en del av den globala ekonomin. Energipolitik kan därför inte längre ses som en nationell fråga. På energimarknaden råder det knapphet på fossila bränslen och förnybara alternativ har svårt att utan stöd vara konkurrenskraftiga mot etablerade produktionstekniker. Marknaden blir därmed nära sammankopplad med miljöfrågorna. Miljöpolitiska styrmedel i kombination med knapphet på energi driver upp

priserna, vilket direkt påverkar konsumenterna. Enligt det internationella energiorganet IEA så kommer det globala energibehovet att öka med 53 procent fram till 2030. Det kommer att ytterligare öka sårbarheten och risken för energibrist vilket kan resultera i kraftigt höjda priser men också förstärka omfattningen av den pågående klimatförändringen.

I arbetet för att skapa en inre EU-marknad för energi är konkurrensutsättning, ökad grad av självförsörjning och satsningar på såväl energieffektiviserade åtgärder som investeringar i ny produktionskapacitet viktiga hörn-

pelare. För att möta de utmaningar som detta innebär är det viktigt att en politik bedrivs som skapar dynamik och effektivitet. Parallellt med detta har en del medlemsstater sökt skydda sina nationella energiföretag mot en ökad konkurrens genom sammanslagningar vilka driver upp koncentrationsgraden på ett antal nationella marknader innan de öppnats upp för reell konkurrens. Denna tendens att värna s.k. national champions främjar inte utvecklingen av en effektiv europeisk energimarknad. Sverige bör stödja EU-kommissionen i arbetet med att motverka dessa beteenden.

## 11.2 Konkurrenshinder

Väl fungerande marknader innebär en effektiv prisbildning och konkurrens där konsumenternas preferenser och produktionstekniken styr priserna. Uppgången i priser på elmarknaden under den senaste tioårsperioden kan i sig inte sägas vara ett tecken på ineffektiva marknader eller en bristande konkurrens. Däremot finns bakom de strukturella förhållanden som råder på elmarknaden ett antal problem vars lösningar skulle förbättra både konkurrensen och effektiviteten på marknaderna.

### 11.2.1 Hög koncentration

Den svenska elmarknaden är starkt koncentrerad och bl.a. genom aktiva politiska beslut har det skapats en situation där vi ett normalår är

beroende av att importera el. Det gör att Sverige är i samma situation som EU som helhet som måste importera energi från omvärlden.

Koncentrationen är inte bara hög på den svenska marknaden utan även inom flera av de andra elspotområdena på Nord Pool. Det innebär risker för att producenterna kan utnyttja sin marknadsmakt på dessa marknader. Genom att dra ner produktionen kan elproducenter minska utbudet och därmed påverka prisbildningen på Nord Pool. Riskerna för att produktionsneddragningar får effekter på elpriset är förhållandevis stora på grund av ett antal specifika förhållanden på denna marknad. Priset bestäms på en elbörs med marginalkostnadsprissättning och det finns betydande skillnader i produktionskostnader mellan de

## 11 Energi

olika produktionsslagen som utnyttjas inom systemet. Konsumenterna är relativt okänsliga för prisändringar och kraftbalansen har successivt försvagats de senaste tio åren, såväl i Sverige som i övriga Norden. Systemet måste vara i ständig balans samtidigt som elen inte går att lagra när den väl är producerad. 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 fossilkraft belastad med kostnader för utsläppsrätter behöver utnyttjas och därmed på marginalen bli styrande för priset på Nord Pool.

### 11.2.2 Ny produktion och överföringskapacitet

Mot ovan tecknade bakgrund framstår det som nödvändigt att det finns möjligheter för nya aktörer att etablera ny produktion på marknaden. Det är dock av flera skäl svårt att få tillträde till marknaden för produktion av el. Det är en kapitalintensiv verksamhet och det är normalt förknippat med stora svårigheter och tar lång tid att få nödvändiga tillstånd till nybyggnation. Kostsamma investeringar krävs och ett antal politiska ställningstaganden gör att betydande restriktioner finns för att bygga ut de konkurrenskraftiga formerna av produktion i Sverige – ny kärnkraft får för närvarande inte byggas och det finns små möjligheter att bygga ut vattenkraften. Det finns därutöver oklarheter om behovet av framtida investeringar, bl.a. mot bakgrund av att det inte är helt klarlagt om, hur och i vilken takt en kärnkrafts-avveckling ska genomföras. Marknaden är

alltså i hög utsträckning påverkad av politiska beslut som påverkar företagets incitament och möjligheter att investera. Dessa omständigheter innebär bl.a. att de höga vinster som för närvarande genereras på elmarknaden inte som på andra marknader kan investeras i nya produktionsanläggningar, vilket skulle verka återhållande på priserna. Detta gör att elmarknaden inte kan karaktäriseras som en väl fungerande marknad.

För att förbättra konkurrensen är det väsentligt att få in fler aktörer som kan utmana de stora energiföretagen med nya investeringar i konkurrenskraftig elproduktion. Förutom att bygga ny produktion inom landet kan situationen förbättras genom en effektiv handel inom Norden. De flaskhalsar som finns i överförings-systemen medför dock att den nordiska elmarknaden fortfarande inte kan betraktas som helt integrerad. Förbättrade överföringsförbindelser samt harmoniserade regler inom Norden skulle förbättra marknadens funktionssätt. Goda förbindelser också till övriga Europa, inklusive Ryssland och Baltikum, skulle ytterligare bidra till att marknadsmakten hos de stora nordiska energiföretagen minskade. De utbyggnader av fem prioriterade överföringsförbindelser<sup>18</sup> som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel beslutat om kommer att bidra till en mer integrerad och bättre fungerande nordisk marknad. Färdigställandet av dessa dröjer dock, bl.a. till följd av utdragna planerings- och tillståndprocesser. Enligt tidsplanerna kommer samtliga förbindelser vara på plats tidigast 2012.

Inom EU pågår ett aktivt arbete för att förverkliga en fungerande inre marknad för energi. Då kan överskott i en region i Europa användas för att täcka ett underskott i en annan del. Det bör dock noteras att denna utveckling leder till en anpassning av de svenska

elpriserna till de priser som råder inom EU. Dessa priser baseras i allt väsentligt på fossilkraft vilket gör att vi kan förvänta oss att priserna på sikt kommer att ligga på en högre nivå än vad vi historiskt varit vana vid.

EU är beroende av import av energi utifrån vilket gör det väsentligt att balansera de höga priserna i kontinentala Europa mot de ofta lägre energipriser som råder utanför EU. Därför måste det säkerställas att de inre europeiska och nordiska marknaderna inte isoleras från omvärlden. Två nya ledningar till den nordiska marknaden kommer att färdigställas inom något år. Vid årsskiftet 2006/07 väntas Estlink, en 350 MW ledning mellan Estland och Finland, tas i drift. I slutet av 2007 planeras Nordned, en 700 MW ledning mellan Norge och Holland, vara i drift. Vidare har det rysk-finska företaget United Power ansökt om att få bygga en 1 000 MW ledning från Ryssland till sydöstra Finland. Svenska Kraftnät ska tillsammans med lettiska systemoperatören utvärdera förutsättningarna för en 700–1 000 MW ledning mellan länderna över Östersjön. Ett ökat handelsutbyte är önskvärt från båda sidor och en ledning skulle kunna vara klar 2010. Projektet har bl.a. initierats av att kärnkraftverket i Ignalina ska stängas 2009. Samtidigt har beslut fattats att bygga ett nytt kärnkraftverk i samarbete med övriga baltiska stater.

### 11.2.3 Samägande

Inom svensk elproduktion finns ett utbrett samägande och andra former av samarbeten. Det innebär risker för utbyte av känslig information och minskad konkurrens mellan ägarföretagen vilket kan påverka prisnivån såväl i Sverige som på den nordiska marknaden. Samägandet ger en potentiell möjlighet att få kännedom om konkurrenternas strategiska

planer och produktionsförutsättningar vilket kan vara direkt hämmande för konkurrensen på elmarknaden. Förtroendet hos övriga aktörer för marknadens funktion påverkas också av samägandet. Konkurrentverket har länge uppmärksammat de generella problem och risker som de strukturella banden mellan de konkurrerande elproducenterna medför. Konkurrentverket utreder för närvarande även dessa frågor inom ramen för en granskning som har till syfte att undersöka huruvida dessa samarbeten också har praktiserats på ett sätt som strider mot konkurrenslagen.

Samägande inom svensk elproduktion 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 driften av vattenmagasinen och flödet i älvarna via gemensamt ägda vattenregleringsföretag. Alla samäganden och 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. En fundamental förutsättning för att elbörsen ska vara en effektivt fungerande marknadsplats är att det finns en rimlig och utmanande grad av osäkerhet hos producenterna beträffande såväl utbuds- som efterfrågesituationen i samband med budgivningen. Samägandet och övrig branschsamverkan eliminerar effektivt mycket av denna osäkerhet i marknaden, främst vad gäller konkurrenters förväntade beteende.

## 11 Energi

### 11.2.4 Nätmonopol och konkurrensutsatt verksamhet integrerade i samma koncern

De tre stora elproducenterna är också landets största region- och lokalnätföretag och är aktiva i handeln med el ända ner till slutkund. Denna vertikala integration innebär risker för konkurrensproblem som korssubventionering, otillåtet informationsutbyte och diskriminering men medför även svårigheter vid nättillsynen.

Integrerade företag kan öka sina vinster genom s.k. korssubventionering. Detta 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 exempelvis att förutsättningarna att upptäcka att ett pris blir oskäligt högt påtagligt minskar.

Ett integrerat företag har även möjlighet att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten för att snedvrیدا konkurrensen på konkurrensutsatta delar av elmarknaden, exempelvis genom att via prissättningen på el tränga ut existerande eller motverka inträde av nya konkurrenter på den konkurrensutsatta elhandelsmarknaden. Överskott från lönsam elproduktion inom integrerade företag kan användas på samma sätt och försvåra möjligheterna för elhandlare utan egen produktion att verka på marknaden. Höga priser på Nord Pool och därmed ökad vinst i elproduktionen, bl.a. till följd av systemet för handel med utsläppsrätter, har ökat denna risk.

## 11.3 Avslutande kommentarer

Marknaden för produktion av el är koncentrerad med få aktörer och det finns höga inträdes hinder för ny konkurrenskraftig produktion. För närvarande kan ingen kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft tas i bruk i Sverige. Dessa omständigheter innebär bl.a. att de höga vinster som genereras på elmarknaden inte som på andra marknader kan investeras i nya produktionsanläggningar vilket skulle verka återhållande på priserna. Detta gör att elmarknaden inte kan karaktäriseras som en väl fungerande marknad. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för nya investeringar i elproduktion är det största enskilda konkurrenshindret på elmarknaden. En utveckling av naturgasmarknaden skulle även kunna bidra till ett större antal aktörer på energimarknaderna. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden samt 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 kunder. Det utbredda samägandet innebär risker för att de tre största elproducenterna kan påverka utbudet i Sverige och därmed prisnivån i såväl Sverige som på hela den nordiska marknaden. En fundamental förutsättning för att elbörsen ska vara en effektivt fungerande marknadsplats är att det finns en rimlig och utmanande grad av osäkerhet hos producenterna beträffande såväl utbuds- som efterfrågesituationen i samband med budgivningen. Samägandet och övrig

branschsamverkan eliminerar effektivt mycket av denna osäkerhet i marknaden, främst vad gäller konkurrenters förväntade beteende.

Flera alternativa lösningar kan övervägas för att skapa en vitalare kärnkraftsmarknad utan inbyggda risker för insyn i konkurrenters produktionsförhållanden och strategier. Ett första alternativ är att samägandet inom kärnkraftsproduktionen helt löses upp. De tre huvudägarna skulle i stället fördela existerande reaktorer mellan sig och driva verksamheterna i tre separata kärnkraftsföretag. På grund av de ojämna ägarrelationerna skulle en sådan lösning kräva relativt omfattande kompletterande ekonomiska uppgörelser mellan staten, Vattenfall och övriga delägande företag.

Ett annat alternativ är att samägandet ändras på så sätt att de delägda kärnkraftsföretagen görs mer självständiga gentemot ägarna och deras övriga verksamheter. Nuvarande delägare skulle fortsätta att äga kärnkraftsföretagen, men dessa skulle drivas frikopplade från och oberoende av moderföretagens verksamhet. Delägarna skulle inte längre ha egen kontroll över produktionen motsvarande sin ägarandel. Kärnkraftverken skulle i stället ha eget balansansvar mot Svenska Kraftnät och agera som självständiga säljare på Nord Pool. Ägarna till dessa "nya" kärnkraftsföretag skulle därmed inte kunna samplanera kärnkraftsproduktionen med övrig produktion. I stället skulle en fristående ledning för respektive kärnkraftsföretag producera och sälja el på Nord Pool med utgångspunkten att optimera verksamhet och vinst enbart utifrån kärnkraftsföretagets konkurrensförutsättningar.

Ovan skisserade alternativ skulle kunna kombineras med att staten utnyttjar sitt ägande i Vattenfall till att ge möjlighet för nya ägare i

## 11 Energi

kärnkraftsföretagen utanför den existerande kretsen av elproducenter. Som jämförelse kan nämnas att i Finland ägs en stor del av elproduktionen av den elintensiva industrin. Nya delägare även i svensk kärnkraftsindustri skulle kunna bidra till att minska riskerna för olämplig samordning och utbyte av känslig information mellan övriga delägande elproducenter. Detta skulle i sin tur öka förtroendet för prisbildningen på Nord Pool.

Staten kan även överväga möjligheterna att dela upp Vattenfalls elproducerande enheter i flera företag med eget resultatansvar, exempelvis ett för vattenkraftbaserad produktion och ett eller flera företag för övriga produktionstekniker. Detta skulle väsentligt kunna öka konkurrensen på den svenska och nordiska elmarknaden. Liknande förslag med samma mål har framförts i Finland vad gäller den vattenkraft som det statligt majoritetsägda företaget Fortum äger.<sup>19</sup>

I den senaste statsbudgeten<sup>20</sup> pekar regeringen på att man är medveten om problemen med samägandet och att frågan ska utredas. Staten har som ägare till den största delägaren i svensk kärnkraftsindustri, Vattenfall, möjlighet att verka för att dessa samarbeten löses upp. Regeringsföreträdare har under hösten 2006 i intervjuer<sup>21</sup> meddelat att en diskussion även förs om huruvida den vertikala integration som finns inom Vattenfall kan verka snedvridande på marknaden. Därför kan förslag komma att handla om att bryta upp Vattenfall i flera statliga bolag som inte ska ingå i samma koncern. I slutet av november 2006 överlämnades en utredning till regeringen om förutsättningarna för att utveckla råkraftmarknaden mot en marknad för s.k. baslast och en marknad för s.k. toppkraft.<sup>22</sup> I denna rapport lämnas bl.a. förslag på möjliga sätt att upplösa samägandet inom svensk kärnkraft för att öka konkurrensen. Som delar av en sådan

upplösning diskuteras möjligheten att bilda ytterligare ett statligt kärnkraftsföretag eller att sälja delar av Vattenfalls produktionskapacitet till svensk industri eller andra oberoende aktörer. Förslag lämnas också om att Vattenfalls svenska vattenkraftanläggningar läggs i nytt bolag som antingen kan behållas av staten eller säljas ut på motsvarande sätt som kärnkraften. Konkurrensverket delar utredarens bedömning att dessa förslag skulle förbättra konkurrensen på den svenska och nordiska elmarknaden.

Nuvarande regler om åtskillnad mellan monopolverksamhet (nätverksamhet) och annan verksamhet på energimarknaden är otillräckliga. Integrerade energiföretag kan öka sina vinster genom s.k. korssubventionering. Det kan ske genom att kostnader förs från konkurrensutsatta verksamheter till nätverksamheten i syfte att motivera högre nättariffer och därmed högre intäkter. Det finns även risk för att företagen använder ekonomiska överskott från nätverksamheten i syfte att snedvrیدا konkurrensen på konkurrensutsatta delar av elmarknaden.

Dessa förhållanden bidrar till det bristande förtroende som finns hos många fristående handelsföretag, företagskunder och konsumenter om att marknaden fungerar på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt. En viktig åtgärd för att främja en effektiv konkurrens är att se till att nätverksamheten, såväl funktionellt som organisatoriskt, hålls åtskild från annan verksamhet. Det kan även krävas att nätverksamheten får en fristående huvudman eller ägare. En skärpt åtskillnad skulle motverka korssubventionering och olämpligt informationsutbyte. Det skulle också öka effektiviteten i tillsynen. EU-kommissionens pågående utredning om de europeiska energimarknaderna, Energy sector inquiry, har särskilt uppmärksammat problemen kring vertikal integration på el- och naturgasmarknaderna.



Risk finns också för att överskott från lönsam elproduktion inom en koncern kan få kompensera låga marginaler i anknutna elhandelsföretag med konkurrensnedvridningar på elhandelsmarknaden som följd. Med högre elpriser och därmed ökad vinst i elproduktionen, bl.a. till följd av systemet för handel med utsläppsrätter, har denna risk ökat. En diskussion med krav på en uppdelning mellan produktion och elhandel har därmed aktualiserats, i vart fall för de stora integrerade energiföretagen. Dessa potentiella konkurrensproblem är föremål för den granskning som Konkurrensverket för närvarande genomför. Oavsett om dessa förfaranden kan rubriceras som brott mot konkurrenslagen eller inte är det problem som bör adresseras.

Den fortsatta utvecklingen av elmarknaden måste främja tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos kunderna. Det skulle 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 och anpassa sin förbrukning därefter. Det skulle innebära fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt. Månadsmätning är ett steg i rätt riktning, men fler fördelar kan uppnås med ännu tätare mätning. 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 av elnäten. En ökad flexibilitet hos elkunderna skulle därför även vara positivt för effektbalansen, ge effektivare användning av näten och därigenom minska behovet av utbyggd nätkapacitet.

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 som regel till att förena miljömål och konkurrens. Handelssystemet har dock brister och synes inte på ett tillräckligt effektivt sätt uppnå sitt syfte att begränsa koldioxidutsläppen.

Framför allt begränsas systemets totala effektivitet av att det enbart är europeiskt, medan problemet som ska lösas är globalt. Om produktion flyttas till länder som saknar regelsystem för koldioxidbegränsningar kan de globala effekterna till och med riskera att bli negativa. Nuvarande handelssystem har också ett alltför begränsat omfång då viktiga områden med betydande utsläpp inte ingår, exempelvis transportsektorn.

Systemet har fått stora 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 gratistilldelningen av utsläppsrätter.

Principen att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på historiska utsläpp är i grunden felaktig, bl.a. eftersom det kan innebära att företagen ges incitament att öka sina utsläpp för att kommande år få högre tilldelning. Nuvarande gratistilldelning till *existerande anläggningar* medför en omotiverad förmö-

## 11 Energi

genhetsomfördelning från skattebetalare till kapitalägare – från slutförbrukare 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 sämre eller ekonomiskt mindre lönsamma investeringar riskerar därmed att gynnas på bekostnad av mer miljövänliga eller lönsamma, dvs. den samhällsekonomiska effektiviteten försämras.

Företrädare för elbranschen hävdar ibland att höga vinster är en förutsättning för inves-

teringar, men i det här sammanhanget är det mer korrekt att säga att höga och förutsägbara priser är en förutsättning för investeringar. Oavsett hur elmarknaden organiseras, måste elpriserna på lång sikt anpassas till den långsiktiga marginalkostnaden för ny produktion, vilket med nuvarande politik rimligen innebär elpriser som i huvudsak återspeglar kostnaden för förnyelsebar energi. Det finns ingen anledning att motsätta sig en sådan utveckling om det finns en politisk majoritet för detta, men reformerna bör inte utformas så att producenterna gynnas på konsumenternas bekostnad.

<sup>1</sup> Marknadsdata är om inget annat anges hämtade från Energimarknadsinspektionen (2006a; 2006b; 2006c).

<sup>2</sup> Exklusive Island

<sup>3</sup> Vattenregleringsföretag svarar för reglering av vattnet för kraftproduktion i sex av Sveriges älvar. Delägare i dessa företag är kraftproducenterna i respektive älv. Vattenregleringsföretagen svarar för ca hälften av landets vattenkraftmagasin där det ingår ett 130-tal regleringsdammar. I företagens arbetsuppgifter ingår bl.a. att samordna och sköta vattenhushållningen i älvarna enligt gällande vattendomar, skadereglera, underhålla anläggningar samt i övrigt samordna vattenkraftverksamheten. [www.vattenreglering.se](http://www.vattenreglering.se), 2006-12-05.

<sup>4</sup> Den "marginalkostnad" som elproducenterna bjuder in utgörs av rörlig produktionskostnad, normalt med visst påslag för täckning av fasta kostnader/vinst. Värmekraftanläggningar har normalt en väldefinierad rörlig produktionskostnad. Vattenkraftens marginalkostnad baseras i stället på ett beräknat alternativvärde, det s.k. vattenvärdet, som motsvaras av alternativkostnaden av att använda vattenmagasinen i dag i stället för att vänta med att producera elen vid ett senare tillfälle.

<sup>5</sup> Se Energimarknadsinspektionen (2006b), s. 70 ff, för en utförligare diskussion om alternativa prissättningsmetoder.

<sup>6</sup> Marknadsdelningen hanteras via Nord Pool. Sverige, Finland, Jylland/Fyn och Själland utgör egna elspotområden. Norge är, bl.a. beroende på vattentillgång, normalt uppdelat i två men ibland flera separata områden. Sedan november 2006 finns tre norska elspotområden – Syd-, Mellan- och Nordnorge. I oktober 2005 etablerades ett nytt område, KONTEK, som utgörs av Vattenfalls stamnätsområde i norra Tyskland.

<sup>7</sup> 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 förläggas produktion till underskottsområden och förbrukning till överskottsområden.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphörande av 96/92/EG

<sup>10</sup> Se Konkurrensverkets remissvar 4/2004 över El- och gasmarknadsutredningens rapport "En europeisk harmonisering", SOU 2003:113.

<sup>11</sup> Dir. 2006:39

<sup>12</sup> Energimarknadsinspektionen, [www.energimarknadsinspektionen.se](http://www.energimarknadsinspektionen.se), 2006-12-04

<sup>13</sup> 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 %).

<sup>14</sup> SOU 2003:115, SOU 2004:136, SOU 2005:33 och SOU 2005:63.

<sup>15</sup> [www.scb.se](http://www.scb.se) och [www.svenskenergi.se](http://www.svenskenergi.se), 2006-11-30

<sup>16</sup> Se bl.a. Salop (1986), Belton (1987) samt Edlin och Emch (1999)

<sup>17</sup> Energimarknadsinspektionen (2006a) och [www.svenskenergi.se](http://www.svenskenergi.se), 2006-11-30

<sup>18</sup> Fenno-Skan 2 mellan Sverige-Finland, Nea-Järpströmmen mellan Norge-Sverige, förstärkning av snitt 4 i Sverige (Sydälänken), dvs. förbindelserna till sydligaste delarna av Sverige, Skagerack IV mellan Norge-Danmark (Jylland) och förbindelsen över Stora Bält.

<sup>19</sup> Purasjoki (2006)

<sup>20</sup> Prop. 2006/07:1

<sup>21</sup> Kraft-Affärer 20/06

<sup>22</sup> Hagman (2006)

## 12 Elektronisk kommunikation

## 12 Elektronisk kommunikation

### 12 ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

Marknaden för elektronisk kommunikation kan delas upp på olika sätt samtidigt som det kan diskuteras vilka produkter som ingår, eller bör ingå, i en marknadsbeskrivning. I konsumentprisindex (KPI) ingår inte bara fasta och mobila teletjänster, utan även teleutrustning såsom telefoner. Teletjänster och teleutrustning utgjorde år 2005 närmare 3,5 procent av den privata konsumtionen, enligt statistik från SCB.

Den sammanlagda omsättningen på marknaden för elektronisk kommunikation uppgick år 2005 enligt Post- och telestyrelsen, PTS (2006a) till drygt 49 miljarder kronor. Intäkter från fasta samtalstjänster, inbegripet fasta avgifter, utgjorde drygt 44 procent av omsättningen medan mobila samtalstjänster svarade för drygt 33 procent. Drygt 20 procent av intäkterna härrörde från Internet- och datakommunikationstjänster.

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen har lett till betydande prissänkningar och till ett större, och mer varierat, utbud för företag och konsumenter. Detta utvecklas närmare i avsnitt 12.1. Konsumentpriserna för teletjänster och utrustning har, i nominella termer, enligt SCB minskat

med ca 23 procent mellan 1993 och 2005. Under motsvarande period ökade KPI med 15 procent. Relativt KPI har priserna för teletjänster och utrustning därmed fallit med ca 33 procent. Detta framgår av bild 12.1 som visar utvecklingen av relativpriset för teletjänster och utrustning under tidsperioden 1993–2005.

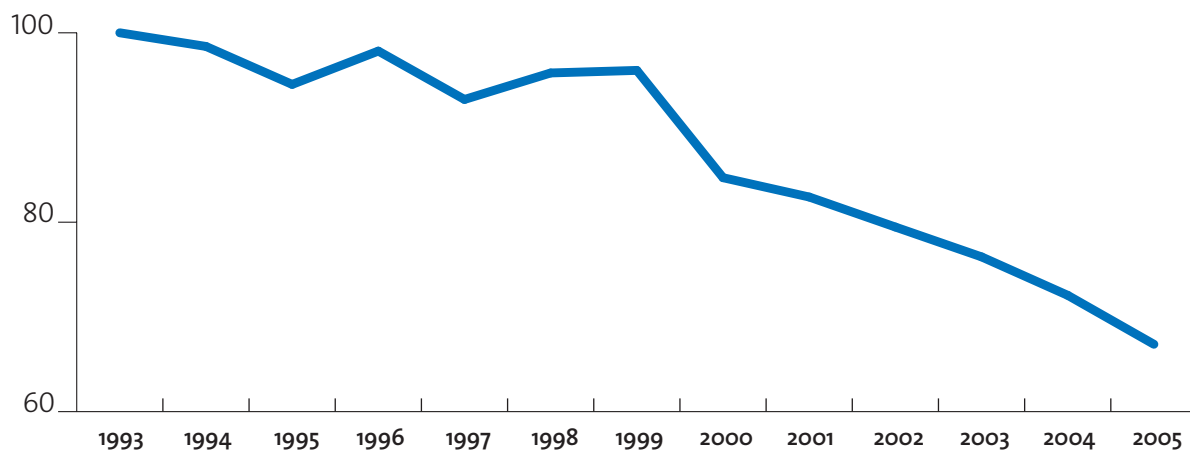
## 12.1 Marknadsförhållanden

### 12.1.1 Fastnätsmarknaden

Fastnätsmarknaden, såsom den definierats i PTS statistikrapporter, har förändrats påtagligt sedan marknaden öppnades för konkurrens 1993.<sup>1</sup> Vid denna tidpunkt svarade dåvarande Telia för uppemot 100 procent av marknaden. Numera finns ett stort antal teleoperatörer som konkurrerar med TeliaSonera och bolagets marknadsandel har minskat kraftigt, även om

TeliaSonera fortfarande är den enda operatör som har en väl utbyggd och landsomfattande infrastruktur inbegripet ett fast accessnät som i princip täcker hela riket. PTS har också 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

**BILD 12.1: Utveckling av priset för teletjänster och utrustning jämfört med KPI 1993–2005. (1993=100). Årsgenomsnitt**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

kunder som tecknat abonnemang med andra förvalsoveratorer inte längre behöver ha en avtalsrelation med TeliaSonera. Det leder i sin tur till förenklingar för kunderna, eftersom de endast behöver få en faktura. TeliaSonera tillförsäkras dock fortfarande huvuddelen av intäkterna genom det grossistpris som bolaget kan debitera konkurrenterna och det är fortfarande tjänstekonkurrens, dvs. konkurrens inom samma nätverk. Antalet GTA-abonnemang uppgick till knappt 860 000 det sista kvartalet 2005, vilket utgjorde drygt 17 procent av det totala antalet abonnemang hos TeliaSonera inkl. GTA. Det tredje kvartalet 2006 hade antalet GTA-abonnemang ökat till närmare 990 000.<sup>2</sup>

Konkurrensen från olika aktörer som erbjuder IP-telefoni har stadigt ökat. IP-telefoni eller VoIP (Voice over IP) har av PTS (2004) definierats 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) för hur överföring av information i nätet ska se ut. Enligt PTS (2006a) erbjöd omkring 35 operatörer IP-telefoni till slutkunder vid slutet av 2005 och antalet abonnemang uppgick till 210 000, vilket innebär en ökning med drygt 84 000 jämfört med ett halvår tidigare. Både

## 12 Elektronisk kommunikation

antalet operatörer och antalet abonnemang har därefter fortsatt att öka. I slutet av juni 2006 fanns det omkring 50 operatörer som erbjöd IP-baserad telefoni till slutkunder och antalet abonnemang var ca 314 000.<sup>3</sup>

Kännetecknande för området elektronisk kommunikation är att utvecklingen varit dramatisk. Den snabba tekniska utvecklingen har resulterat i betydande kostnadsänkningar som bl.a. gjort det möjligt för nya företag att anlägga egna nät, dvs. duplicera (delar av) infrastrukturen och utveckla nya produkter. Aktörer som inte tidigare varit verksamma inom telefoni respektive television, konkurrerar i allt större grad med de etablerade operatörerna inom respektive område. Tidigare erbjöd exempelvis fastnätoperatörer endast telefonitjänster medan kabel-tv-operatörer endast erbjöd television till hushållen. Den snabba utvecklingen av ADSL<sup>4</sup> och Internetaccess via kabelmodem har lett till att det är möjligt att leverera en mängd tjänster via olika infrastrukturer. Detta utvecklas närmare i avsnitt 12.1.2. Först följer en övergripande beskrivning av olika förhållanden som gäller samtrafik i det fasta allmänna telenätet.

### SAMTRAFIK

Samtrafik definieras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 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. För att kunna förmedla teletrafik mellan olika nät har operatörerna ingått samtrafikavtal med varandra. I rapporten *Nya förutsättningar för samtrafik* som utarbetats av PTS (2006b) redogörs för olika former av samtrafik med fokus på trafik i det fasta allmänna telenätet. I rapporten diskuteras även ingående vilka förändringar som kan komma att äga rum vad gäller

samtrafik till följd av de framtida IP-baserade nät som operatörer planerar att anlägga. PTS bedömer att allt mer trafik kommer att överföras i ett gemensamt transportnät. Utbyggnaden av nät för bredbandsaccess påskyndar utbyggnad av fiber och uppgradering av transportnät. Hur snabbt detta kommer att ske beror enligt PTS bl.a. på konkurrensen och marknadens mognad.

Den samtrafik som sker för telefoni sker enligt PTS med kretskopplad teknik, dvs. ingen teletrafik utbyts f.n. på IP-nivå i Sverige. De operatörer som tillhandahåller IP-baserad telefoni omvandlar enligt PTS sin IP-trafik till kretskopplad trafik för att därefter samtrafikera med andra operatörer. När operatörerna trafikerar eller utnyttjar varandras nät utgår samtrafikavgifter som i huvudsak är rörliga. Under 2005 utgjorde samtrafikintäkterna ca 10 procent av de totala intäkterna från fasta samtalstjänster enligt PTS. I genomsnitt uppgick samtrafikpriset per minut till ca 6,4 öre. Den största aktören på samtrafikmarknaderna sammantaget är TeliaSonera som ålagts att tillämpa kostnadsorienterad prissättning enligt modellen LRAIC<sup>5</sup> (*eng.* Long Run Average Incremental Cost) medan övriga fastnätoperatörer är ålagda att ha rättvisa och skäliga samtrafikpriser. De tre samtrafikmarknaderna är följande: marknaden för samtalsoriginering i det allmänna telenätet via en fast anslutningspunkt, marknaden för förmedlingstjänster via det fasta allmänna telenätet samt samtalsterminering i individuella allmänna telenät via en fast anslutningspunkt.

I rapporten från PTS konstateras att de framtida nät som operatörerna planerar medför förändringar som kan komma att påverka den framtida regleringen för elektronisk kommunikation, däribland samtrafikregleringen. Enligt PTS kommer sannolikt den befintliga regleringen av samtrafikmarknaderna att

finnas kvar under överskådlig framtid, men framhåller samtidigt att det kan finnas en risk för att nuvarande generella och detaljerade samtrafikreglering inverkar negativt på utvecklingen av nya affärsmodeller för samtrafik.

### 12.1.2 Bredbandsmarknaden

Det finns ett stort antal operatörer som erbjuder bredbandsabonnemang via olika tekniker eller olika tekniska lösningar. Exempel härpå är xDSL<sup>6</sup>, kabelmodem, radionät och optisk fiber. TeliaSoneras fasta accessnät används för att med olika tekniker (xDSL) erbjuda Internetaccess med hög överföringskapacitet. Som nämnts ovan har detta nät en omfattande geografisk täckning. Den vanligaste tillämpningen kallas för ADSL, där A står för asymmetrical, vilket syftar på olika hastigheter uppströms och nedströms.<sup>7</sup> Det är denna anslutningsform för bredband som är dominerande på den svenska marknaden liksom i de flesta andra länder inom EU.

Konkurrenter till TeliaSonera kan få tillträde till företagets accessnät genom att hyra ledningar mellan telestationer och fastigheter. Sedan 2001 är TeliaSonera, till följd av reglerna i den s.k. LLUB-förordningen,<sup>8</sup> skyldigt att bevilja andra operatörer varje rimlig begäran om tillträde till sitt accessnät och till företagets telestationer. 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

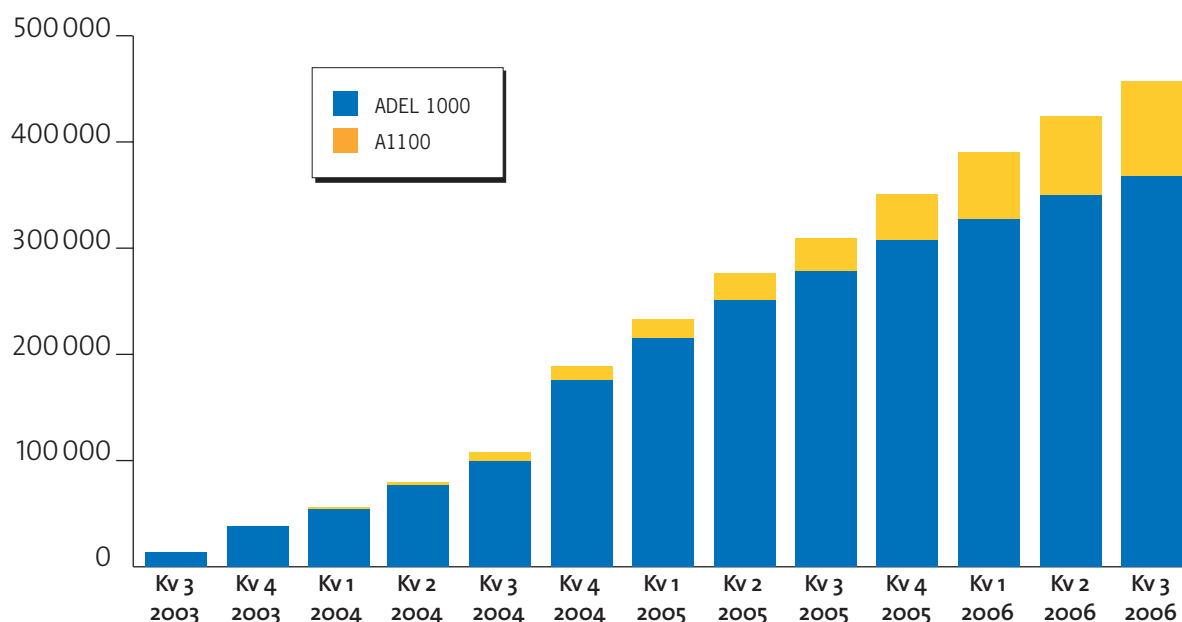
slutkundens trafik. Delat tillträde innebär att en operatör i allmänhet hyr den del av överföringskapaciteten som inte används och kan då leverera bredbandstjänster inom ramen för ledningens fysiska kapacitet. I likhet med vad som gäller för fullt tillträde måste operatören investera i teknisk kopplingsutrustning i telestationen och upprätta en förbindelse mellan den stationen och ett annat nät än TeliaSoneras för vidare förmedling av trafiken. Delat tillträde tillhandahålls endast när det nedre frekvensspektrumet utnyttjas. I de fall detta är utnyttjat är en operatör hänvisad till fullt tillträde.

Det finns olika produktvarianter av kopparaccess. Fram till och med tredje kvartalet 2003 hade ett mycket begränsat antal kopparaccesser hyrts ut, drygt 20 000. Därefter har antalet uthyrda kopparaccesser successivt ökat, bl.a. till följd av att kostnaderna för utrustning minskat, och uppgick till drygt 480 000 det tredje kvartalet 2006. Den produktvariant som ökat mest är kopparaccess ADEL1000 som medger ADSL-tillämpning samtidigt som underliggande frekvensband används för TeliaSoneras PSTN-tjänst. I bild 12.2. redovisas antalet uthyrda kopparaccesser av varianterna A1100 och ADEL 1000 fr.o.m. det tredje kvartalet 2003 t.o.m. det tredje kvartalet 2006.

Ett annat sätt för att få tillträde till TeliaSoneras accessnät skulle kunna vara genom bitströmstillträde. Bitströmstillträde definieras enligt PTS som en kundunik access, fysiskt eller logiskt separerad från andra förbindelser, med en given kvalitet. PTS har bedömt att TeliaSonera har betydande inflytande på marknaden för bredbandstillträde i form av bitströmstillträde och PTS har ålagt TeliaSonera olika skyldigheter. PTS beslut har överklagats av TeliaSonera, varför bitströmstillträde ännu inte finns att tillgå.<sup>9</sup>

## 12 Elektronisk kommunikation

**BILD 12.2: Antalet uthyrda kopparaccesser (A1100, fullt tillträde och ADEL 1000, delat tillträde) tredje kvartalet 2003–tredje kvartalet 2006**



Källa: PTS, bearbetning av Konkurrensverket

För bredbandsöverföring via kabel-tv-nät krävs ett kabelmodem. Den koaxialkabel som används i kabelnäten är väl lämpad för överföring av digitala datasignaler med hög hastighet. Bandbredden som möjliggörs via kabelnät varierar bl.a. beroende på nätets belastning, dvs. hur många som utnyttjar tjänsten. Enligt Media-*vision* (2006) uppgick bandbredden nedströms till mellan 200 Kbit/s och 24 Mbit/s. Uppströms uppgick den till 8 Mbit/s. Den största kabel-tv-operatören är Com Hem vars nät finns i 50 svenska städer och når uppemot 1,7 miljoner hushåll efter det att kabel-tv-operatören UPC förvärvades i mars 2006. Fram till juni 2003 ingick Com Hem i TeliaSonera-koncernen.<sup>10</sup>

I ett nät av optisk fiber sänds informationen som ljuspulser, ofta i form av laser. Fiberoptiska kablar har en större kapacitet för överföring av data än andra slag av kablar. Kapaciteten beror på utrustningen i änden av den optiska fiberkabeln. Bredbandsbolaget etablerades som B2 Bredband 1999. Under 2003 började bolaget att även erbjuda kunder digital abonnentanslutning (DSL) och telefoni. Bredbandsbolaget ägs sedan 2005 helt av Telenor som också äger Glocalnet.

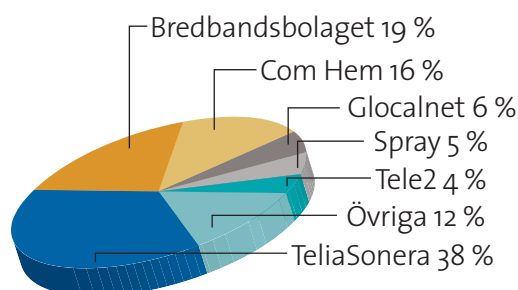
Många kommuner har utvecklat en lokal IT-infrastruktur, s.k. stadsnät. Enligt Svenska Stadsnätsföreningen, SSNF, (2006) finns det 155 lokalt etablerade stadsnät som verkar i 173



kommuner, samtidigt som övriga 117 kommuner saknar en lokalt etablerad aktör. Det är vanligast att stadsnäten drivs i kommunal regi och närmare 75 procent av stadsnäten är kommunalt ägda. Den vanligaste accessformen i Sveriges stadsnät är fiberanslutningar. Det är vidare vanligast att det lokala energibolaget, som ofta har parallella uppdrag kring t.ex. el och fjärrvärme, även utvecklar bredbandsnätet. SSNF konstaterar att flertalet av de lokala bredbandsnäten har uppstått genom behov av att finna alternativa lösningar lokalt och numera utgör stadsnäten en bra alternativ infrastruktur till andra infrastrukturer. Enligt SSNF saknar de flesta teleoperatörer, med undantag för TeliaSonera, egen infrastruktur i någon större omfattning på lokal och regional nivå, och stadsnäten är viktiga för att operatörerna ska kunna nå hushåll och företag. Den vanligast förekommande produkten bland Sveriges stadsnät är s.k. svart fiber, dvs. kanalisering och oförädlad nätkapacitet.

Av rapporten från SSNF framgår vidare att 40 procent av företrädare för stadsnäten uppgett att de tillhandahåller bredbandsbaserade tjänster (vanligen Internetaccess) i egen regi och eget namn. Drygt hälften av dessa har för avsikt att fortsätta med egna tjänster som en medveten, långsiktig strategi medan en tredjedel har för avsikt att avveckla de egna tjänsterna. Detta aktualiserar frågan om kommuner ägnar sig åt otillbörlig kommersiell verksamhet i konkurrens med privata företag med hänsyn till bestämmelserna i kommunallagen (1991:900). I flertalet fall ägs och drivs näten av (kommunala) energibolag. Svenska Kabel-tv-föreningen (2006) har riktat uppmärksamheten på utvecklingen av stadsnäten och bristen på uppföljning av det statliga stödet för utbyggnad av IT-infrastruktur i glesbygd. Svenska kabel-tv-föreningens uppfattning är att utvecklingen av stadsnäten kan stå i direkt

**BILD 12.3: Marknadsandelar för aktörer som erbjuder Internetaccess med hög överföringskapacitet via fast anslutning. Fjärde kvartalet 2005. Avrundade tal**



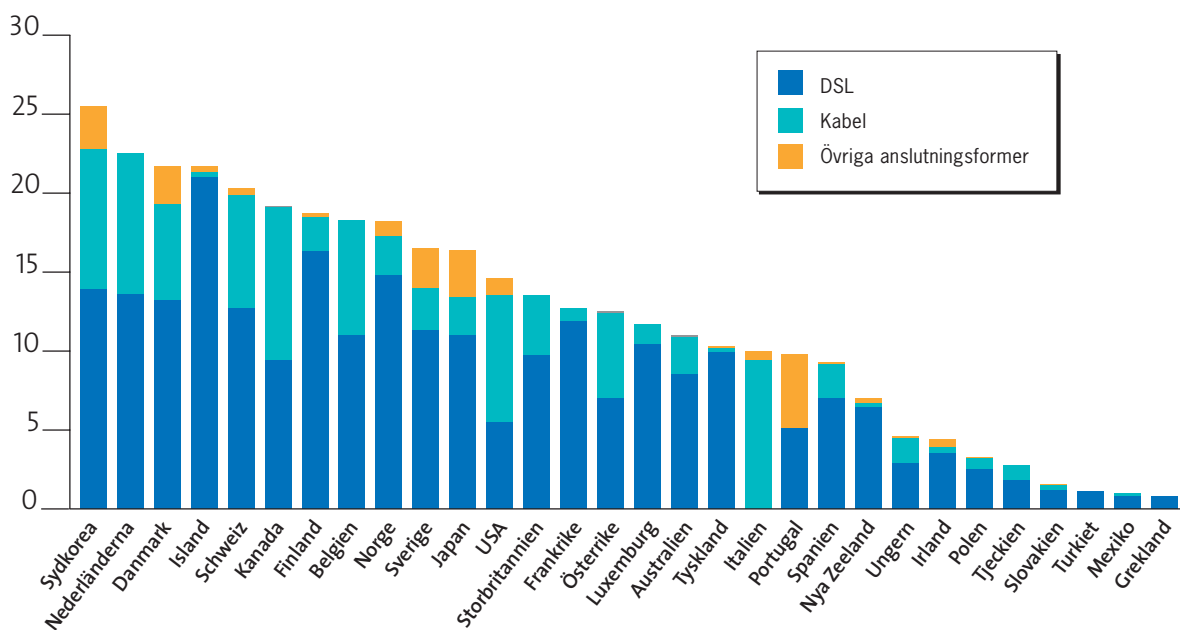
Källa: Svenska Nyhetsbrev AB (2006), bearbetning av Konkurrensverket

strid med gällande EG-lagstiftning och klassas som snedvridande statsstöd. Föreningen refererar till de kriterier som EU-kommissionen (kommissionen) anser bör vara uppfyllda för att en offentlig investering i bredbandsnät inte ska anses som snedvridande statsstöd, bl.a. att utbyggnaden endast får ske i glesbygdsområden, att det offentliga stödet ska finansiera en öppen struktur och att operatörer måste erbjudas möjlighet att hyra svart fiber.

Vid utgången av 2005 uppgick antalet kunder som hade Internetaccess med hög överföringskapacitet till knappt 1,9 miljoner enligt PTS (2006a). Året innan var antalet drygt 1,3 miljoner. De totala intäkterna för Internetaccess via fast anslutning uppgick under 2005 till drygt 6,3 miljarder. Vid slutet av juni 2006 hade antalet kunder ökat med drygt 200 000 och uppgick till knappt 2 100 000.<sup>11</sup> Marknadsandelarna för de sex största aktörerna beräknade efter antalet kunder framgår av bild 12.3.

## 12 Elektronisk kommunikation

**BILD 12.4: Antal bredbandsabbonenter i OECD-länder per 100 invånare och teknikslag. Juni 2005**



Källa: OECD (2006)

Som framgår av bild 12.3 var marknadsandelen störst för TeliaSonera, drygt 38 procent. Den sammanlagda marknadsandelen för Bredbandsbolaget och Glocalnet<sup>12</sup>, som båda ägs av den norska dominanten Telenor, uppgick till knappt 25 procent. Jämfört med första kvartalet 2005 har andelen för Bredbandsbolaget minskat med knappt 3 procentenheter samtidigt som andelen för Glocalnet ökat med knappt 2 procentenheter, dvs. totalt sett har andelen för Telenor minskat endast marginellt. Marknadsandelen för Com Hem inkluderar andelen för UPC.

I ett internationellt perspektiv fanns Sverige bland de tio länder som hade högst antal bredbandsabbonenter per hundra invånare i

juni 2005. Samtliga nordiska länder hade fler bredbandsabbonemang per 100 invånare än vad som gällde för genomsnittet av OECD-länder. Detta framgår av bild 12.4 som även utvisar fördelningen mellan de tre anslutningsformerna DSL, kabel-tv-nät och övriga anslutningsformer.

För Sveriges del utgjorde DSL som anslutningsform knappt 70 procent av det totala antalet anslutningar medan kabel-tv-nät och övriga anslutningsformer vardera utgjorde ca 15 procent. För OECD-länderna var andelen för DSL i genomsnitt drygt 60 procent. Vad gäller kabel-tv-nät som anslutningsform har Danmark en betydligt större andel än övriga nordiska länder, ca 28 procent.

## MULTIPLE PLAY

I en rapport från OECD (2006b) redogörs för utvecklingen av det som betecknas som multiple play. Studien omfattar 87 företag i de 30 OECD-länderna. I rapporten konstateras att en av drivkrafterna bakom introduktionen av multiple play-tjänster är den ökande konkurrensen som telekommunikations- och kabel-tv-operatörer möter. Kabel-tv-bolag möter konkurrens inom television från satellit- och markoperatörer. Genom att lansera bredbands- och telefonitjänster kan de differentiera sig gentemot dessa operatörer. Etablerade fastnätoperatörer möter i ökad utsträckning konkurrens från olika aktörer som erbjuder IP-telefoni, vilket lett till prissänkningar på telefonitjänster. Teleoperatörerna söker motverka minskade intäkter från telefoni- och Internettjänster (uppringd anslutning) med intäkter från tjänster såsom television. Även mobiloperatörer erbjuder i ökad utsträckning multiple-play-tjänster. Huruvida detta kommer att bli en framgång eller ej beror bl.a. på hur pass intresserade användare är av att titta på program i en mobiltelefon.<sup>13</sup>

På den svenska bredbandsmarknaden har konkurrensen ökat vilket resulterat i sänkta priser för konsumenterna. Genom att distribuera bredband, television och telefoni kan operatörernas medelintäkt per kund (ARPU) öka. Flera av aktörerna på bredbandsmarknaden har konsumenterbjudanden inom såväl fast telefoni som television, t.ex. TeliaSonera, Bredbandsbolaget och Com Hem. Enligt Mediavision (2006) hade Com Hem i maj 2006 den största andelen triple play-kunder bland bredbandsabonnenter. I slutet av november lanserade Tele2 ett erbjudande som omfattade fast- och mobil telefoni samt bredband och television.

Den bandbredd som är tillgänglig i bredbandsanslutningen avgör delvis vilka tjänster

som är tillgängliga för konsumenterna. Enligt OECD (2006b) kan anslutningar med liten bandbredd hantera IP-trafik (VoIP) men inte när annan datatrafik översänds i förbindelsen. Bra bildkvalitet för tv kräver typiskt sett mer bandbredd än vad som är tillgängligt från anslutningar med liten bandbredd. Den bandbredd som uppges är den teoretiskt största, eftersom den bl.a. påverkas av hur många abonnenter som använder tjänsten vid en viss tidpunkt.

### 12.1.3 Mobiltelemarknaden

Alltsedan GSM-näten togs i bruk under 1992 har det på mobilnätmarknaden funnits konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur (radioaccessnät). De tre etablerade GSM-operatörerna TeliaSonera, Tele2 och Telenor (f.d. Vodafone) är även verksamma som UMTS-operatörer. Företaget Spring Mobil<sup>14</sup>, ett helägt dotterbolag till Swefour, är sedan 2002 innehavare av ett fjärde GSM-tillstånd. I motsats till övriga GSM-operatörer erbjuder Spring Mobile tjänster uteslutande till företagskunder.

Bolaget Hi3G (3) trädde in på mobilmarknaden 2003 och är verksamt som UMTS-operatör. Eftersom Hi3G inte tidigare varit verksamt som GSM-operatör ökade antalet operatörer på marknaden vilket resulterade i ökad konkurrens. Konkurrensen ökade ytterligare när Telenor Mobile Sverige tecknade avtal med Tele2 om tillträde till nätkapacitet. Telenor förvärvade sedermera, under 2006, Vodafone Sverige.

I mars 2005 delade PTS ut ett tillstånd till företaget Nordisk Mobiltelefon. Bolaget anlägger ett nät baserat på CDMA2000-standarden och den övergripande tidsplanen i Sverige är att erbjuda tjänster fr.o.m. mitten av 2007. Genom att använda frekvensbandet 450 MHz som bärvåg uppnås enligt bolaget extremt god täckning.<sup>15</sup>

## 12 Elektronisk kommunikation

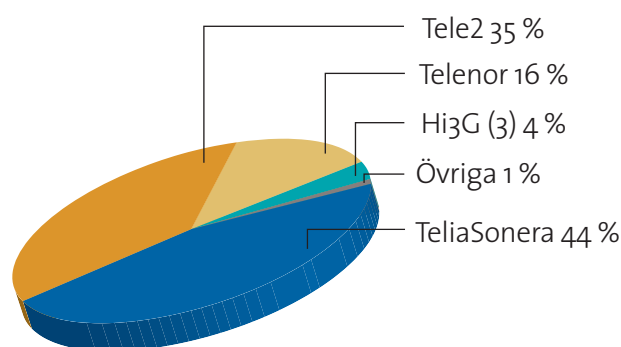
På mobiltelemarknaden kan ett flertal olika kundgrupper identifieras som har olika önskemål om tjänsteinnehåll och priser. De olika kundgruppernas heterogena önskemål och intressen kan tillgodoses av mobiloperatörerna, bl.a. genom prisdifferentiering. Mobiloperatörerna marknadsför många olika abonnemangstyper till varierande priser och valmöjligheterna har ökat betydligt. Vidare har prestandan på mobiltelefoner ökat markant under senare år. Exempelvis har ljudkvaliteten och batteriers drifttid ökat.

Under hösten 2001 infördes nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst. Nummerportabilitet innebär att en abonnent kan behålla sitt telefonnummer vid byte av mobiloperatör. Reformen omfattar även dem med kontantkortsabonnemang. Sedan reformen trädde i kraft har antalet porteringar stadigt ökat och i slutet av november 2006 hade drygt 2 100 000 nummer porterats. Detta innebär att ca 33 800 mobilnummer i genomsnitt porterats per månad mellan september 1999 och juli 2006.<sup>16</sup>

Enligt PTS (2006a; 2006c) har priskonkurrensen under senare år ökat, vilket bl.a. sammanhänger med operatören 3:s inträde på marknaden och Telenors etablering i Sverige. Det har blivit allt billigare att ringa mobilsamtal och antalet trafikminuter i mobilnäten har också ständigt ökat under senare år, dvs. man använder mobilen alltmer.<sup>17</sup> Konkurrensverket har i tidigare rapporter, med stöd av internationell statistik, kunnat konstatera att de nordiska länderna tillhör de länder där mobiloperatörer erbjuder de billigaste abonnemangsformerna för olika slag av förbrukare.

Konkurrensen på mobiltelemarknaden kan väntas öka när Nordisk Mobiltelefon börjar erbjuda tjänster. Bolaget bygger f.n. ut sitt nät och redan under hösten 2006 täcker Nordisk Mobiltelefon enligt uppgift stora delar av Sverige. Täckningen kommer därefter att förbätt-

**BILD 12.5: Marknadsandelar för mobiloperatörer. Fjärde kvartalet 2005. Avrundade tal**



Källa: Svenska Nyhetsbrev AB (2006), bearbetning av Konkurrensverket

ras under det kommande året tills en täckning som motsvarar det gamla analoga 450-nätets nås.<sup>18</sup>

Vid det sista kvartalet 2005 uppgick antalet mobilabonnemang (inkl. kontantkort) till knappt 10,1 miljoner<sup>19</sup> enligt Svenska Nyhetsbrev AB. Närmare hälften av abonnemangen utgjordes av kontantkort. Fördelningen av antalet abonnemang hos de olika mobiloperatörerna framgår av bild 12.5.

Teliasoneras marknadsandel har successivt minskat. I mitten av 1990-talet uppgick marknadsandelen till ca 90 procent men har sedan 2002 uppgått till omkring 45 procent.

### SAMTRAFIK

De risker för marknadsutestängning som finns på marknader med en infrastrukturägare är inte lika påtagliga i en mer symmetrisk situation, dvs. när två eller flera konkurrerande

företag äger infrastruktur. Företagen har då ofta ett ömsesidigt intresse av att kunna använda varandras infrastrukturer och inget av företagen kan (i princip) ensidigt bestämma villkoren.

För att kunna förmedla teletrafik mellan olika mobilnät har mobiloperatörerna ingått samtrafikavtal med varandra. Därmed kan exempelvis ett samtal som originerar i ett nät överlämnas för vidare transport i ett annat nät. Den gängse termen för detta är samtalsterminering i individuella allmänna mobilnät.<sup>20</sup> Eftersom det inte finns något alternativ för den som ringer till ett visst nummer att koppla samtalet till ett annat nummer eller använda andra säljare för termineringen, dvs. det saknas substituerbarhet, har marknaden för terminering i mobilnät varit föremål för reglering. Argumentet har varit att varje operatör har 100 procent av marknaden för terminering av trafik i sitt eget nät och därmed betydande marknadsinflytande, även om varje operatör inte är någon monopolist i egentlig mening. Operatörerna i olika länder har också ålagts särskilda skyldigheter, bl.a. i form av prisreglering. Historiskt har samtrafikavgifterna (i Sverige) legat på förhållandevis höga nivåer (både jämfört med nuvarande nivåer och jämfört med samtrafikavgifter för terminering i fasta nät). Successivt har samtrafikavgifterna emellertid sänkts (till följd av reglering). Under 2005 utgjorde samtrafikintäkterna från nationella operatörers nät enligt PTS (2006a) ca 27 procent av de totala intäkterna från mobila samtalstjänster. I genomsnitt uppgick samtrafikpriset per minut till ca 76 öre. Under 2000 var samtrafikpriset per minut i genomsnitt 1,59 kronor enligt PTS.

Samtrafikavtalen skulle kunna få konkurrensbegränsande effekter utan reglering. Det beror på att det finns en potentiell destruktivitet inbyggd i möjligheterna för mobilope-

ratörerna att via samtrafikavgifterna påverka varandras kostnader. Detta kan underlätta kartelliknande överenskommelser mellan operatörerna. Om en mobiloperatör ensidigt skulle sänka sina priser till de egna slutkunderna skulle detta innebära att operatören ifråga finge ett nettoutflöde av samtal till andra operatörers nät, vilket i sin tur leder till ökade kostnader för samtrafik och till en mindre vinst. Därmed har en mobiloperatör mindre intresse av att ensidigt sänka priset, i synnerhet när samtrafikavgiften utgör en betydande del av slutkundspriset.

Cave et al. (2006) har konstaterat att detta utfall gäller under speciella förhållanden, nämligen när slutkundspriserna är linjära, vilket exempelvis är fallet för kontantkort. Vid icke-linjär prissättning (tvådelade tariffer) är risken för att samtrafikavgifterna kan användas för att begränsa konkurrensen mindre. En operatör förfogar i detta fall över ytterligare ett instrument, och kan då sänka den fasta avgiften för att attrahera kunder utan att för den skull drabbas av ökade kostnader för samtrafik.<sup>21</sup>

Även om kartelliknande utfall är möjliga, är det väsentligt att analysera huruvida marknaden för terminering i mobilnät kan fungera utan förhandsreglering, vilket exempelvis kan vara fallet när det finns motverkande köparmakt. Cave et al. (2006) argumenterar för att en analys som utgår från att det råder bilateralt monopol synes vara ändamålsenlig när samtal terminerar i ett mobilnät men originerar i ett annat mobilnät. I detta fall kan bilaterala förhandlingar mellan säljare och köpare leda till ett samhällsekonomiskt önskvärt utfall. Däremot hävdar författarna att detta inte är troligt när det gäller samtal som terminerar i mobilnät men originerar i fasta nät. Ett skäl är, enligt författarna, att förhandlingarna mellan dessa båda slag av nätägare, i motsats till mobiloperatörer som innehar egna nät, inte är reciproka.

## 12 Elektronisk kommunikation

Binmore och Harbord (2005) argumenterar emellertid för att en modell som utgår från bilateralt monopol också är användbar för analyser i dessa fall. Författarna underbygger sina slutsatser med empiriska exempel.

Marknader med tvåvägstillträde och separat ägande av infrastruktur kan också fungera självreglerande på andra sätt. Som konstaterats ovan kan höjda avgifter för terminering av samtal i andra operatörers nät resultera i högre priser, eftersom termineringspriserna påverkar operatörernas marginalkostnader (*eng. raise each other's cost effect*). Detta är dock inte den enda tänkbara effekten. Den andra tänkbara effekten (*eng. the endogenous marginal cost effect*) är att en ökning av (redan höga) termineringspriser ökar incitamenten för mobiloperatörer att vidta åtgärder för att få så många samtal som möjligt terminerade inom det egna nätet. Genom att sänka slutkundspriset kan en mobiloperatör få fler kunder, dvs. öka

sin marknadsandel, och därmed även minska sin kostnad för terminering av samtal i andra mobiloperatörers nät. Vilken av effekterna som kommer att dominera beror bl.a. på hur mycket termineringspriset avviker från marginalkostnaden och på graden av konkurrens på marknaden.<sup>22</sup>

Som framgått ovan finns det argument för att reglera marknaden för terminering av samtal i mobilnät samtidigt som det finns argument mot. Även om det finns stöd för uppfattningen att det inte råder effektiv konkurrens på marknaden för terminering av samtal i mobilnät, bör förhandsreglering föregås av en teoretisk och empirisk analys som bör innefatta faktorer som motverkande köparmakt och effekter på slutkundsmarknaden i form av exempelvis lägre slutkundspriser. En sådan analys kan i sin tur påverka utformningen av skyldigheter för mobiloperatörer.

### 12.2 Reglering och tillsyn

Som nämnts i avsnitt 3.6 är PTS central förvaltningsmyndighet vilket 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. PTS tillämpar lagen om elektronisk kommunikation, LEK (2003:389) som trädde i kraft 2003.<sup>23</sup>

Som grund för LEK finns ett antal direktiv som beslutats inom EU. En bärande tanke i det

nya regelverket är att marknaden för elektronisk kommunikation ska utvecklas så att den generella konkurrensregleringen ska vara ett tillräckligt instrument för att värna om en effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är således syftet att låta särslagstiftningen ge vika för generell konkurrenslagstiftning. Detta framgår av förarbetena till LEK (prop. 2002/03:110). Regleringen måste därför utformas så att detta mål nås. Hur detta kan ske diskuteras i avsnitt 12.2.1.

När regelverket infördes fastställde kommissionen 18 marknader på förhand. Dessa

marknader skulle analyseras av varje nationell regleringsmyndighet. I kommissionens rekommendation om relevanta marknader anges att tre kumulativa kriterier ska beaktas innan en marknad kan fastställas på nationell nivå. Det första kriteriet gäller huruvida en marknad kännetecknas av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Sådana hinder kan exempelvis vara strukturella eller regleringsbaserade. Det andra kriteriet fokuserar på marknadsdynamik. Vid en bedömning enligt detta kriterium ska regleringsmyndigheten analysera om marknaden har sådana egenskaper att den med tiden tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens utan förhandsreglering. Detta kan exempelvis vara fallet när marknaden kännetecknas av ständiga innovationer till följd av snabb teknisk utveckling. Det tredje kriteriet gäller den relativa effektiviteten av konkurrenslagstiftningen. Här har regleringsmyndigheten att bedöma om denna lagstiftning är tillräckligt effektiv för att de slag av konkurrensproblem som identifierats kan åtgärdas på ett sätt som innebär att ingripanden med stöd av sektorspecifik *ex ante* reglering inte är motiverade.

Även om det på förhand antagits att nys nämnda kriterier är uppfyllda för de marknader som fastställts av kommissionen, behöver detta inte gälla på nationell nivå för alla berörda länder. Om så inte skulle vara fallet ska marknaden heller inte fastställas. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det därför väsentligt att varje lands regleringsmyndighet genomför en grundlig analys med utgångspunkt från de tre kriterierna. Inte minst viktigt är att regleringsmyndigheter inhämtar konkurrensmyndigheters bedömningar vad gäller det tredje kriteriet, dvs. den relativa effektiviteten av konkurrenslagstiftningen för att lösa ett (potentiellt) konkurrensproblem. Konkurrensmyndigheter är som regel särskilt lämpade att bedöma detta.

PTS har meddelat ett stort antal beslut med stöd av LEK. Med utgångspunkt från marknads- och skyldighetsbesluten har PTS meddelat förelägganden mot operatörer att vid vite följa meddelade skyldigheter. Merparten av dessa beslut har dock överklagats till domstol. Konkurrensverket har tidigare riktat uppmärksamheten på problemet med den utdragna tiden innan besluten slutligen avgörs. Detta medför rättsosäkerhet och bristande förutsägbarhet i rättstillämpningen. Flera aktörer har, i likhet med Konkurrensverket, framfört att detta tillstånd skapar (stor) osäkerhet om framtiden, vilket är negativt för investeringsbenägenheten.

En särskild utredare fick i oktober 2005 i uppdrag att utvärdera beslutsprocessen och lämna förslag till åtgärder som kunde effektivisera processen. Utredaren skulle också utföra en avstämning med analys av myndighetsorganisationen inom området elektronisk kommunikation och föreslå nödvändiga förändringar.

Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation har i betänkandet Effektivare LEK (SOU 2006:88) lämnat förslag till förändringar i LEK för att effektivisera beslutsprocessen. Utredningen lämnar förslag på åtgärder som tydliggör den långsiktiga regleringsstrategin och de kortsiktiga skyldighetsbesluten, men föreslår även åtgärder som innebär att tidsutdräkten minskar från PTS beslut till dess besluten vunnit laga kraft. Förslagen avser att bl.a. förkorta överklagandeprocesserna och förbättra PTS beslut för att därigenom kunna minska rättsosäkerheten. En viktig del i förslagen är också ett utökat samarbete med Konkurrensverket. Vidare föreslås att processreglerna förändras vid hantering av mål från PTS för att besluten snabbare ska kunna tillämpas. Enligt utredningen kommer förslagen att minska regleringsosäkerheten och

## 12 Elektronisk kommunikation

därmed ha positiva effekter på konkurrens och investeringsvilja, vilket kommer att leda till en snabbare utveckling av olika tjänster till nytta för konsumenterna.

I betänkandet redogörs även för några olika aktörers och forskares bedömningar av marknaden och den europeiska regleringen. Utredningen konstaterar sammantaget, på basis av de olika bedömningarna, att flera bedömare framhåller vikten av att skapa regleringssäkerhet och pekar på risken för att regleringsosäkerhet kan hämma tillväxten på marknaden. Uppfattningarna går dock isär om hur regleringssäkerhet ska åstadkommas. En uppfattning, som framförs av organisationen ECTA<sup>24</sup>, är att det bör ske genom att nuvarande reglering utvecklas och förbättras. Den motstående uppfattningen, som bl.a. framförs av organisationen ETNO<sup>25</sup>, är att ex ante-regleringen bör avvecklas. Flera bedömare, t.ex. ETNO och den brittiska regleringsmyndigheten Ofcom, är överens om att det finns en risk för att regleringen dröjer kvar på marknader där utvecklingen gått dithän att det är möjligt att avveckla den. Även ECTA framhåller att regleringen bör avvecklas när konkurrensen fungerar.

Sedan regelverket infördes har kommissionen initierat en översyn som ska vara slutförd under 2006. I ett utkast till ny rekommendation om relevanta marknader anser kommissionen att vissa marknader, i detta fall detaljistmarknaderna, inte längre behöver fastställas på förhand av kommissionen. Kommissionen har också önskat få synpunkter på huruvida marknaderna för tillträde till och samtalsoriginering i mobilnät respektive utsändning av rundradio även fortsättningsvis bör vara fastställda på förhand. Vidare framhåller kommissionen att det är nödvändigt med konkurrerande nätverk för att få till stånd varaktig konkurrens.<sup>26</sup> I nästa avsnitt fokuseras på vilka implikationer

detta har på regelverket för elektronisk kommunikation.

### 12.2.1 Från sektorspecifik reglering till generell konkurrensreglering

Sektorspecifik konkurrensfrämjande reglering är endast motiverad när generell konkurrensreglering inte är tillräcklig för att skapa konkurrens eller upprätthålla konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation. När det finns förutsättningar för varaktig och hållbar konkurrens, minskar (upphör) behovet av sektorspecifik reglering. Att under sådana förhållanden behålla eller t.o.m. utöka regleringen kan vara förödande för marknadens utveckling.

Som konstaterats ovan är en strävan att den sektorspecifika regleringen på marknaden för elektronisk kommunikation ska upphöra när konkurrensen utvecklats eller fungerar väl. Den generella konkurrensregleringen ska då vara ett tillräckligt instrument för att komma till rätta med konkurrensproblem av olika slag. Regleringen måste följaktligen utformas så att detta mål nås. Av särskilt intresse är hur tillträdesreglering till s.k. flaskhalsar bör utformas. Tillträdesreglering har visat sig vara en av de viktigaste åtgärderna när marknader öppnas för konkurrens, men är också både problematisk och kontroversiell. Som framgått av redogörelsen i kapitel 10 har olika modeller både för- och nackdelar.

Telekommunikationsmarknaderna i Sverige, Norden och Europa utvecklas snabbt till följd av bl.a. den tekniska utvecklingen och den ändrade efterfrågan på teletjänster och utrustning. När marknadsförhållandena ändras ställs reglerare inför särskilda problem och målkonflikter. En tillträdesreglering kan vara synnerligen komplicerad om den har till uppgift att tillgodose flera intressen, som dessutom



## INGRIPANDEN MED STÖD AV KONKURRENSLAGEN

Konkurrenslagen har med framgång använts ett flertal gånger inom nätverksbranscher. Ingreppanden har varit nödvändiga för att motverka missbruk av dominerande ställning från bl.a. Telia, Posten och SAS. Konkurrentverket har exempelvis ingripit mot Telia när bolaget hade planer på att införa asymmetrisk prissättning gentemot sina slutkunder (dnr 587/96). Prismodellen innebar att det skulle bli dyrare för Telias kunder att ringa till kunder i andra operatörers nät. Verket konstaterade att förfarandet – genom att verka marknadsutestängande – skulle ha stora negativa effekter på konkurrensen på telemarknaden, eftersom konsumenterna skulle ha mycket begränsade incitament att teckna abonnemang med någon annan operatör än Telia. Genom att Telia förbjöds att införa prismodellen, ökade incitamenten för Telia att pressa ned samtrafikavgiften. Konkurrentverket har också utrett huruvida konkurrenter till TeliaSonera varit utsatta

för s.k. marginalklämning vad gäller återförsäljarprodukter (dnr 1076/2001) på bredbandsmarknaden. Marginalklämning innebär att marginalen, dvs. skillnaden mellan detaljistpris och grossistpris, är otillräcklig för att täcka bolagets egna kostnader nedströms i detaljistledet när beräkningen baseras på de grossistpriser som TeliaSonera debiterat sina konkurrenter.

I december 2004 lämnade Konkurrentverket in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt (dnr 1135/2004). TeliaSonera har enligt Konkurrentverket utnyttjat sin dominerande ställning på grossistmarknaden uppströms (genom kontrollen av det fasta kopparbaserade accessnätet) för att stärka sin ställning på slutkundsmarknaden. Förfarandet har inneburit att konkurrenter till TeliaSonera utestängts från bredbandsmarknaden. Missbruket har enligt Konkurrentverket pågått under perioden april 2000 till och med januari 2003.

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 få marknader att fungera utan reglering, dvs. regleringen kan inte avskaffas. Tillträdespriser förväntas dessutom vara bestämda så att de avspeglar infrastrukturägares underliggande kostnader

i syfte att motverka ineffektivt inträde samtidigt som infrastrukturägaren ska få tillräcklig avkastning på investerat kapital. Att utforma en tillträdesreglering handlar således om att skapa korrekta investeringsincitament (för såväl nya som etablerade aktörer) och låga inträdesbarriärer.<sup>27</sup>

Hur man på bästa sätt ska främja konkurrens på marknaden för infrastruktur (fasta accessnät) har varit, och är, ett kontroversiellt

## 12 Elektronisk kommunikation

ämne inom området för elektronisk kommunikation. Att anlägga accessnät som har nationell täckning är kostsamt och tidsödande. Ett mål med utformningen av en tillträdesreglering (envägstillträde) bör vara att skapa hållbar infrastrukturkonkurrens där detta är möjligt. Martin Cave (2006a) argumenterar för att de två målen att främja konkurrens (inträde) samt främja investeringar och innovationer kan uppnås genom att operatörer ges möjlighet att över tiden successivt öka sina infrastrukturinvesteringar genom att "klättra uppför" den s.k. investeringsstegen och successivt installera mindre duplicerbara tillgångar. Cave framför samtidigt att detta inte är ett argument för konstant låga tillträdespriser på lång sikt. I stället bör (den reglerade) skyldigheten att erbjuda tillträde upphöra vid en viss tidpunkt, dvs. begränsas i tiden, och därefter får aktörerna komma överens i kommersiella förhandlingar, eller så kan en ordning med dynamiska priser som stiger över tiden införas. De företag som varit framgångsrika och lyckats bygga upp en kundbas har i en sådan situation ökande incitament att anlägga egen infrastruktur. Cave konstaterar att en orsak till att ingen duplicering av infrastrukturen äger rum kan vara utformningen av regleringen. Om tillträdespriset är (alltför) lågt kommer ingen att ha intresse av att anlägga egen infrastruktur. Avsaknaden av konkurrerande nätverk kan sedan åberopas av regleraren som ett argument för att behålla eller rättfärdiga regleringen, vilket fullbordar cirkelresonemanget ifråga.<sup>28</sup>

I en rapport som utförts på uppdrag av PTS framför Cave (2006b) att en s.k. sunsetklausul som utgår från hur pass framgångsrik regleringen är, snarare än det mer normala kriteriet som anknyter till en viss tidsperiod, riskerar att försena övergången till varaktig konkurrens. Cave framhåller att reglerare måste inse att det finns ett samband mellan

### TILLÄMPNINGEN AV EU:S REGELVERK FÖR ELEKTRONISK KOMMUNIKATION I EUROPA

Copenhagen Economics (CE) har på uppdrag av Konkurrensverket studerat regleringen av tillträde till bredbandsmarknaderna i åtta europeiska länder: Sverige, Danmark, Norge, Storbritannien, Irland, Tyskland, Frankrike och Nederländerna.<sup>30</sup> CE har bl.a. jämfört tillämpningen av EU:s gemensamma regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster i dessa länder. Studien har fokuserats på två bredbandsmarknader i grossistledet, LLUB<sup>31</sup> och bitströmsmarknaden<sup>32</sup>. CE har studerat både hur tillträdet till bredbandsmarknaderna är reglerat och vilka metoder som de nationella regleringsmyndigheterna använder för att reglera marknaderna.

De flesta nationella regleringsmyndigheter har definierat de relevanta marknaderna enligt EU-kommissionens rekommendationer. Kommissionen har dock i ett par fall accepterat avvikande marknadsavgränsningar. Även om kommissionen principiellt inte var överens med den brittiska regleringsmyndigheten (Ofcom) om att kabel-tv skulle inkluderas i marknaden för LLUB, motsatte sig inte kommissionen det brittiska beslutet. Kommissionen förefaller

marknadens struktur och graden av reglering. De skyldigheter som införs för en infrastrukturägare påverkar konkurrenternas incitament att investera, antingen i egen infrastruktur eller att köpa förädlade produkter, och detta inverkar i sin tur på marknadsstrukturen.

fokusera mer på metoden än på själva marknadsavgränsningen när man kommenterar de nationella regleringsmyndigheternas marknadsavgränsningar. I de flesta länder har regleringsmyndigheterna endast använt förhållandevis enkla metoder för att avgränsa relevant marknad. Undantaget är Storbritannien där regleringsmyndigheten använt kvantitativa tekniker som SSNIP-test, critical loss-test och enkätundersökningar.

Med ett undantag har det i alla de undersökta länderna identifierats en operatör med betydande marknadsinflytande (*eng.* Significant Market Power). Undantaget gäller tillgång till bitström med låg kvalitet i Nederländerna där ingen operatör anses ha betydande marknadsinflytande. Anledningen till detta är att det finns konkurrens mellan koptarnätverk och nätverk för kabel-tv. De nationella regleringsmyndigheterna använder ett brett spektrum av indikationer för marknadsmakt. De viktigaste indikatorerna är marknadsandel, kontroll av flaskhalsar, potentiell konkurrens och köpmakt.

I de undersökta länderna använder regleringsmyndigheterna en förhållandevis hård reglering för tillgång till bredband, normalt tillträdes- och prisreglering. Exempelvis går regleringsmyndigheten i Storbritannien så långt att man använder konkurrensreglerna för

att få till stånd en strukturell separation mellan nätverksaktiviteterna och andra aktiviteter hos operatören (British Telecom) med betydande inflytande på marknaderna. Den direkta effekten av hård reglering är att den gör det mindre attraktivt att anlägga egen infrastruktur och gynnar därmed tjänstebaserad konkurrens, dvs. konkurrens inom samma nätverk. Men regleringen kan också leda till en motsatt indirekt effekt eftersom operatörer får möjlighet att bygga upp en kundbas. Detta kan leda till att operatörer "klättrar upp" på investeringsstegen vilket ökar förutsättningarna för infrastrukturbaserad konkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, i framtiden.

I alla studerade länder är LLUB hårt reglerad. Även bitströmstillträde är prisreglerat, men regleringen är inte alls så ingripande som för LLUB.<sup>33</sup> Regleringsmyndigheterna i Norge och Nederländerna har inte infört någon prisreglering alls. De skyldigheter som regleringsmyndigheter ålagt operatörer med betydande marknadsinflytande kan följaktligen ge incitament för operatörer att gå från bitströmstillträde till LLUB men däremot inte från LLUB till att anlägga egen infrastruktur.

Som framgått av detta avsnitt baseras det nya regelverket för elektronisk kommunikation på att den generella konkurrensregleringen (på längre sikt) ska vara tillräcklig för att värna om en effektiv konkurrens. Detta ställer emellertid krav på att de beslutade skyldigheterna bör

begränsas i tiden eller så kan en ordning med dynamiska priser som stiger över tiden införas.<sup>29</sup> Ju lättare det är att duplicera infrastrukturen och investera i egna nät, desto tidigare kan skyldigheterna upphöra.

## 12 Elektronisk kommunikation

### 12.3 Avslutande kommentarer

Inom området för elektronisk kommunikation har den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen lett till betydande prissänkningar för företag och konsumenter. Kostnadsänkningarna har också gjort det möjligt för (nya) företag att (i större utsträckning) anlägga egna nät och utveckla nya produkter. Aktörer som inte tidigare varit verksamma inom telefoni respektive television konkurrerar i allt högre grad med de etablerade operatörerna. Den snabba utvecklingen av ADSL och Internetaccess via kabelmodem har lett till att det är möjligt att leverera en mängd tjänster via olika infrastrukturer. Övergången från kretskopplade telenät (PSTN) till paketförmedlande (IP-baserade) nät påverkar både användare och operatörer.

På mobiltelemarknaden har konkurrensen under senare år ökat. Ett flertal olika kundgrupper kan identifieras som har olika önskemål om tjänsteinnehåll och priser. De olika kundgruppernas heterogena intressen kan tillgodoses av mobiloperatörerna, bl.a. genom prisdifferentiering. Mobiloperatörerna marknadsför många abonnemangstyper till varierande priser och valmöjligheterna har ökat betydligt. Vidare har prestandan på mobiltelefoner ökat markant under senare år. Exempelvis har ljudkvaliteten och batteriers drifttid ökat.

Stora delar av marknaden för elektronisk kommunikation omfattas av förhandsreglering genom lagen om elektronisk kommunikation, LEK. LEK baseras på ett antal direktiv som beslutats inom EU. En bärande tanke i regelverket är att marknaden för elektronisk kommunikation ska utvecklas så att den generella konkurrensregleringen ska vara ett tillräckligt

instrument för att värna om en effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är således syftet att låta särslagstiftningen ge vika för generell konkurrenslagstiftning. Konkurrensen på marknaden och de investeringar som operatörer planerar att genomföra är emellertid inte oberoende av den rådande regleringen, t.ex. vad gäller tillträde till infrastruktur.

Avgränsningen av relevant marknad och bedömningen av om någon aktör har ett betydande inflytande ska enligt LEK grundas på konkurrensrättsliga principer. Användningen av konkurrensrättsliga principer och analyser, som det nya regelverket baseras på, är betydligt svårare att applicera ex ante än ex post och det finns ingen garanti för att ett enhetligt regelverk kommer att leda till enhetliga och konsistenta bedömningar. I syfte att söka motverka missbruk av marknadsstyrka, finns det en risk för att regleringsmyndigheter inför alltför många och ingripande skyldigheter för nätägare och operatörer vilket leder till betydande tillsyns- och administrativa kostnader.

En annan risk med (alltför) ingripande sektorspecifik reglering är att incitamenten att anlägga egna nät och utveckla nya produkter kan minska, dvs. leda till dynamiska effektivitetsförluster. Detta innebär att marknaden inte utvecklas i riktning mot långsiktigt hållbar konkurrens.

Kommissionen har framhållit att det är nödvändigt med konkurrerande nätverk för att få till stånd varaktig konkurrens. Konkurrensverket delar denna syn. Infrastrukturen baserad konkurrens skapar, i motsats till tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk, ett konkurrensstryck i hela värdekedjan och ger företagen maximal frihet att utveckla och

konkurrera med differentierade produkter. Dessutom är behovet av regleringsingripanden mindre, dvs. tillsynskostnaderna är mindre. Dessa kostnader har visat sig vara betydande, inte minst pga. att beslut överklagas. Åtgärder som främjar konkurrens mellan nätverk inom området för elektronisk kommunikation är följaktligen samhällsekonomiskt önskvärda.

Som konstaterats i avsnitt 12.2.1 finns det ett samband mellan marknadsstruktur och graden av reglering. De skyldigheter som införs för en infrastrukturägare påverkar konkurrenternas incitament att investera, antingen i egen infrastruktur eller att köpa förädlade produkter, och detta inverkar i sin tur på marknadsstrukturen. För att en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrensreglering ska kunna ske bör de beslutade skyldigheterna begränsas i tiden eller så kan en ordning med dynamiska priser som stiger över tiden införas. I annat fall blir övergången till varaktig konkurrens inom området för elektronisk kommunikation inte trovärdig.

## 12 Elektronisk kommunikation

<sup>1</sup> Det förtjänar att nämnas att det aldrig, i motsats till vad som varit fallet i de flesta andra länder, funnits något rättsligt monopol eller licenstvång för att anlägga telenät eller för att erbjuda teletjänster i Sverige, men förutvarande Televerket hade sedan lång tid haft ett de facto-monopol inom stora delar av telemarknaden. Olika anslutningsmonopol avseende det allmänna telenätet utgjorde bl.a. grunden för denna marknads-makt. De olika anslutningsmonopolen avskaffades successivt under 1980-talet.

<sup>2</sup> TeliaSonera (2006)

<sup>3</sup> PTS (2006c)

<sup>4</sup> Se vidare avsnitt 12.1.2

<sup>5</sup> Modellen beskrivs närmare i kapitel 10.

<sup>6</sup> DSL är förkortning för Digital Subscriber Line och finns i ett antal varianter, t.ex. ADSL och VDSL.

<sup>7</sup> Mediavision (2006)

<sup>8</sup> Local Loop UnBundling, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät.

<sup>9</sup> Se PTS beslut den 24 november 2004 i ärende med dnr 04-6949. PTS beslut överklagades av Telia Sonera till Länsrätten i Stockholms län som den 3 februari beslutade att skyldigheterna inte skulle gälla i väntas på prövning. I april 2006 meddelade Länsrätten dom i ärendet och ändrade i domen inte PTS beslut. TeliaSonera överklagade då till Kammarrätten som i juni 2006 meddelade att rätten inte kommer att pröva TeliaSoneras överklagande. TeliaSonera överklagade Kammarrättens beslut till Regeringsrätten som i juni 2006 meddelade att man kommer att pröva om Kammarrätten borde ha prövat överklagandet. Regeringsrätten inhiherade också Länsrättens dom och PTS beslut. Detta innebär att TeliaSonera f.n. inte är skyldigt att tillhandahålla bitströmstillträde till andra operatörer.

<sup>10</sup> Under hösten 2004 började Com Hem att också erbjuda telefoni till sina kunder.

<sup>11</sup> PTS (2006c)

<sup>12</sup> Glocalnet har i november 2006 uppgett att företaget förvärvat samtliga utestående aktier i Spray. Affären kräver godkännande av berörda konkurrensmyndigheter.

<sup>13</sup> OECD (2006b)

<sup>14</sup> Tele2 har förvärvat 49 procent av aktierna i Spring Mobil. Konkurrensverket beslutade den 6 december 2006 att lämna koncentrationen utan åtgärd (dnr 599/2006).

<sup>15</sup> www.nordiskmobiltelefon.se, 2006-01-12.

<sup>16</sup> Källa: SNPACs webbplats den 8 december 2006

<sup>17</sup> Enligt PTS (2006a) ökade antalet trafikminuter med drygt 30 procent under 2005. Under 2004 var tillväxten 13 procent. Under första halvåret 2006 uppgick ökningen enligt PTS (2006c) till ca 25 procent. Den stora delen av ökningen återfinns i trafik till nationellt mobilnät och då främst inom eget nät.

<sup>18</sup> Det analoga systemet NMT 450 togs i bruk 1981 av förutvarande Televerket. Under 2003 beslutade PTS att tilldela TeliaSonera tillstånd att använda radiosändare för NMT 450 t.o.m. den 31 december 2007.

<sup>19</sup> Detta tal avviker från det som redovisas av PTS (2005a). Skillnaden beror på att PTS från och med 2005 års rapporter ändrat definitionen av hur länge ett kontantkort får vara inaktivt för att räknas in i det statistiska underlaget. Enligt PTS definition får ett kontantkort vara inaktivt högst 90 dagar.

<sup>20</sup> Enligt PTS (2006a) härrör endast en tredjedel av den samtrafikvolym som termineras i mobilnät från andra nationella mobilnät. Resterande del kommer dels från samtals ringda från fasta nät, dels från internationellt inkommande trafik. Den senare utgör dock endast en mindre del.

<sup>21</sup> För en ingående redogörelse av olika möjliga utfall se vidare Konkurrensverket (2004c) bilaga 2.

<sup>22</sup> Detta utvecklas t.ex. av Laffont och Tirole (2000).

<sup>23</sup> Se även avsnitt 3.6

<sup>24</sup> European Competitive Telecommunications Association (ECTA) består i stor utsträckning av teleoperatörer som önskar utmana de tidigare nationella monopolen.

<sup>25</sup> European Telecommunications Network Operators' Association (ETNO) består huvudsakligen av de tidigare nationella monopolen.

<sup>26</sup> Commission Staff working document. SEC(2006) 837

<sup>27</sup> Som beskrivits i kapitel 10 är den ekonomiska teorin för tillträdesreglering omfattande vad gäller statiska analyser. 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.

<sup>28</sup> Cave illustrerar detta med ett exempel från USA där låga tillträdespriser resulterade i att inga konkurrerande nätverk anlades. Under 2004 slog emellertid en domstol fast att regleringe ifråga var oförenlig med 1996 års telelag.

<sup>29</sup> En fördel med en ordning med stigande tillträdespriser är att dominantens incitament att ägna sig åt marginalklämning (*eng. margin squeeze*) minskar över tiden.

<sup>30</sup> Copenhagen Economics (2006)

<sup>31</sup> LLUB står för local loop unbundling, dvs. tillträde till kopparnätet, möjlighet att hyra hela eller ett visst frekvensutrymme för telefoni eller bredband i "den sista biten" av telenäten som når in i huset hos abonnenten.

<sup>32</sup> Bitström är tillträde till kopparnätet i anslutning till "den sista biten" av telenäten eller till transportnätet för att erbjuda bredband, t.ex. ADSL.

<sup>33</sup> Som framgår av avsnitt 12.1.2 är PTS beslut överklagat och har därmed inte vunnit laga kraft. Även i andra länder har regleringsmyndigheternas beslut överklagats.

## 13 Banktjänster

## 13 Banktjänster

### 13 BANKTJÄNSTER

Den finansiella sektorn är ekonomins smörjmedel. Genom det finansiella systemet tillhandahålls tjänster som är nödvändiga för i stort sett alla former av ekonomiska transaktioner. De finansiella företagen svarar för omkring 4 procent av Sveriges BNP<sup>1</sup>, vilket sannolikt är en underskattning av sektorns betydelse för samhällsekonomin.<sup>2</sup>

#### 13.1 Marknadsförhållanden

Till den finansiella sektorn kan räknas ett stort antal aktörer med helt eller delvis olika typer av verksamhet som riktar sig till såväl privatpersoner som företag. Hit räknas bl.a. banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsbolag, värdepappersbolag och värdepappersfonder. I denna rapport fokuseras det på områden som är ekonomiskt viktiga för konsumenterna varför det här kapitlet är avgränsat till konsumentnära banktjänster.

De vanligaste konsumentinriktade tjänsterna inom bankområdet inkluderar inlåning på konto, utlåning, betaltjänster, fondsparande och finansiell rådgivning.

De flesta vuxna medborgare har minst ett konto till vilket lön, pension eller motsvarande sätts sin och från vilket huvuddelen av betalningar, uttag och överföringar sker – ett s.k. transaktionskonto. Den huvudsakliga funktio-

nen för ett sådant konto är att göra uttag samt att ta emot och skicka betalningar. Det är inte ovanligt att en kredit är kopplad till kontot. Transaktionskonton ger intäkter till bankerna men dess betydelse som plattform för banker att sälja andra mer lönsamma finansiella tjänster såsom pensions- och fondsparade, hypotekslån, försäkringar osv. torde ofta vara större. Transaktionskonton ger bankerna en direkt kundrelation och därmed ökade möjligheter att marknadsföra andra tjänster.<sup>3</sup>

I slutet av 2005 fanns 127 bankföretag i Sverige. Antalet banker har enligt Svenska Bankföreningen (2006) varit relativt oförändrat sedan år 2000. Bankerna kan delas in i storbanker (Svenska Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Nordea och Swedbank tidigare Föreningssparbanken), fristående sparbanker och övriga aktörer som exempel-



vis utländska filialer och nischbanker.<sup>4</sup> Den svenska marknaden är koncentrerad. De fyra storbankerna har en stark position inom flertalet delmarknader och svarar för drygt 80 procent av balansslutningen för samtliga banker.<sup>5</sup> Det är en hög andel i en internationell jämförelse.<sup>6</sup>

Sedan 1986 har det varit möjligt för utländska banker att etablera verksamhet i Sverige via dotterbolag. Sedan dess har ett antal stora utländska banker etablerats. Av dessa är Danmarks största bank, Danske Bank, den i särklass största och numera Sveriges femte största bank. En intressant utländsk etablering under 2006 är den lettiska banken Parex bank som öppnade en filial i Stockholm i syfte att ta sig in på den svenska konsumentmarknaden.<sup>7</sup>

Den 1 juli 2004 infördes lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som bl.a. innebar att bankernas monopol på garanterad inlåning försvann. Lagen innebar att även kreditmarknadsbolag (bolåneinstitut och finansbolag) kan ta emot inlåning som omfattas av den statliga insättningsgarantin om högst 250 000 kronor.<sup>8</sup> Detta har inneburit ett ökat inslag av nya aktörer på bankmarknaden. Ett 15-tal ekonomiska föreningar, kreditmarknadsbolag och aktiebolag har utnyttjat möjligheten att ta emot inlåning från kunder utan att vara banker.<sup>9</sup>

Exempel på nya aktörer är detaljhandelskedjorna IKEA (Ikano) och ICA (Ica bank) som erbjuder bl.a. finansiella tjänster riktade till privatpersoner och små- och medelstora företag. Flera av de senast tillkommande nischbankerna var ursprungligen värdepappersbolag som främst är inriktade på värdepappershandel och förvaltning. Exempel på detta är bankerna Avanza, Carnegie, EFG och Nordnet.<sup>10</sup>

■ **Tabell 13.1: De fyra största bankernas marknadsandelar avseende inlåning till svensk allmänhet vid utgången av 2005 i procent samt förändring, i procentenheter, av marknadsandelarna mellan 2000 och 2005**

	Marknadsandel	Förändring 2000–2005
Swedbank*	20,2	-2,3
Nordea Bank	19,6	-3,5
SEB	17,7	-1,7
Handelsbanken**	17,7	-0,7
Summa de fyra största bankerna	75,2	-8,1

Källa: Svenska Bankföreningen, bearbetning av Konkurrensverket

\* Under 2006 antog Föreningssparbanken namnet Swedbank för hela sin verksamhet.

\*\* Inklusivt Stadshypotek bank som införlivades i Handelsbanken under 1997.

Ett utmärkande drag i den svenska finanssektorn är branschglidningen mellan bank- och försäkringsverksamhet. Flera försäkringsbolag, exempelvis Skandia AB genom Skandiabanken och Länsförsäkringar genom Länsförsäkringar Bank, konkurrerar med storbankerna genom att de etablerat bankverksamhet. På motsvarande sätt erbjuder de stora bankerna numera livförsäkringsverksamhet.

Inträdet av nya aktörer på marknaden har minskat marknadskoncentrationen. I tabell 13.1 redovisas marknadsandelarna för inlåning till den svenska allmänheten samt marknadsandelarnas förändring mellan 2000 och 2005.

## 13 Banktjänster

Som framgår av tabell 13.1 har de fyra storbankernas marknadsandelar för inlåning minskat med drygt 8 procentenheter under perioden 2000 till 2005. För utlåning har de sammanlagda marknadsandelarna minskat med mer eller uppemot 10 procentenheter. En del-förklaring till denna till synes relativt kraftigt minskade marknadskoncentration, vad avser utlåning, är sannolikt att en del av utlåningen i de mindre bankerna utgörs av bostadslån medan storbankerna erbjuder bostadslån genom särskilda institut, (som beskrivs i det följande). Trots att marknadskoncentrationen har minskat kan det konstateras att den fortfarande är betydande. Vid en internationell jämförelse är alltså den svenska bankmarknaden mer koncentrerad än de flesta andra i de 15 första EU-länderna (EU15).<sup>11</sup>

Utlåningen till hushåll har ökat under flera år och mest ökar utlåningen från bolåneinstitut. I Sverige ges lån för fastighetsköp främst från särskilda kreditföretag, s.k. bolåneinstitut. Bolåneinstitutens utlåning till allmänheten uppgick i augusti 2006 till 1 623 miljarder kronor.<sup>12</sup> Bolåneinstitutet ger huvudsakligen krediter till bostadsfastigheter, men också till affärs- och kontorshus samt kommuner. De två största instituten ägs av storbankerna Handelsbanken och Swedbank. Dessa båda svarade i slutet av 2005 för knappt 60 procent av samtliga instituts utlåning till allmänheten. De övriga två storbankernas institut svarade för omkring 30 procent. För den resterande delen svarade i huvudsak den statliga aktören Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB). Också Länsförsäkringar Hypotek, som ägs av Länsförsäkringar och BoKredit (Danske Bank) är bolåneinstitut. Vid utgången av år 2000 svarade de fyra största bolåneinstitutet för knappt 95 procent av samtliga instituts utlåning.<sup>13</sup> Det betyder att de stora institutens

dominans minskat något. Den främsta orsaken till det är en marknadstillväxt för SBAB.

Alla bolån administreras emellertid inte genom bolåneinstitutet utan även banker erbjuder bolån. Ett exempel är Skandiabanken. Dock kan konstateras att deras marknadsandelar är små. De senare åren har det även blivit vanligare att finansiella institut nischar sig och erbjuder bolåneprodukter som skiljer sig från dem som traditionellt tillhandahålls av bolåneinstitutet. Exempel är företag som specialiserar sig på att ge bostadslån till låntagare som inte uppfyller kraven för lån hos de traditionella bolåneinstitutet.<sup>14</sup>

Även för sparande i värdepappersfonder dominerar de stora bankernas fondbolag. Fondsparande är betydelsefullt för konsumenterna. Drygt 70 procent av invånarna i Sverige sparar i värdepappersfonder. Fondbolagens betydelse är emellertid större än så. Flertalet konsumenter har möjlighet att välja fondbolag i sitt premiepensionsval (PPM) och genom s.k. tjänstepension. Tabell 13.2 visar att de fyra största fondbolagen, ägda av de största bankkoncernerna, tillsammans svarar för knappt 70 procent av marknaden. Denna andel har minskat från omkring 80 procent sedan år 2000. Flertalet banker tillhandahåller även andra fonder än de egna.

Fondbolag knutna till försäkringsbolag har under senare år ökat sin andel av fondsparmarknaden till följd av det växande intresset att välja fonder för pensionssparande.

I januari 2006 presenterade Konkurrensverket en rapport föranledd av ett regeringsuppdrag om i vilken utsträckning inträdesvillkoren till de generella betalningssystemen utgör ett hinder för små eller nya aktörer på marknaden och på så sätt förhindra en utveckling mot ökad konkurrens.<sup>15</sup> Dessutom presenterade Konkurrensverket tillsammans med övriga

— **Tabell 13.2: De fyra största fondförvaltarnas marknadsandelar avseende förvaltad kapital vid utgången av 2005 i procent samt förändring, uttryckt i procentenheter, av marknadsandelarna mellan 2000 och 2005**

Fondförvaltare	Marknadsandel	Förändring 2000–2005
Swedbank*	25,4	–6,6
SEB	15,3	–4,3
Nordea	13,8	–4,3
Handelsbanken (inkl. SPP)	13,1	3,3
Summa de fyra största	67,7	–12,0

Källa: Svenska Bankföreningen, bearbetning av Konkurrentverket

\* Tidigare Robur. Under 2006 antog Föreningssparbanken namnet Swedbank för hela sin verksamhet.

nordiska konkurrensmyndigheter i augusti 2006 en rapport som avsåg konkurrensen i fråga om banktjänster riktade till privatpersoner.<sup>16</sup> Också denna rapport hade fokus på tillträde till betalsystem och konsumentrörligheten mellan banker. I det följande presenteras slutsatserna av dessa identifierade konkurrens hinder.

## 13.2 Infrastruktursamarbeten

Flera banktjänster kännetecknas av skalfördelar och utgörs av s.k. nätverkseffekter. Med detta avses att nyttan av att delta i ett system blir större ju fler som deltar. Bergman (2002) redovisar exempel på direkta och indirekta nätverkseffekter. Nyttan av att inneha en telefon ökar med det totala antalet telefonabbonenter. Det är en direkt nätverkseffekt. Ett exempel på en indirekt nätverkseffekt är marknaden för kontantuttag i uttagsautomater. När en individ väljer att ansluta sitt bankkonto till ett system

för kontantuttag ökar detta sannolikheten för att fler uttagsautomater installeras, vilket ökar nyttan för dem som redan är anslutna till systemet. Båda dessa exempel utgör skalfördelar på efterfrågesidan. Exempel på områden med skalfördelar på utbudssidan är bankernas system för girobetalningar och näten för eldistribution.

Till följd av förekomna nätverkseffekter ingår de flesta banker i s.k. infrastrukturklubbar där de samverkar om olika betalningssystem.

## 13 Banktjänster

Mindre aktörer har tidigare hävdade att utformningen av tillträdesvillkoren för de generella betalsystemen gynnar stora aktörer. Dessa villkor rör såväl prissättningen som exempelvis krav av teknisk karaktär. I det följande beskrivs kortfattat betalningssystemens uppbyggnad.

En betalning kan delas in i de tre stegen kontroll, clearing och avveckling. I den första fasen säkerställs kundens identitet, betalningsinstrumentets giltighet och att beloppet har täckning på ett konto. Dagligen genomförs mängder av betalningar. I clearingfasen sammanställs dessa av en organisation som fastställer vad de olika bankerna är skyldiga varandra till följd av betalningarna. Till en del kan tillgodohavanden kvittas mot varandra varvid nettobeloppet (det belopp som enskilda banker blir skyldiga varandra) regleras i avvecklingsfasen, huvudsakligen genom Riksbankens system RIX.

De vanligaste betalningsinstrumenten är gireringar, överföringar och kort. Vad gäller gireringar har Bankgirot (som ägs av de sju största bankerna på den svenska marknaden) en viktig roll i fråga om kontroll och clearing. Överföring direkt mellan konton i olika banker

sköts som regel av Dataclearingen<sup>17</sup>. För båda dessa tjänster gäller att de avvecklas i RIX. För bankkort gäller att när en kund använder en uttagsautomat sker kontroll och clearing genom något av de fyra växelsystem som finns innan avvecklingsuppdragen skickas till RIX (via Bankgirot). För kortbetalningar sker kontrollen i huvudsak genom Centralen för elektroniska korttransaktioner (CEKAB)<sup>18</sup> eller av Babs Paylink AB (Babs)<sup>19</sup>. Clearingen sker genom exempelvis företagen Visas respektive Mastercards infrastrukturer innan avveckling sker i Sverige.<sup>20</sup>

För banker som vill erbjuda ett fullständigt sortiment av finansiella tjänster krävs att transaktionskontot kopplas till grundläggande betalningstjänster som kort, gireringar och överföringar. Från konkurrenssynpunkt är det därför viktigt att tillträdet till den infrastruktur som betalsystemen utgörs av sker på icke-diskriminerande villkor. Eftersom transaktionskontot ofta är en inkörsport till andra banktjänster är denna fråga relevant för hur konkurrensen kan utvecklas på olika delmarknader inom bankområdet.

### 13.3 Tillträdesvillkor

Konkurrensverket (2006f) har kartlagt de priser som olika typer av banker, stora och små, får betala för tillträde till de beskrivna betalningssystemen. Vissa av dessa system exempelvis, Bankgirot, CEKAB, Dataclearingen och RIX, tillämpar i stort sett en enhetlig princip för avgiftsättning oavsett vilken aktör som är kund. Det ges volymrabatter på det totala faktureringsbeloppet vilket innebär att små aktörer

får rabatter som är mindre än 5 procent medan storbankerna har rabatter som är betydligt större, ofta i intervallet 10–30 procent. Denna kostnadsnackdel för mindre aktörer motiveras av att systemen kännetecknas av betydande stordriftsfördelar. Volymrabatterna har i vissa fall prövats av såväl Konkurrensverket som Marknadsdomstolen (MD) och då bedömts vara förenliga med konkurrensreglerna.

Vad gäller kontantuttag träffar bankerna normalt bilaterala avtal om förmedlingsavgifter för tillgång till varandras uttagsautomater. Det innebär att villkoren varierar mellan de olika aktörerna. En generell slutsats är att mindre banker betalar högre avgifter till stora banker för tillgång till deras uttagsautomater jämfört med vad stora banker betalar till varandra för samma tjänst.<sup>21</sup> Detta utgör en kostnadsnackdel för de små bankerna, i synnerhet då de stora bankerna äger merparten av uttagsautomaterna i Sverige.

I fråga om betalningar med bankkort är det i princip bara de stora bankerna som erbjuder

s.k. inlösen, dvs. den tjänst som krävs för att kunna ta emot kortbetalningar. Konsumentens bank (den s.k. kortutgivaren) får ersättning av sälj företagets bank (den s.k. kortinlösaren) när en betalning med kort sker. Ersättningarna bestäms i bilaterala avtal, eller genom multilaterala avtal där avgifterna ligger på en nivå som gäller för gränsöverskridande betalningar inom EU. Villkoren mellan olika banker skiljer sig åt men Konkurrensverket gör ändå bedömningen att vad gäller kortutgivning är inte små banker diskriminerade i förhållande till stora. I fråga om inlösen kan däremot noteras att marknaden tydligt domineras av storbankerna.

## 13.4 Konsumentrörlighet

Som bl.a. Konkurrensverket konstaterat byter konsumenter bank relativt sällan.<sup>22</sup> Det finns flera tänkbara förklaringar till detta. En är att det är svårt att göra rationella val eftersom det kan vara krångligt att jämföra bankernas olika produkter vad avser såväl pris som tjänsteinnehåll. Dessutom är det inte ovanligt att tjänster kombineras i paket (*eng.* bundling) med olika typer av rabatter som bestäms av konsumenternas engagemang i banken.

Det faktum att konsumenter vid byte av bank själva måste flytta de tjänster som är kopplade till kontot, byta kontonummer, ändra pin-koder till bankkort m.m. gör att, många konsumenter upplever bytet som besvärligt.

När ett företag byter bank följer de bankgirotjänster som är kopplade till kontot i den gamla banken automatiskt med till kontot i den nya banken. En motsvarande lösning för konsumenter saknas. Om en sådan lösning infördes skulle sannolik rörligheten stimuleras eftersom det konstaterade, såväl som det upplevda, "krånglet" skulle minska.

Även reavinstbeskattningen av fondandelar, enskilda aktier eller andra värdepapper kan minska konsumentrörligheten eftersom den faller ut när tillgångarna säljs, vilket kan ske exempelvis då en konsument byter fondförvaltare.

## 13 Banktjänster

### 13.5 Avslutande kommentarer

Marknadskoncentrationen har minskat inom flera delmarknader för banktjänster riktade till konsumenterna. Trots detta svarar alljämnt de fyra storbankerna för 70–80 procent av marknaden vilket är en hög marknadskoncentration även i ett internationellt perspektiv. En ökad konkurrens inom detta område är nödvändig för att få till stånd ett större omvandligstryck. Detta skulle i sin tur främja innovationsbenägenheten och kunna leda till ett större, och mer varierat, utbud av tjänster.

Betydelsefullt för såväl marknadens utveckling som för möjligheterna för nya aktörer att ta sig in på marknaden är de villkor som gäller för tillgång till generella betalningssystem. Det är viktigt att villkoren inte missgynnar nya aktörer och på så sätt hindrar en utveckling mot ökad konkurrens. Detta kan kräva förändrade regelverk på området. Det kan också vara nödvändigt att renodla den affärsmässiga styrningen av de generella betalningssystemen och frigöra

dessas från de potentiella intressekonflikter som kan uppstå när systemens ägare ofta också är deras största kunder.

En faktor av stor betydelse som påverkar konkurrensförhållandena på marknaden är den begränsade konsumentrörligheten. Det finns olika typer av omställningskostnader som gör att konsumenterna drar sig för att byta bank eller nyttja banktjänster från flera olika banker samtidigt. Omställningskostnaderna består bl.a. i svåröverskådliga avgiftssystem som gör att jämförelser mellan olika bankers tjänster är svåra att göra. Dessutom innebär ett byte av transaktionskonto till en annan bank ett relativt krävande administrativt arbete vilket hämmar benägenheten att genomföra sådana byten. En annan faktor som bidrar till minskad rörlighet bland konsumenterna är reavinstbeskattningen vid försäljning av andelar i värdepappersfonder, enskilda aktier eller andra värdepapper.

<sup>1</sup> Svenska Bankföreningen (2006)

<sup>2</sup> SOU 2004:47

<sup>3</sup> Konkurrensverket (2006f)

<sup>4</sup> De etablerade bankerna i Sverige utgjordes av 26 bankaktiebolag, 71 sparbanker, 28 utlandsägda filialer eller utlandsägda dotterbolag och två medlemsbanker (se Svenska Bankföreningen (2006))

<sup>5</sup> Svenska Bankföreningen (2006)

<sup>6</sup> Konkurrensverket (2006e)

<sup>7</sup> Hugin Online, pressmeddelande, "Parex bank höjer insättningsgarantin för kunder i Sverige upp till 250 000 svenska kronor", 2006-09-12

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Konkurrensverket (2006f)

<sup>10</sup> Svenska Bankföreningen (2006)

<sup>11</sup> Konkurrensverket (2006e)

<sup>12</sup> www.svenskabankforeningen.se, 2006-10-25

<sup>13</sup> www.scb.se, 2006-10-25

<sup>14</sup> Ett sådant företag är Bluestep, www.bluestep.se, 2006-10-26

<sup>15</sup> Konkurrensverket (2006f)

<sup>16</sup> Konkurrensverket (2006g)

<sup>17</sup> Dataclearingen är ett regelverk och system för konto till kontoöverföringar, som ägs av Svenska Bankföreningen. Driften sköts av Bankgirocentralen, BGC. Systemet är öppet för banker och kreditinstitut. Avveckling av transaktioner sker fyra gånger dagligen, vilket innebär att en överföring av pengar mellan kunders konton i olika banker kan ske under samma dag, till exempel via Internetbanker eller bankkassor. www.bankforeningen.se, 2006-11-01

<sup>18</sup> CEKAB ägs av Nordea, Handelsbanken, Swedbank och Danske Bank.

<sup>19</sup> Babs ägs av Swedbank

<sup>20</sup> För en utvecklad beskrivning av betalningssystemens uppbyggnad se Konkurrensverket (2006f)

<sup>21</sup> Konkurrensverket (2006f)

<sup>22</sup> Se t.ex. Konkurrensverket (2006f) och (2006e)

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

### 14 KONKURRENSUTSÄTTNING AV OFFENTLIGT FINANSIERADE TJÄNSTER

I Sverige tillämpas i huvudsak två former av konkurrenslösningar för offentligt finansierade tjänster, nämligen anbuds- eller entreprenadmodellen respektive kundvals- eller valfrihetsmodellen. Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster har blivit vanligare under de senaste decennierna, vilket bedöms ha ökat resurseffektiviteten i verksamheterna. I detta kapitel ges såväl en teoretisk som empirisk beskrivning av möjligheterna och svårigheterna att konkurrensutsätta offentligt finansierade tjänster såsom vård- och omsorgstjänster. Kapitlet utgör en grund för nästa kapitel där konkurrens inom äldreomsorgen särskilt behandlas.

#### 14.1 Inledning

Under de senaste 15–20 åren har delar av den offentliga sektorn genomgått kraftiga förändringar. Syftet har framför allt varit att effektivisera offentlig verksamhet. Ett medel för att uppnå detta har varit att tillämpa olika typer av konkurrenslösningar. Inledningsvis användes sådana lösningar främst internt inom kommunerna, exempelvis genom införandet av resultatenheter och att konsumenter tilläts välja fritt bland kommunens eller landstingets egna utförare.<sup>1</sup> På detta sätt ökade kostnadsmedvetenheten inom respektive enhet och konkurrens om konsumenterna skapades mellan olika kommunala utförare.

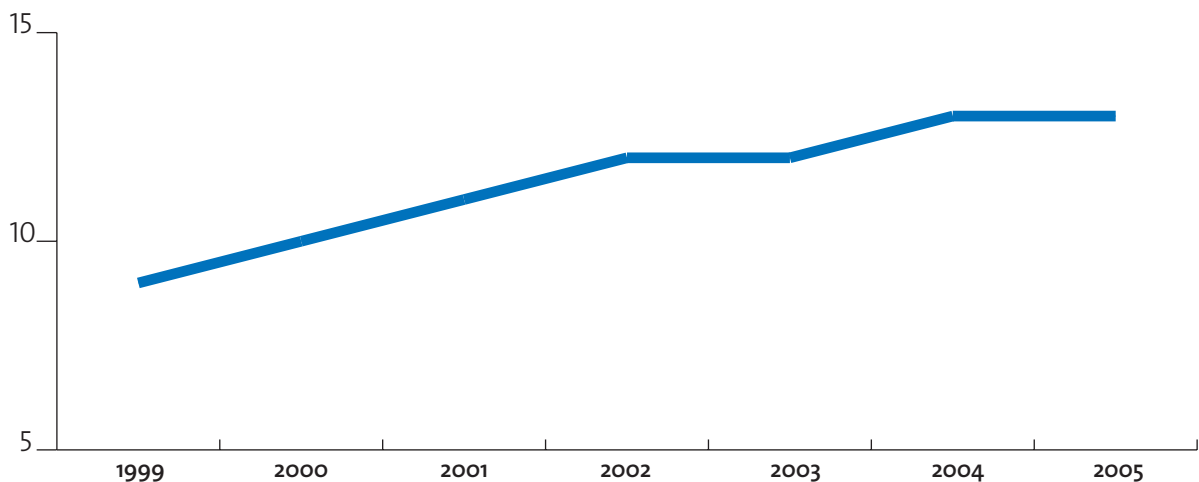
Inom "hårda" verksamheter – avfalls-transporter, kollektivtrafik, m.m. – och vissa stödtjänster inom den "mjuka" verksamheten – vård, skola och omsorg – infördes konkurrens

även genom att privata aktörer tilläts träda in på marknaden. Under 1990-talet började de mjuka verksamheterna att i allt större utsträckning konkurrensutsättas.<sup>2</sup> Att produktionen av offentliga tjänster överlätts till privata leverantörer innebär inte att kommunernas ansvar för tjänsterna upphört. De konkurrensutsatta verksamheterna är fortfarande till största delen skattefinansierade och det politiska ansvaret ligger kvar hos kommunen eller landstinget.

Sveriges kommuner upphandlar allt fler varor och tjänster i konkurrens. I synnerhet har ökningen skett inom vård, skola och omsorg. År 2005 uppgick kommunernas totala driftkostnader till ungefär 410 miljarder kronor, eller ca 15 procent av BNP. Omkring 80 procent av de totala driftkostnaderna kan hänföras till vård-, skola- och omsorgs-



**BILD 14.1: Kommunernas köp av verksamhet i procent av driftkostnaden. Åren 1999–2005**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

områdena. Kostnaderna för kommunernas köp av verksamheter, dvs. när kommunalt finansierad verksamhet produceras av andra än den egna kommunen, uppgick år 2005 till 52 miljarder kronor.<sup>3</sup> Av dessa utgjorde köp från privata aktörer ca 44 miljarder kronor, motsvarande 10,6 procent av de totala driftskostnaderna. Bild 14.1 visar att kostnaderna för köp av verksamhet som andel av de totala driftskostnaderna har ökat från 9 till 13 procent under perioden 1999–2005.<sup>4</sup>

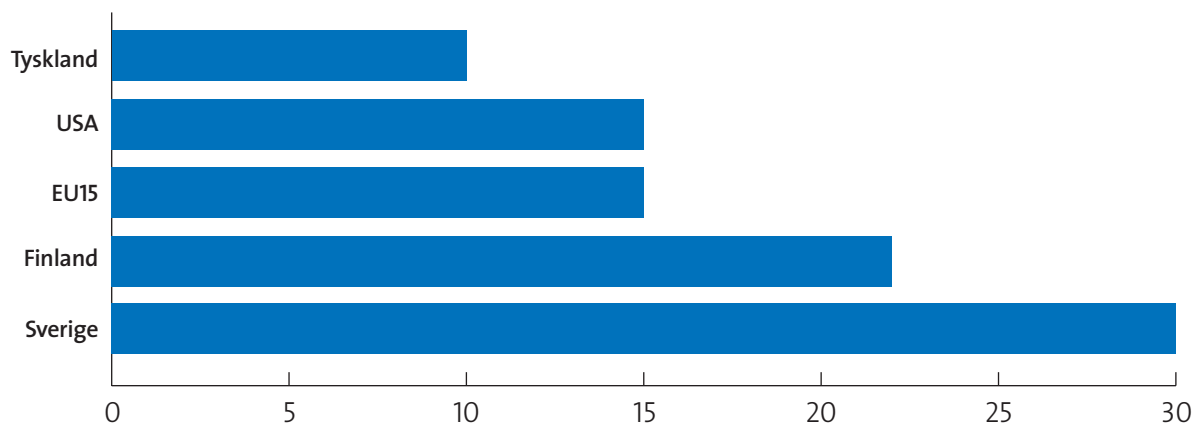
I jämförelse med andra länder utgör offentlig sektor en relativt stor del av Sveriges ekonomi. Som framgår av bild 14.2 sysselsätter offentlig sektor i Sverige ca 30 procent av det totala antalet anställda. Motsvarande andel för EU15 (exklusive Sverige) är omkring 15 procent. Mot denna bakgrund är god produk-

tivitet och effektivitet i offentlig sektor särskilt viktigt i Sverige.

Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har i flertalet fall medfört kostnadsminskningar eller kvalitetsförbättringar för det allmänna och konsumenterna. Även i fall där konkurrensutsättningen resulterat i fortsatt kommunalt bedriven verksamhet har effektiviteten ökat. En anledning är att konkurrensutsättningen ökat den egna regins medvetenhet om verksamhetens kostnader och kvalitet. Ekonomistyrningsverket (2006) framhåller att det avgörande för effektiviteten inte är huruvida verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi, utan graden av konkurrens, vilket bl.a. kan förklaras av att möjligheterna till jämförelse mellan olika producenter ökar då alternativa utförare ges tillträde till marknaden.

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

**BILD 14.2: Andelen sysselsatta inom offentlig sektor. Procent**



Källa: McKinsey&Company (2006), bearbetning av Konkurrensverket

### 14.2 Effektivitet och uppföljning i offentlig sektor

Av Långtidsutredningen (SOU 2004:19) framgår att välfärden i framtiden kommer att kräva en allt större andel av samhällets produktion. Givet dagens traditionella produktionsmetoder är utredningens uppskattning att en höjning av den genomsnittliga kommunalskatten från 30,7 till 40 procent kommer att vara nödvändig för att kunna tillgodose välfärdsbehoven år 2020.<sup>5</sup> I rapporten framhålls tre orsaker till denna prognos. För det första är produktivitetens utvecklingen inom tjänsteproduktion ofta betydligt sämre jämfört med varuproduktion, vilket leder till en relativ fördyring av tjänsterna. Det beror på att ökad produktivitet leder

till större utrymme för reallöneökningar. Ökad reallön inom varuproduktionen leder till ökade krav på löneökningar även inom den tjänsteproducerande sektorn. Kostnaderna för tjänsteproduktionen stiger därmed, vilket orsakar en relativ fördyring av tjänster. Fenomenet brukar i ekonomisk teori benämnas den "Baumolska sjukan"<sup>6</sup>. För det andra medför ökade inkomster en ökad efterfrågan på välfärdstjänster. För det tredje kommer den demografiska utvecklingen, med en åldrande befolkning, leda till att en allt mindre andel av befolkningen ska försörja allt fler.<sup>7</sup> Prognoser visar att andelen av befolkningen som är 65 år eller äldre kommer

att öka med uppemot 30 procent de närmaste tio åren.<sup>8</sup>

Ett ökat skattetryck riskerar att medföra snedvridande effekter på ekonomin, med bl.a. ett minskat arbetsutbud som följd. Långtidsutredningen ansåg därför att ökade skattesatser inte är någon långsiktig lösning av det framtida finansieringsproblemet. Mot denna bakgrund belystes vikten av att offentlig verksamhet bedrivs effektivt. Långtidsutredningens bedömning var att om effektiviteten och produktiviteten kan öka kommer betydande delar av efterfrågan på välfärdstjänsterna även

i framtiden att kunna finansieras av offentlig sektor utan stora skattehöjningar.<sup>9</sup>

En av många metoder för att öka effektiviteten i offentlig sektor är att konkurrensutsätta offentligt finansierad verksamhet. Genom att mäta, utvärdera och jämföra effektivitet, över tid och mellan olika utförare, finns möjligheter att effektivisera den kommunala tjänsteverksamheten. Produktivitetmätningar utgör därför en viktig förutsättning för att kunna bedöma resultatet av effektivitetshöjande åtgärder.

### 14.3 Asymmetrisk information och tredjepartsfinansiering

Det är svårt för köparen att värdera en tjänst före inköpsbeslutet. Det beror på att det ofta råder s.k. asymmetrisk information inom tjänstemarknader, vilket innebär att köparna på en marknad är oförmögna att före konsumtions-tillfället fullt ut bedöma värdet av en tjänst och på ett adekvat sätt jämföra de tjänster som bjuds ut. Asymmetrisk information inom tjänstemarknader kan ha olika konsekvenser som leder till bristande effektivitet. Ett problem som påvisats av Akerlof (1970) är att när köparen inte kan skilja mellan producenter med hög respektive låg kvalitet, finns risk att priset blir så lågt att det inte är lönsamt att sälja högkvalitativa tjänster. Ett annat problem uppstår, enligt den s.k. principal-agentteorin,

då agenten (producenten) och principalens (uppdragsgivaren; konsumenten eller kommunen) egenintressen är åtskilda. På grund av konsumentens oförmåga att värdera tjänsten före konsumtionen, begränsas producentens incitament att leverera tjänster av hög kvalitet.<sup>11</sup> Detta incitament försvagas ytterligare för tjänster vars kvalitet är svår att bedöma och utvärdera även efter konsumtionen, vilket ofta gäller för tjänster inom vård- och omsorgsområdena.

Tjänster är till sin natur ofta erfarenhetsprodukter, dvs. konsumenten kan först efter det att tjänsten utförts observera dess egenskaper. För att skapa incitament att producera erfarenhetsprodukter av hög kvalitet krävs att

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

konsumenten kan få information om tjänsten, antingen genom tidigare konsumtion eller genom information från andra. Det sistnämnda kan ske bl.a. genom kvalitetsupplysningar, certifiering och ryktesspridning. Givet att producenten har möjlighet att skapa och behålla ett rykte om att hålla god kvalitet och därigenom öka framtida försäljning, ges producenten incitament att producera högkvalitativa tjänster.<sup>12</sup>

Konsumentens informationsunderläge kan i vissa fall innebära att det är svårt att göra en korrekt behovsbedömning för en tjänst (före konsumtionen). Under dessa förutsättningar har producenten i uppgift både att identifiera konsumentens behov och att tillhandahålla produktion av tjänsten. Detta gäller särskilt för hälso- och sjukvårdstjänster.<sup>13</sup> Eftersom tjänster är immateriella och således inte lagringsbara, kommer potentiell försäljning att gå förlorad under perioder med liten efterfrågan.<sup>14</sup> Givet att producenten besitter outnyttjade produktionsfaktorer medför informationsasymmetrin att producenten får incitament att utföra fler, alternativt mer omfattande, tjänster än vad behovet föranleder. Producenten har större kunskap än konsumenten och kan därför påverka konsumenten genom sitt agerande, s.k. utbudsstyrd efterfrågan.<sup>15</sup>

För flertalet mjuka verksamheter inom den kommunala sektorn gäller att konsumenten inte betalar någon avgift eller att avgiften är mycket låg i förhållande till kostnaderna för den utförda tjänsten. Det motiveras främst av fördelningspolitiska skäl. Ett annat syfte är att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering. Eftersom få skulle ha råd att köpa

tjänsterna om priserna skulle motsvaras av de faktiska kostnaderna för tjänsterna, subventioneras dessa med skattemedel. Marknaden omfattar således tre olika parter; konsumenten, producenten och finansören. Detta förhållande, som brukar benämnas tredjepartsfinansiering, komplicerar problemet med utbudsstyrd efterfrågan. Informationsasymmetrin kan förekomma mellan å ena sidan producent och finansör och å andra sidan konsument och finansör. Eftersom konsumenten endast betalar en liten del av den faktiska produktionskostnaden för tjänsten (i vissa fall tillhandahålls tjänsten helt gratis), försvagas konsumentens incitament att förhindra överproduktion. Eftersom finansören befinner sig i ett informationsunderläge och har svårt att avgöra motiverad konsumtionsnivå (rätt omfattning och kvalitet), kan konkurrensutsättning och tredjepartsfinansiering vara kostnadsdrivande.<sup>16</sup> Risken för utbudsstyrd efterfrågan ökar när producenten har svårt att producera nära sin maximala kapacitet, dvs. när det råder utbudsöverskott på marknaden.

Frågan måste därför ställas hur uppdragsgivaren, dvs. kommunen eller konsumenten, kan försäkra sig om att uppdragstagaren (producenten) utför uppgiften på ett önskvärt sätt. En viktig förutsättning för att det ska lyckas är att den konkurrensutsatta verksamheten följs upp och utvärderas utifrån avtalade grunder. Ett annat sätt är att försöka ge uppdragstagaren incitament som sammanfaller med uppdragsgivarens intressen.<sup>17</sup> Omständigheterna i varje enskilt fall påverkar förutsättningarna för olika konkurrenslösningar.<sup>18</sup>

## 14.4 Entreprenadmodellen

Entreprenadmodellen innebär att offentliga verksamheter upphandlas genom anbudstävlan. Privata företag bjuds då in, men kommuner och landsting kan även låta egenregi-enheten delta, för att lämna bud på befintlig verksamhet. I en rapport av Frontier Economics (2006) framgår att generellt fungerar denna konkurrensutsättningsmetod väl på marknader där:

- verksamhetens fasta kostnader är höga, varför det vore ineffektivt och kostsamt att ha flera producenter;
- det finns tillräckligt många producenter som konkurrerar om kontrakten och
- relevanta egenskaper hos varan eller tjänsten med lätthet kan definieras och kontrolleras.

För att kunna hålla utföraren ansvarig är det viktigt att den upphandlade tjänsten, med samtliga förutsättningar och krav, tydligt kan beskrivas. Alltför detaljerade förfrågningsunderlag riskerar dock att försvaga möjligheten till nytänkande och utveckling. Därför bör kraven specificeras i termer av vilka resultat som ska uppnås snarare än *hur* de ska uppnås.<sup>19</sup>

Beställaren antar det anbud med lägst anbudspris eller det som är ekonomiskt mest fördelaktigt.<sup>20</sup> Om beställaren antar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, vägs såväl pris som andra faktorer, t.ex. kvalitet, in i bedömningen. Metoden innebär att konkurrens åstadkoms vid upphandlingstillfället. Den aktör som vinner anbudstävlingen erhåller rätten att till avtalad ersättning bedriva verksamheten under avtalsperioden. Konkurrensen under denna period kan därför antas vara begränsad. Modellen har framför allt använts för att åstadkomma en kostnads- och priskonkurrens

mellan olika utförare. Kommunen har därmed givits möjlighet att uppnå lägsta kostnad för verksamheten vid givna kvalitetskrav.

För lyckade entreprenadupphandlingar krävs att konkurrenstrycket säkerställs genom att tillräckligt många anbudsgivare deltar i anbudstävlan. I den teoretiska litteraturen ges ingen entydig gräns för hur många anbudsgivare som krävs för tillräcklig konkurrens. Givet att inget konkurrensbegränsande samarbete förekommer är en bedömning att konkurrensen i de flesta fall är tillräcklig när minst fyra företag deltar i en anbudstävlan.<sup>21</sup>

Generellt skapar entreprenadmodellen inte några direkta drivkrafter för producenterna att anpassa sig till enskilda konsumenters önskemål. Konsumentens önskemål och preferenser måste i princip gå via finansären (dvs. kommunen) och vara underlag för nästa upphandling. Det föreligger därför en risk att företaget vinstmaximerar på bekostnad av kvaliteten.<sup>22</sup> Detta belyser ytterligare vikten av att varan eller tjänsten tydligt kan specificeras i kontraktet samt att utförandet kan kontrolleras och utvärderas.

För att på bästa sätt kunna tillgodose det allmännas intressen och konsumentnyttan är avtalstidens längd av betydelse. Det gäller bland annat att beakta beställarens möjligheter att tillgodogöra sig en rimlig andel av de effektivitetsvinster som följer av nya organisationslösningar, innovationer etc. Förnyad anbudstävlan med fungerande konkurrens löser svårigheterna med att reglera priset eller ersättningen under en längre tidsperiod. Detta talar för en kort avtalstid.

Andra faktorer talar däremot för längre avtalsperioder. Givet att gjorda investeringar

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

är knutna till den upphandlade enheten, kan korta avtalsperioder begränsa utförarens incitament att genomföra effektivitetshöjande investeringar. En annan faktor som talar för längre avtalsperioder är när kontinuitet för brukarna är en viktig del av den upplevda kvaliteten.

På upphandlingsmarknader för berörda tjänster är antalet beställare begränsat för leverantörerna jämfört med en "vanlig" konsumentmarknad med tusentals kunder. Eftersom en entreprenad i många fall utgör en stor del av företagets totala verksamhet, kan varje upphandling (och förlorade entreprenader) ha stor betydelse för enskilda företags ekonomi. Det innebär att det bl.a. ställs krav

på att företag har en stark finansiell ställning för att klara effekterna av den omställning som en förlorad entreprenad kan medföra. Särskilt för verksamheter som förutsätter kostsamma investeringar kan tidsbegränsade avtal leda till ett begränsat antal anbudsgivare och en ökad företagskoncentration.<sup>23</sup>

Studier visar att hög företagskoncentration som regel samvarierar med höga priser. Det beror bl.a. på att färre konkurrenter på marknaden gör det lättare för företagen att anpassa priserna till varandra eller dela upp marknaden sinsemellan. Finns goda förutsättningar för nya företag att etablera sig på marknaden är hög koncentration ett mindre problem (se avsnitt 5.2).<sup>24</sup>

### 14.5 Valfrihetsmodellen

Valfrihetsmodellen innebär i huvudsak kvalitetskonkurrens inom i förväg fastställda kostnadsramar. Konsumenterna (föräldrar, vårdtagare, m.fl.) ges möjlighet att själva välja utförare av tjänsten. Utförarna godkänns att bedriva berörd verksamhet genom ett upphandlingsförfarande eller via certifiering (auktorisering).<sup>25</sup> Finansieringen administreras med stöd av ett checksystem, som utgår till utföraren i den utsträckning som denne anlitas av konsumenterna. Ersättningen är förutbestämmd och betalas, liksom vid entreprenadmodellen, till största delen av kommunen eller landstinget. Storleken på ersättningen kan ha fastställts antingen med utgångspunkt från de kommunala verksamheternas kostnadsnivå eller från den nivå som uppnåtts vid tidigare upphand-

lingar. Den sistnämnda metoden förutsätter att ingen omformulering av tjänsten sker eller att nya krav börjar ställas på utförandet.

För att konkurrensen ska fungera effektivt måste antalet utförare vara tillräckligt stort. Detta förutsätter låga in- och utträdeskostnader, en tillräckligt omfattande marknad och inga betydande stordriftsfördelar. Det potentiella utbudet bör dessutom vara större än efterfrågan. Annars kan köer bildas och konkurrensen hämmas. För att uppnå en väl fungerande konkurrens är det även viktigt att konsumenterna är välinformerade och kan fatta aktiva beslut vid valet av utförare. Vidare är det viktigt att brukarna kan byta utförare vid missnöje.<sup>26</sup>

Checken kan uttryckas på olika sätt, exempelvis i pengar, timmar eller i form av sysslor. Hur checken utformas har effekt på konsumentens möjlighet att påverka producenten i önskad riktning.<sup>27</sup> Hur kommunen väljer att utforma valfrihetsmodellen påverkar inte bara konsumentens valmöjlighet utan även producenternas förutsättningar att verka på marknaden. Båda dessa faktorer, i kombination med tjänstens grundläggande förutsättningar, påverkar resultatet av konkurrensutsättningen.

När inträde på marknaden sker genom ett upphandlingsförfarande begränsas inträdesmöjligheten till ett specifikt upphandlingstillfälle. Beställaren avgör själv vilka och hur många företag som ges inträde, varpå ett avtal tecknas med dessa utförare. Eftersom företag när som helst kan ansöka om auktorisation och få sin verksamhet godkänd av kommunen, kan certifiering innebära större möjlighet till nyetablering på marknaden. En valfrihetsmodell med certifiering tenderar därför att leda till fler utövare och större valfrihet för konsumenterna än då inträde sker via upphandling. Svensson och Edebalk (i Konkurrensverket, 2006h) bedömer dock att antalet utförare på marknaden framför allt beror på hur höga krav som ställs för att en utförare ska få agera på marknaden.

Valfrihetsmodellen medför att producenterna utsätts för ett kontinuerligt tryck att erbjuda tjänster som svarar mot efterfrågan med hänsyn till tjänsteinnehåll och kvalitet. Eftersom ersättningen för en viss prestation är förutbestämd och opåverkbar skapas, givet ovanstående förutsättningar, incitament för producenterna att hela tiden reagera på konsumenternas signaler och anpassa sig till uttryck-

ta önskemål. Valfrihetsmodellerna kan således sägas medföra kvalitetskonkurrens snarare än kostnads- eller priskonkurrens. Eftersom kostnaden för att tillhandahålla en tjänst till olika konsumenter varierar, riskerar en förutbestämd ersättning att medföra att utförarna försöker undvika högkostnadskonsumenter.<sup>28</sup> Det har mot denna bakgrund visat sig svårt att utforma ett checksystem som förmår att kompensera leverantörerna för individer med behov av dyr service. Dessa individer kan således få svårt att utnyttja valfriheten.<sup>29</sup> Problemet kan reduceras genom att ersättningen för en viss prestation tillåts variera med kostnaderna för olika konsumentgrupper. Inom exempelvis hälso- och sjukvården sker detta många gånger med hjälp av s.k. vårdtyngdsmätningar.<sup>30</sup>

Eftersom valfrihetsmodellen ger brukaren möjlighet att välja bort utförare som inte uppfyller efterfrågade behov och önskemål, har det i vissa fall fått till konsekvens att exempelvis vissa kommunala skolor förlorat stora delar av elevunderlaget, varpå klassrum inte utnyttjas och lärare inte sysselsätts.<sup>31</sup> Detta har ansetts vara ett problem med valfrihetsmodellen eftersom det riskerar leda till ett ineffektivt resursutnyttjande och duplicering av kommunens fasta kostnader. Valfrihetssystemet kan således ställa krav på ett nytt sätt att planera och styra verksamheten.<sup>32</sup> Det gäller att tänka utanför den traditionella synen på offentlig verksamhet och skapa ett flexibelt system som kan hantera problem med ineffektivt resursutnyttjande. Om lokaler i en skola inte utnyttjas pga. minskat elevunderlag, gäller det att hitta nya användningsområden för dessa.

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

### 14.6 Avslutande kommentarer

För att även i framtiden helt eller delvis kunna finansiera välfärdstjänster med skattemedel, är det angeläget att verksamheten bedrivs effektivt. Erfarenheter visar att konkurrensutsättning inom offentligt finansierad verksamhet ofta medfört initialt märkbara kostnadsminskningar och att kvalitetsmedvetenheten ökat bland marknads aktörer.<sup>33</sup> Eftersom konkurrens främjar effektiviteten på marknaden är det angeläget att den konkurrensutsatta delen av ekonomin ökar. Ökad konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster är således önskvärt.

Beslut om att tillämpa entreprenad- eller valfrihetsmodellen bör fattas med hänsyn taget till omständigheterna i det enskilda fallet. Flera faktorer bör då beaktas, exempelvis förekomsten av stordriftsfördelar, möjlighet att bedöma verksamhetens kostnader, förutsättningar att definiera och kontrollera utförandet av tjänsten, möjlighet för flera utförare att vara verk samma på marknaden och brukarnas förmåga att välja och byta utförare.

För att uppnå effektivitet på upphandlingsmarknader måste stor vikt läggas vid såväl upphandlingsprocessen eller auktorisationsförfarandet som uppföljning av verksamheten. Brister inom dessa områden har belagts i flera studier. Vid konkurrensutsättning av tjänster med hög komplexitet, ökar kraven på beställarkompetensen. Det kan därför vara lämpligt att en kommun som planerar att konkurrensutsetta offentligt finansierad verksamhet inledningsvis konkurrensutsetter mindre komplexa tjänster, såsom barn- och äldreomsorg. Först när erfarenhet och beställarkompetens etable-

rats inom kommunen bör mer komplexa tjänster såsom akutsjukvård konkurrensutsettas.

Ytterligare förutsättning för att lyckas med konkurrensutsättningen är att det råder lika konkurrensvillkor för marknads aktörer. Om egenregin deltar i konkurrensen bör den exempelvis göras till enskilda resultatenheter och tillföras samtliga relevanta intäkter och kostnader för verksamheten. Om detta inte gäller riskerar konkurrensen att snedvridas och minska privata aktörers intresse för att träda in på marknaden.

Svårigheten att skapa lika förutsättningar mellan privata och offentliga aktörer har väckt frågan huruvida egenregin ska tillåtas delta i konkurrensen eller inte. Ett problem är att marknaden för vård- och omsorgstjänster inom många kommuner är liten. Om den egna regin inte tillåts delta i konkurrensen finns därför risk att det bildas ett privat monopol.

Vidare kan det vara angeläget att egenregin utför en viss del av vård- och omsorgstjänsterna, eftersom kommunen har det yttersta ansvaret för att tillhandahålla kommuninvånarna dessa tjänster. Om kommunen av någon anledning måste överta verksamhet från en privat utförare underlättas situationen av att kommunen driver egen verksamhet. Att kommunen behåller en del av verksamheten i egen regi kan dessutom vara nödvändigt för att upprätthålla goda kunskaper om verksamheten och marknads funktionssätt, vilket är nödvändigt för att uppnå god beställarkompetens.

För att reducera den finansiella risk som en förlorad entreprenad medför och minska ris-



ken för ökad företagskoncentration, är det viktigt att sprida upphandlingarna över tiden så att alla avtal inte löper ut samtidigt. På så sätt kan företag undvika att plötsligt stå helt utan verksamhet. Företagens planering och styrning, liksom anpassningen till nya förutsättningar, underlättas och kraven på företagens finansiella styrka minskar vilket kan locka fler aktörer till marknaden. Samtidigt kan beställaren ges god tid för planering och genomförande av de enskilda upphandlingarna, vilket är en viktig förutsättning för att uppfylla de krav som ställs för en lyckad upphandlingsprocess.

Det saknas ett vedertaget system för att mäta effektivitet och produktivitet för många offentligt finansierade tjänster. Eftersom marknadspriser ofta saknas för offentligt finansierade tjänster och kvalitet är en subjektiv upplevelse, är en sådan värdering problematisk. Tjänster är dessutom sällan standardiserade och ofta unika. Det gör det svårt att avgöra vad som är skillnader i kvalitet och volym och vad som är rena prisskillnader mellan de tjänster som produceras. Att utveckla nya metoder för att på ett korrekt sätt mäta effektivitets- och produktivitetsutvecklingen är viktigt, bl.a. för att möjliggöra jämförelser mellan olika kommuner och att kunna utvärdera effekterna av att konkurrensutsätta offentligt finansierad verksamhet såsom vård- och omsorgstjänster.<sup>34</sup>

## 14 Konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster

---

<sup>1</sup> SOU (2004:19)

<sup>2</sup> SOU (2004:19)

<sup>3</sup> Kostnader för köp från andra kommuner är exkluderade. Med köp av verksamhet avses köp av huvud- och stödverksamhet men inte inköp av varor, material och hyreskostnader.

<sup>4</sup> SCB (2006b)

<sup>5</sup> Den genomsnittliga kommunala skattesatsen för landet år 2006 är 31,6 procent (SCB, 2006a).

<sup>6</sup> Det finns dock studier som påvisar att fördyrningen av tjänster fram till denna tidpunkt varit försumbar. Urbaniseringen har bidragit till att produktiviteten varit hög även inom tjänstesektorn. Den Baumolska sjukan har därför inte haft något stort genomslag på tjänsteproduktionen. (Janson, 2006)

<sup>7</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005a)

<sup>8</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005b)

<sup>9</sup> SOU (2004:19)

<sup>10</sup> EES (2006)

<sup>11</sup> Konkurrensverket (2006a)

<sup>12</sup> Konkurrensverket (2006b)

<sup>13</sup> Söderström et al. (2001)

<sup>14</sup> Grönroos (2000)

<sup>15</sup> Folland, et al. (2001)

<sup>16</sup> Konkurrensverket (2005a)

<sup>17</sup> Söderström et al. (2001)

<sup>18</sup> Konkurrensverket (2006h)

<sup>19</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005c)

<sup>20</sup> 6 kap, 12 § Lag (1992:1528) om offentlig upphandling

<sup>21</sup> Bergman, et al. (2005)

<sup>22</sup> Söderström et al. (2001)

<sup>23</sup> Konkurrensverket (2002b)

<sup>24</sup> Konkurrensverket (2002b)

<sup>25</sup> Upphandlingsförfarandet och certifieringen utgör en prövning av utförarna. För att bli godkänd förutsätts utföraren uppfylla de i förväg ställda kvalitetskrav (t.ex. krav på kompetens och serviceutbud). Det finns även situationer där det inte sker någon prövning av utförarna. Personlig assistans i svensk handikappomsorg är exempel på detta.

<sup>26</sup> Frontier Economics (2006)

<sup>27</sup> Konkurrensverket (2006h)

<sup>28</sup> Söderström et al. (2001)

<sup>29</sup> Norén (2003)

<sup>30</sup> Söderström et al. (2001)

<sup>31</sup> Samma problematik kan även hänföras till vård- och omsorgsområdena.

<sup>32</sup> Intervju med Lena Svensson, handläggare på Sveriges Kommuner och Landsting, 2006-09-05

<sup>33</sup> Konkurrensverket (2002b) och Socialstyrelsen (2004b)

<sup>34</sup> EES (2006)

## 15 Äldreomsorg

## 15 Äldreomsorg

### 15 ÄLDREOMSORG

År 2005 var drygt 17 procent eller 1,5 miljoner av Sveriges befolkning 65 år eller äldre. Prognoser tyder på att andelen äldre kommer att öka. År 2020 förväntas drygt en femtedel av befolkningen vara 65 år eller äldre.<sup>1</sup> För att klara finansieringen av äldreomsorg ställs allt högre krav på ökad effektivitet i offentlig verksamhet, inte minst inom äldreomsorg. En strategi för att klara målen för äldreomsorgen är att skapa förutsättningar för människor att bo hemma så länge som möjligt. En annan strategi är att konkurrensutsätta verksamheten.

#### 15.1 Marknadsförhållanden

Traditionellt sett delas äldreomsorg in i tre olika verksamhetsområden: dagverksamhet, hemtjänst och särskilda boendeformer. Dagverksamhet innebär stöd under dagtid och syftar till att underlätta för individen att bo kvar i hemmet och samtidigt få kontinuerlig kontakt med andra människor. Även hemtjänsten syftar till att underlätta för äldre att bo kvar hemma. Hemtjänstverksamheten består dels av serviceuppgifter, såsom hjälp med bostadens skötsel, tillredning av måltider och inköp, dels av personlig omvårdnad, vilket tillgodoser individens övriga fysiska, psykiska och sociala behov. För individer med behov av särskilt stöd ska kommunerna inrätta särskilda boendeformer, där omfattande service och vård kan förekomma dygnet runt.<sup>2</sup> Det särskilda boendet kan avse såväl permanent boende som korttidsboende eller korttidsvård. De sistnämnda boendeformerna innebär ett tidsbegränsat boende som kan vara förenat med behandling, rehabilitering, omvårdnad för bl.a. växelvård, eftervård och avlösning för anhöriga.

För att erhålla skattefinansierad äldreomsorg krävs normalt ett biståndsbeslut. Det står inte den äldre fritt att själv besluta om omsorgens omfattning. Även den skattefinansierade omsorgen är till viss del avgiftsfinansierad. År 2005 motsvarade avgiftsintäkterna ca 4 procent av kommunernas totala kostnader för äldreomsorgen. I denna andel ingår inte boendeavgifter. På grund av bristande redovisning är det svårt att exakt bedöma hur stor andel av kostnaderna som finansieras via avgifter. I vissa kommuner kan avgifterna exempelvis inkludera matavgifter och hyra av möblemang. I andra kommuner betalar brukaren dessa kostnader själv eller via avgifter som går direkt till entreprenören. Uppgifterna redovisas därmed inte som avgiftsintäkter. Det finns ett tak för storleken på brukaravgifterna. När detta tak har nåtts är ytterligare insatser utan kostnad för brukaren. Avgiftsnivån utgör dock ofta en betydande del av den äldres disponibla inkomst.

■ **Tabell 15.1: Antalet personer 65 år och äldre som beviljats hemtjänst i ordinärt boende eller bodde permanent i särskilda boendeformer. Totalt respektive i enskild regi samt andelen i enskild regi. Oktober 2005**

Län	Totalt	I enskild regi	Procent
Stockholm	42 764	14 039	32,8
Östergötland	10 855	2 408	22,2
Västmanland	7 115	1 303	18,3
Halland	7 289	874	12,0
Jämtland	4 564	529	11,6
Uppsala	5 928	683	11,5
Gotland	1 675	160	9,6
Skåne	29 577	2 530	8,6
Värmland	7 775	545	7,0
Gävleborg	8 159	497	6,1
Södermanland	6 861	324	4,7
Västra Götaland	39 413	1 494	3,8
Dalarna	8 432	320	3,8
Västerbotten	7 464	244	3,3
Jönköping	9 095	181	2,0
Kalmar	7 098	116	1,6
Örebro	7 430	50	0,7
Kronoberg	4 639	34	0,7
Västernorrland	7 720	17	0,2
Norrbotten	7 250	7	0,1
Blekinge	4 302	4	0,1
<b>Totalt</b>	<b>23 5405</b>	<b>26 360</b>	<b>11,2</b>

Källa: Socialstyrelsen (2006), bearbetning av Konkurrensverket

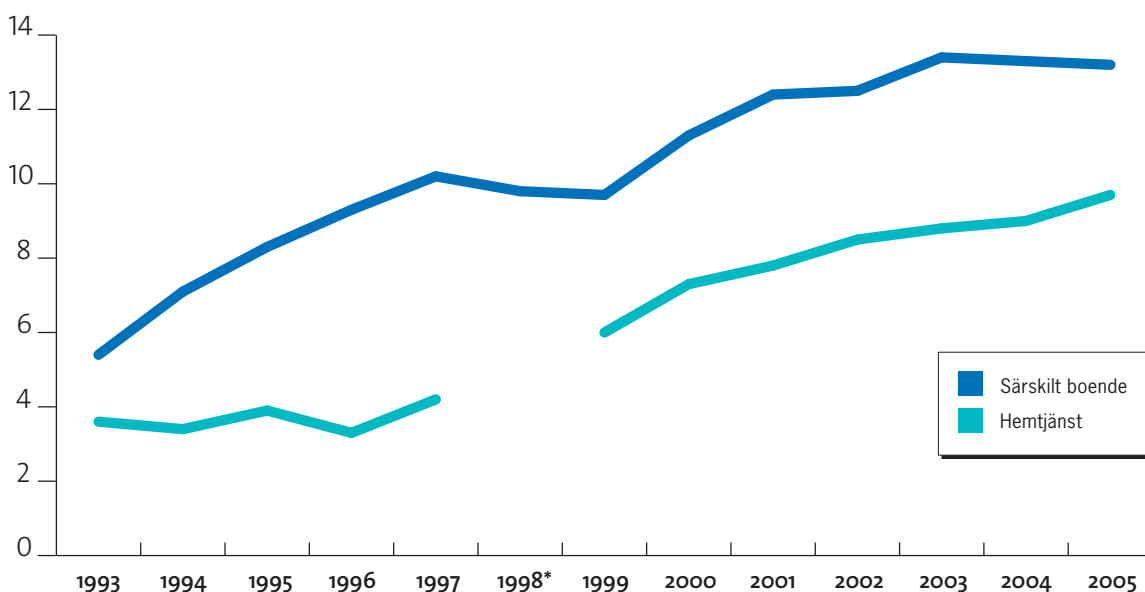
Andelen personer som i oktober 2005 var beviljade stöd inom hemtjänst eller permanent särskilt boende uppgick till ca 15 procent av dem i åldersgruppen 65 år eller äldre. Detta motsvarade omkring 235 400 personer.<sup>3</sup> I jämförelse med år 1980 har antalet med beviljad hemtjänst minskat med nära 100 000 personer, vilket motsvarade en minskning från 15,8 till 8,6 procent av alla som var 65 år eller äldre.

Biståndsbedömningarna har blivit striktare och även inom särskilt boende har det skett en neddragning av antalet platser.<sup>4</sup>

Kommunernas samlade kostnader för vård och omsorg för äldre uppgick år 2004 till 79,5 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 20 procent av kommunernas totala driftskostnader respektive 3,3 procent av Sveriges BNP. Medelvärdet för OECD-länderna uppgick detta år till

## 15 Äldreomsorg

**BILD 15.1: Andelen ålderspensionärer med hemtjänst eller särskilt boende som har hjälp i privat regi. Åren 1993–2005**



\*Uppgift om hemtjänst saknas.

Källor: Socialstyrelsen (2001; 2005; 2006), bearbetning av Konkurrensverket

drygt 1 procent, och för övriga nordiska länder var andelen mellan 2,6 och 2,9 procent av BNP.<sup>5</sup>

Det råder stora skillnader mellan kommunerna när det gäller äldreomsorg som bedrivs i enskild regi.<sup>6</sup> Av samtliga län anlitar Stockholms län privata utförare i störst utsträckning. Som framgår av tabell 15.1 var det omkring 33 procent av de personer som år 2005 beviljades hemtjänst eller särskilt boende i Stockholms län som erhöll tjänsterna från privata vårdgivare. I fem län var motsvarande andel mindre än 1 procent. För riket totalt uppgick andelen till drygt 11 procent.

För att bedöma andelen konkurrensutsatt verksamhet bör hänsyn även tas till de kom-

munala enheter som vunnit en upphandling i konkurrens eller som verkar på en kundvalsmarknad med auktorisation. Andelen konkurrensutsatt verksamhet inom äldreomsorgen i Sverige är därför större än de drygt 11 procent som framgår av tabell 15.1. Uppgifter om den exakta andelen saknas dock.

Som framgår av bild 15.1 har de privata vårdgivarnas andel av äldreomsorgen ökat inom såväl hemtjänst som särskilt boende. Andelen personer med hemtjänst som erhöll hjälp av privata entreprenörer ökade från drygt 3,5 till närmare 10 procent under perioden 1993–2005. För personer i särskilt boende ökade andelen från knappt 5,5 till drygt 13 pro-

cent under motsvarande period. Sedan år 2003 kan en tendens till stagnation för privat driven vård inom särskilt boende skönjas. Mellan 2003 och 2005 minskade andelen personer i särskilt boende som fick hjälp av privata utförare med 0,2 procentenheter. Inom hemtjänsten tycks dock ökningen fortsätta.

För att konkurrensutsätta äldreomsorgen tillämpas i Sverige huvudsakligen två modeller, entreprenad- och valfrihetsmodellen, den senare ofta kallad kundvalsmodellen. I korthet innebär entreprenadmodellen att verksamheten upphandlas genom anbudstävlan. Vid tillämpningen av valfrihetsmodellen ges brukaren möjlighet att välja utförare av tjänsten. I princip innebär systemet att brukaren förses med en check som, enligt i förväg fastställda kostnadsramar, ska ersätta den valda utföraren för de insatser som brukaren beviljats.<sup>7</sup>

Våren 2006 var det 24 kommuner som tillämpade valfrihetsmodellen, varav hälften

fanns inom Stockholms län. I flertalet kommuner sker prövning via auktorisation.<sup>8</sup> Studier visar att det finns en utbredd önskan om att brukaren fritt ska kunna välja utförare av äldreomsorg.<sup>9</sup> I Sverige förekommer valfrihetsmodellen främst inom hemtjänst. Några kommuner har låtit införa valfrihetsmodellen även för särskilt boende.

Av samtliga kommuner som år 2004 hade konkurrensutsatt äldreomsorgen var det vanligast att det enbart fanns en verksam utförare utöver kommunernas egen regi. Ett tiotal kommuner hade 5–10 utförare och i någon enstaka kommun med kundval inom hemtjänsten fanns ett 40-tal företag.<sup>10</sup> De marknadsledande företagen är Attendo Care AB, Carema AB, Aleris och Förenade Care AB. Dessa företag kan i princip sägas bedriva rikstäckande verksamhet. Därutöver finns många mindre företag som i allmänhet bara är verksamma inom lokala marknader.

## 15.2 Tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information

Brukaravgifterna utgör i många fall en betydande del av den äldres pension. Äldreomsorgen är dock till övervägande del offentligt finansierad. När avgiftstaket har uppnåtts, betalar brukaren inget extra för ytterligare hjälp. I dessa fall minskar brukarens incitament att undvika överproduktion av tjänsterna. Samtidigt har uppdragstagaren incitament

att försöka utöka sitt uppdrag så länge fullt kapacitetsutnyttjande inte uppnåtts. Eftersom biståndshandläggaren ofta saknar fullständig information om det faktiska vårdbehovet, kan det faktum att det vid sidan av brukare och vårdgivare finns en tredje part som finansierar äldreomsorgen vara kostnadsdrivande.

## 15 Äldreomsorg

## KVALITETSSÄKRING GENOM UPPFÖLJNING, EXEMPLEN SOLNA OCH LINKÖPING

Förekomsten av tredjepartsfinansiering och asymmetrisk information kan komma att verka kostnadsdrivande. Ett annat problem är svårigheterna att säkerställa att brukaren erhåller den vård och omsorg som denne har rätt till enligt biståndsbeslutet. För att komma till rätta med detta har Solna stad infört ett nytt system för kvalitetssäkring. Systemet innebär att tiden och utförda insatser hos brukaren registreras med hjälp av en digital penna. Utföraren ersätts för de insatser som utförts enligt beställningen. Eventuella avvikelser dokumenteras och måste

godkännas av handläggare för att ersättning ska utgå.<sup>12</sup>

I Linköpings kommun bedöms tidsåtgången för beviljade insatser av utföraren. Problemet med att utföraren kan registrera längre tidsåtgång än nödvändigt har följts upp inom vissa entreprenader med hjälp av det system som tillämpas i Solna. Uppföljningen visar att brukarna erhållit knappt 70 procent av den tid som utförarna ersatts för. Någon tendens till att problemet skulle vara mer utbrett inom privata än kommunala enheter har inte påvisats.<sup>13</sup>

Informationsasymmetrier förekommer även mellan konsument och vårdgivare. Både brukaren och beställaren kan därmed ha svårt att bedöma och utvärdera kvaliteten på de tjänster som erbjuds. De konkurrensbegränsningar som detta riskerar att medföra kan variera beroende på om entreprenad- eller valfrihetsmodellen tillämpas.

Vid tillämpning av entreprenadmodellen åstadkoms konkurrens i synnerhet vid upphandlingstillfället. Under avtalsperioden är konkurrenstrycket betydligt lägre. En risk är därför att utförarna lämnar anbud som de sedan inte fullföljer, varpå företagets vinst ökar på bekostnad av utlovad kvalitet.

För att valfrihetsmodellen ska leda till en effektiv marknad, krävs att brukaren eller

någon anhörig har förmåga att fatta aktiva och välinformerade val av utförare. Vid sviktande hälsa kan byte och val av utförare och informationsökning innebära en kraftansträngning och osäkerhet. Om den äldre upplever ett akut behov av vård och omsorg blir det primära att snabbt erhålla vård. Valet av vårdgivare kan då vara av sekundär betydelse.

Eftersom beställaren inte har fullständig information om utförarens kostnader för verksamheten är en annan svårighet med valfrihetsmodellen att utforma ett checksystem (äldrepenng) som ersätter utföraren för verksamhetens kostnader. En alltför högt eller lågt satt äldrepenng kan exempelvis leda till höga kostnader eller låg kvalitet och ett begränsat utbud.



### KVALITETSUPPHANDLING, EXEMPLET UPPSALA

I Uppsala kommun tillämpas s.k. kvalitetsupphandling, vilket innebär att kommunen sätter ett fast pris på tjänsten samt specificerar minimikrav på kvaliteten. Den entreprenör som uppfyller minimikraven och erbjuder högst kvalitet vinner upphandlingen. Förfrågningsunderlaget fokuseras således på kvalitet snarare än pris. Problemen med att värdera kvalitet utifrån inkomna anbud samt att skapa incitament för utföraren att

upprätthålla utlovad kvalitet kvarstår. I Uppsala är bedömningen att modellen har bidragit till ökad kvalitet på utförarnas egenkontroll och uppföljning. Vidare är erfarenheten att anbudsgivarna blivit bättre på att beskriva och fastställa mål för verksamheten. Modellen kan därför väntas bidra till att förenkla samt förbättra beställarens uppföljnings- och utvärderingsarbete.<sup>14</sup>

## 15.3 Etableringshinder

Marknadens funktionssätt och effektivitet påverkas i stor utsträckning av villkoren för in- och utträde på marknaden. För att verksamheten ska bli offentligt finansierad krävs att utföraren godkänns av länsstyrelsen och ingår avtal med kommunen. Idag saknas i princip möjlighet för utförarna att helt förlita sig på ersättning från brukarna. Därmed är inträde på marknaden beroende av att utföraren får ingå avtal med kommunen. Tillämpad konkurrensutsättningsmetod och kraven för prövning kan således vara avgörande för företagets möjlighet till etablering.

Erfarenheten av entreprenadmodellen visar att stora entreprenader begränsar etablerings-

möjligheten för små entreprenörer. Dessa kan ha svårt att finansiera de investeringar och anskaffa det rörelsekapital som verksamheten kräver.<sup>15</sup> Samma problematik uppstår vid valfrihetsmodellen om utföraren inte ges möjlighet att avgränsa sitt uppdrag med hänsyn till geografiskt avstånd.

Eftersom utbetalning till utföraren många gånger sker med ett visst antal månaders tidsutdräkt, riskerar företag att hamna i likviditetsproblem. Detta kan även försvåra etablering särskilt för små företag. För att undvika detta bör tiden mellan leverantörens utförda prestation och utbetalningen minimeras.

## 15 Äldreomsorg

### 15.4 Övriga konkurrenshinder

Olika studier tyder på att det finns brister i beställarnas kompetens. Detta riskerar att snedvrیدا konkurrensen och leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. Formella fel och bristfällig information i anbuds- eller förfrågningsunderlaget riskerar bl.a. resultera i att kvaliteten på vården minskar. Vidare leder otydliga förfrågningsunderlag till osäkerhet i anbudsgivarnas kostnadsberäkningar. Företagen tenderar därför ta ut en högre riskmarginal än nödvändigt.<sup>16</sup> Tydligt specificerade uppdrag ökar säkerheten i anbudsgivarnas kostnadsberäkningar, samt utgör en viktig grund för korrekta bedömningar och utvärderingar av inkomna anbud. Alltför detaljerade förfrågningsunderlag riskerar dock att begränsa konkurrensen eftersom utföraren ges litet utrymme att utveckla och effektivisera verksamheten. Omfattande förfrågningsunderlag riskerar dessutom att bidra till resurskrävande anbuds-förfaranden som framför allt kan komma att missgynna små företag.

Hur effektiv valfrihetsmodellen blir i ett resursfördelningsperspektiv beror på möjligheten att mäta och identifiera vårdtagarnas vård-

behov och kostnaderna för vårdinsatserna. Om ersättningen inte överensstämmer med utförarens produktionskostnader får det konsekvenser för såväl utföraren som vårdtagaren. Givet att förhållandevis långa restider inte ersätts är det dessutom sannolikt att få utförare etablerar sig i kommuners glesbygdsområden.<sup>17</sup>

Kommuner kan låta den egna produktionsenheten delta i konkurrensen med externa utförare. En fördel är att risken för konkurrensbegränsande samarbeten (karteller) reduceras och de privata entreprenörerna pressas att lägga attraktiva anbud. Egenregin kan dock ha konkurrensfördelar gentemot externa aktörer, såsom informationsövertag om verksamheten och om planerade upphandlingar. Ett annat vanligt klagomål är att egenregin subventioneras genom att den inte påförs samtliga relevanta kostnader för verksamheten. Detta kan leda till att konkurrensen snedvrیدs och att externa aktörer tappar intresset för att delta vid konkurrensutsättningen, vilket kan försämra kvaliteten. I slutändan kan detta även leda till högre kostnader för kommunen.

## 15.5 Avslutande kommentarer

För att garantera att de äldre erhåller vård och omsorg av hög kvalitet, oavsett konkurrensutsättningsmetod, är det nödvändigt att verksamheten följs upp och utvärderas. För att stärka utförarens incitament att tillgodose de krav som ställs på verksamheten, bör missförhållanden kunna följas upp med uppsägning av avtalet och ekonomiska sanktioner. I exempelvis Uppsala kommun kräver beställaren att entreprenörer lämnar en bankgaranti motsvarande 10 procent av entreprenadens årsomslutning. Kravet ger utföraren incitament att fullfölja avtalet och kompenserar kommunen för de kostnader som ett snabbt och oplanerat övertagande av verksamheten skulle medföra. I Solna har s.k. kvalitetskontrakt upprättats för att tydliggöra vad den enskilde kan förvänta sig av den beviljade vården. Brukaren har enligt kontraktet rätt till compensation från utföraren om kvalitetsbrister i vården uppstår. Kontraktet stadgar att brukaren tillsammans med utföraren ska komma överrens om hur kvalitetsbrister ska rättas till och hur brukaren ska kompenseras för dessa. För att kontraktet ska bli ett mer kraftfullt verktyg och garantera att brukaren kompenseras vid missförhållanden kan det vara lämpligt att låta kommunen driva frågan å brukarens vägnar.

Som framgått i kapitel 14 finns det såväl fördelar som nackdelar med entreprenad- respektive valfrihetsmodellen. Även inom äldreomsorgen gäller att det inte finns någon entydig lösning för hur verksamheten bör konkurrensutsättas. Beslut om konkurrensutsättningsmetod bör fattas med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Möjligheten för fler än en producent att agera på marknaden kan exempelvis vara begränsad inom glesbygdsområden. Fördelarna med

valfrihetsmodellen kan därför vara begränsade inom sådana kommuner.

För att reellt konsumentinflytande ska uppnås och valfrihetsmodellens intentioner ska infrias förutsätts att det finns flera utförare att välja bland och att brukaren eller någon anhörig kan fatta ett aktivt beslut om valet av utförare. Detta förutsätter bl.a. att brukaren har tillförlitlig information om marknadens utförare och att brukaren har möjlighet att byta utförare vid missnöje. Inom den institutionella vården (särskilt boende) kan det vara svårare att uppnå dessa förutsättningar än inom hemtjänstverksamhet. Utförarbyte inom särskilt boende innebär exempelvis att brukaren måste flytta från ett boende till ett annat. Vidare är köer mer vanligt förekommande inom särskilt boende, vilket kan begränsa den faktiska valmöjligheten för brukaren.

Svårigheten att på ett adekvat sätt utforma checkstorleken kan ha negativa konsekvenser vid tillämpningen av valfrihetsmodellen. Om ersättningen är mindre än de faktiska kostnaderna för omsorgen, riskerar detta att få negativa effekter på tjänstekvaliteten. En hög ersättningsnivå kan däremot bli (alltför) kostsam för kommunen och skattebetalarna. Om det råder väl fungerande konkurrens på marknaden innebär det dock att konsumenternas preferenser styr resurstilldelningen. Utförarna ges därmed incitament att erbjuda högkvalitativa tjänster och ge brukaren ett mervärde utöver den biståndsberättigade omsorgen. De eventuellt högre kostnaderna av kundvalsmodellen kan därför väntas medföra ökad konsumentnytta.

Vid entreprenadmodellen kan intensiv konkurrens uppstå vid upphandlingstillfället. Modellen skapar goda möjligheter för kom-

## 15 Äldreomsorg

munen att uppnå lägsta kostnad vid given kvalitet. Efter upphandlingstillfället är konkurrenstrycket betydligt lägre. Det finns därför en potentiell risk att utföraren sänker kvaliteten i syfte att minska verksamhetens kostnader. Risken är särskilt stor om det saknas metoder för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Eftersom valfrihetsmodellen innebär att utförarna inte garanteras någon produktion, ges dessa starka ekonomiska incitament att erbjuda individanpassade tjänster med hög kvalitet. Modellen ökar således brukarnas makt att påverka tjänsternas innehåll, vilket kan vara nödvändigt för att kunna möta alltmer differentierade behov och önskemål exempelvis när

den etniska, kulturella och religiösa mångfalden ökar. Vidare visar studier att det finns en utbredd önskan hos allmänheten att fritt kunna välja utförare av äldreomsorg.

Kvalitetsundersökningar inom äldreomsorgen visar att upplevd kvalitet i regel inte beror på om omsorgen utförs i privat eller offentlig regi. Den upplevda kvaliteten beror snarare på andra faktorer, såsom bemötande och möjlighet att påverka hjälpens innehåll. Även kontinuitet har visat sig vara en högt värderad kvalitetsaspekt.<sup>18</sup> Att valfrihetsmodellen främjar kontinuitet och ökar brukarnas makt över tjänsteinnehållet talar för att tillämpningen av denna modell bör stimuleras.

<sup>1</sup> Sveriges kommuner och landsting (2005b)

<sup>2</sup> Vanliga benämningar för särskilt boende är gruppbostäder, äldreboende, servicehus, sjukhem och ålderdomshem.

<sup>3</sup> Socialstyrelsen, (2006)

<sup>4</sup> Kommunal (2003) och Socialstyrelsens statistikdatabaser, 2006-09-01

<sup>5</sup> Dagens industri, "Äldrevården har blivit en klassfråga", 2009-08-30

<sup>6</sup> Med enskild regi avses exempelvis bolag (inkl. kommunala bolag), stiftelser eller kooperativ som på uppdrag och mot ersättning av kommunen producerar vård, omsorg och service eller som kommunen köper platser av.

<sup>7</sup> En mer utvecklad beskrivning av konkurrensutställningsmodellerna finns i kapitel 14.

<sup>8</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2006)

<sup>9</sup> Se Socialstyrelsen (2004b) och Almega (2005)

<sup>10</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005b)

<sup>11</sup> Exakta uppgifter om totalt antal företag som bedriver äldreomsorg saknas. Enligt Socialstyrelsen (2004a) uppgick antalet företag år 2003 till omkring 170.

<sup>12</sup> [www.solna.se](http://www.solna.se), 2006-08-30

<sup>13</sup> Intervju med Elisabeth Viman och Britt-Marie Johansson, tjänstemän inom Kompetensgrupp Omsorg Linköpings Kommun, 2006-08-25

<sup>14</sup> Intervju med Mojgan Alimadad och Magnus Johannesson, uppdragsstrateger på Äldrekontoret i Uppsala kommun, 2006-07-05

<sup>15</sup> Konkurrensverket (2002b)

<sup>16</sup> Ekonomistyrningsverket (2006)

<sup>17</sup> Konkurrensverket (2002b)

<sup>18</sup> Konkurrensverket (2006h)

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

# 16 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.

I denna rapport redogörs för de konkurrensproblem som Konkurrensverket bedömt som särskilt viktiga att analysera i syfte att öka marknadseffektiviteten och konsumentnyttan. Konkurrensverket har i tidigare rapporter också lämnat förslag på åtgärder som varit ägnade att leda till ökad samhälls-ekonomisk effektivitet, bl.a. i rapporten "Konkurrensen i Sverige 2005".

I det följande redovisas de generella och branschspecifika slutsatser som dras av rapporten. Genomgången avslutas med bedömningar inbegripet rekommendationer för att förbättra konkurrensen och öka konsumentnyttan.

## 16.1 Generella slutsatser

### 16.1.1 Konkurrens främjar högre produktivitet och tillväxt

Varje bedömning av Sveriges ekonomiska utveckling är beroende av vilka mått som används, vilken tidsperiod som studeras och vilka länder som jämförs. Den ekonomiska tillväxten i Sverige jämfört med andra industriländer har i hög grad varierat för olika tidsperioder. Under 1960-talet var tillväxten hög i stora delar av världen. För Sveriges del var det särskilt gynnsamt med en mycket god tillväxt. Även under perioden 2001-2005 var tillväxten relativt hög i Sverige, i vart fall jämfört med EU15.

Det finns förenklat två sätt att öka den ekonomiska tillväxten i ett land, antingen att antalet arbetande timmar ökar, eller att produktionen per arbetad timme ökar. I ett europeiskt perspektiv har produktivitetens utvecklingen i Sverige varit hög de senare åren. Om de två huvudkomponenter som avgör den ekonomiska tillväxten, den totala arbetstidens förändring respektive produktivitetens utvecklingen, studeras var för sig kan det konstateras att det är den förbättrade produktiviteten som i huvudsak förklarar den relativt höga svenska tillväxten under senare år.

En svag konkurrens i vissa branscher motverkar förbättringar av produktiviteten och

därmed även den ekonomiska tillväxten. Jämfört med andra branscher uppvisar exempelvis *bygg- och anläggningsbranschen* en svag produktivitet utveckling vilket bl.a. sammanhänger med en begränsad importkonkurrens.

De offentliga inköpen beräknas svara för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. För att främja konkurrensen är det således viktigt att upphandlingarna sköts på ett ändamålsenligt sätt. Lagen om offentlig upphandling (LOU) är därför en nödvändig del av det konkurrenspolitiska ramverket. Ett uppmärksammat problem är att det saknas effektiva sanktioner vid överträdelser av reglerna vid exempelvis otillåten direktupphandling. Det är också viktigt att offentligt ägda aktörer inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med det privata näringslivet. Det kan ske genom att verksamhet subventioneras med skattemedel eller att offentliga aktörer bedriver verksamheter som inte är förenliga med rättsprinciperna enligt kommunallagen.

Det kan konstateras att inflationen i Sverige sedan slutet av 1990-talet varit mindre än vad som varit fallet för genomsnittet inom EU. En del av förklaringen till detta är sannolikt att förverkligandet av EU:s inre marknad leder till att prisnivåerna i de olika EU-länderna på lång sikt närmar sig varandra och eftersom den svenska prisnivån är högre än vad som gäller för genomsnittet inom EU bör inflationen långsiktigt vara mindre i Sverige än vad som gäller för EU-snittet.

Genomgången i denna rapport visar sammantaget att den ekonomiska utvecklingen i Sverige varit relativt gynnsam under senare

år. Eftersom konkurrenstycket i en ekonomi påverkar såväl priser som produktivitet och ekonomisk tillväxt kan det konstateras att en fungerande konkurrens är en viktig pusselbit i ett lands ekonomiska politik.

### 16.1.2 Stark företagskoncentration och inträdeshinder begränsar konkurrensen

Öppna och konkurrensutsatta marknader främjar marknadseffektiviteten genom en bättre resursallokering i ekonomin. Men konkurrensen leder även till att företagsledare vidtar åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten i företagen. Dessa effekter benämns vanligtvis statiska effektivitetsvinster. Dessutom genererar öppna och väl fungerande marknader dynamiska effektivitetsvinster i form av innovationer. Ofta är det nya företag som är verksamma i processen med att utveckla produkter. Hinder för marknadstillträde kan därför vara förödande för produktivitet utvecklingen i en ekonomi.

Av redogörelsen i denna rapport framgår att många branscher i svenskt näringsliv kännetecknas av stark företagskoncentration och fåtalskonkurrens. Inom flera branscher svarar de fyra största företagen eller kedjorna för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen samtidigt som importen är begränsad. En hög företagskoncentration samvarierar ofta, men inte alltid, med höga priser och vinster, vilket är en indikation på bristande konkurrens, i varje fall på lång sikt. Detta behöver dock inte gälla på kort sikt.

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

En hög marknadskoncentration underlättar horisontellt konkurrensbegränsande samarbete. Ju större marknadsandel ett företag har desto mindre intresse har företaget att avvika från en prisöverenskommelse, eftersom företaget i större grad kommer att "skada sig självt" genom prissänkningen. Omvänt gäller att "skadan" för företaget är mindre ju mindre marknadsandelen är. En förutsättning för att en kartell ska kunna fungera är att företag kan bevaka (och på olika sätt bestraffa) varandra för att säkerställa att en överenskommelse följs. Eftersom det är lättare att upptäcka prissänkningar på en marknad som består av ett litet antal företag, finns det mycket som talar för att ett konkurrensbegränsande samarbete kan vara i kraft under en lång tidsperiod på en sådan marknad.

Som redogjorts för i kapitel 8 uppvisar *bygg- och anläggningsbranschen* ett flertal av de särdrag som ökar risken för att olagliga konkurrensbegränsande samarbeten (karteller) ska uppstå och vara i kraft över tiden. Fåtalsdominans är en faktor. En annan faktor är att inslaget av anbudskonkurrens är stort, vilket underlättar horisontellt samarbete. Ett flertal misstänkta karteller prövas i domstol i olika instanser. Exempel härpå är den s.k. asfaltkartellen som är det största konkurrensmålet i Sverige hittills.

Inträdeshinder finns i princip inom alla branscher, även om de kan vara mer eller mindre betydande. Inträdeshindren kan vara av olika slag. Verksamhet inom branscher där det krävs ett högt tekniskt kunnande för att vara verksam, innebär ofta betydande "inlärningstider" för nya företag och detta leder till att etablerade företag har en gynnsammare situation än nya företag. Även inom branscher där det inte krävs ett stort tekniskt kunnande, kan det ta tid att etablera de leverans- och distributionskontakter som krävs för att kunna

konkurrera. På en del marknader kan det krävas betydande maskininvesteringar för att vara verksam och konkurrera. Om dessa maskiner snabbt minskar i värde och vid en senare tidpunkt kanske helt saknar värde på en andrahandsmarknad, minskar detta möjligheterna till inträde. På vissa marknader kan det krävas omfattande marknadsföring för att ta sig in och konkurrera. Marknadsföringskostnader är delvis s.k. sänkta kostnader (*eng.* sunk costs). Sänkta kostnader kan inte ge något ekonomiskt utbyte när produktionen upphör. När dessa kostnader är betydande minskar incitamenten för nyetableringar. En bransch som har förhållandevis stora kostnader för marknadsföring jämfört med omsättningen, är *glasstillverkning*.

Kostnader för att lämna marknaden påverkar också incitamenten för inträde. Kostnader kan utgöras av avgångsvederlag till personalen eller kostnader för att korrigera eller undvika miljöpåverkan. Exempel på branscher med betydande utträdeskostnader är *el-, gas- och värmeförsörjning* samt *petroleumindustri*. Betydande kostnader för att lämna marknaden verkar klart hämmande på nyetableringar.

I denna rapport har konstaterats att det finns ett stort antal branscher där antalet företag som kan konkurrera på nationell nivå är litet. Dessa branscher karakteriseras ofta av betydande in- eller utträdeskostnader. Exempel härpå är, förutom *bygg- och anläggningsbranschen*, branscherna *sockertillverkning* samt *tillverkning av cement*.

### 16.1.3 Konsumentrörlighet viktigt för konkurrensen

Ingen marknad kan fungera väl utan aktiva konsumenter. Det är viktigt att konsumenterna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser. Välinformerade konsu-



menter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt.

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

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

Exempel på marknader som kännetecknas av bristande konsumentrörlighet är *elmarknaden* och *marknaden för banktjänster*. Dessa problem beskrivs i avsnitt 16.2.3 respektive 16.2.5. Åtgärder som ökar konsumenternas priskänslighet är viktiga att genomföra inom båda dessa marknader. Förslag på sådana åtgärder redovisas i avsnitt 16.3.2.

#### 16.1.4 Immateriella rättigheter och konkurrens

Immateriella rättigheter har ökat i betydelse under senare år. Konkurrensrätten kan inte gripa in i de immateriella rättigheterna i sig utan endast beakta det sätt på vilket rättigheterna utövas. Det kan förutses att det kommer att bli allt vanligare med konflikter mellan hur vidsträckt en immateriell rättighet ska vara och vad som kan tillåtas enligt konkurrensreglerna.

En genomgång av rättsfall indikerar när tvångslicenser kan bli aktuella. Ett viktigt ärende som kan öka klarheten i rättstillämpningen är EU-kommissionens fall riktat mot Microsoft som vägrat att licensera sådan information (*eng.* interface information) som är nödvändig för andra mjukvarutillverkare som vill göra sina operativsystem funktionella (interoperationella) med Microsofts produkter. Hur detta fall slutgiltigt bedöms kommer att ge ökad klarhet i hur skärningspunkten mellan immateriella rättigheter och konkurrensrätt bör bedömas.

Det är i varje enskilt fall viktigt att en statisk syn på konkurrens balanseras mot det mer långsiktiga intresset av dynamisk effektivitet. En dynamisk konkurrens möjliggörs bl.a. till följd av det skydd som immateriella rättigheter innebär. Det kan emellertid noteras att empiriska studier visar att liberalisering av produktmarknader är mer verksamt för att stimulera innovationer än vad starkt patentskydd är. Detta talar för fortsatt liberalisering och regelreformer av olika marknader.

Mot bakgrund av genomgången i denna rapport finns det anledning att rikta uppmärksamhet mot de fall då immateriella rättigheter utnyttjas som ett verktyg för att försämra konkurrensen snarare än att finnas som ett skydd för välfärdshöjande investeringar. I detta vilar en viktig uppgift för såväl konkurrensvårdande myndigheter som tillsyns- och lagtillämpande myndigheter inom det immaterialrättsliga området. Det är också viktigt att de immaterialrättsliga skydden i sig, genom sin skyddstid och omfattning i övrigt, inte skadar konsumentintresset.

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

### 16.1.5 För- och nackdelar med informationsutbyte

#### INFORMATIONsutBYTE MED NEGATIVA EFFEKTER

Som konstaterats i kapitel 7 är karteller till skada för konsumenterna och effektiviteten på marknaden. Välfärdsförlusten utgörs av att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Dessutom kan dynamiska effektivitetsförluster uppkomma genom att företagets incitament till produktutveckling blir mindre än vad som vore fallet under konkurrens. Vid kartellsarbete kan även ineffektiva företag vara kvar på marknaden längre än vad som annars vore fallet.

Informationsutbyte är nödvändigt för att hålla samman en kartell över tiden. När antalet företag är litet och de produkter som bjuds ut är likartade, är det lättare för företagen att enas om priser eller komma överens om hur mycket var och en ska producera. När antalet företag är stort på marknaden och det är svårt för företagen att koordinera sig, kan en gemensam organisation sänka kostnaderna för företagen att kommunicera och koordinationsproblemen kan därmed minska.

Utbyte av information har förekommit i ett flertal explicita karteller som studerats av Levenstein och Suslov (i Konkurrensverket, 2006g). Mycket av den direkta kommunikationen var informell och bestod av telefonsamtal, korrespondens via brev och fax samt konversation vid möten. Det förekom även mer systematisk kommunikation som involverade regelbunden insamling av information som sedan bearbetades och distribuerades bland kartellmedlemmarna. Frekvensen och omfattningen av informationen som samlades in berodde till viss del på vilken bransch som

kartellen var verksam inom. Bland de studerade fallen insamlades information i många fall månadsvis och uppföljning samt diskussion skedde flera gånger per år.

Av de karteller som studerats av Levenstein och Suslov var en branschorganisation inblandad i en tredjedel av fallen. I en fjärdedel av kartellerna var branschorganisationerna aktiva och i en femtedel agerade organisationerna som täckmantel för kartellmötena. I fallet *Zinc Phosphate* (2001) samlade en branschorganisation in företagsspecifik information månadsvis och distribuerade den sedan helt lagligt till medlemmarna i aggregerad form. När medlemmarna sedan träffades försåg de varandra med individuell försäljningsvolym som kunde styrkas genom den aggregerade informationen.

Enligt den ekonomiska forskningslitteraturen ses utbyte av företagsspecifik information som allvarligare från konkurrenssynpunkt än utbyte av aggregerad information. Det beror på att företagsspecifik information kan underlätta samordningen i olagliga karteller eftersom den kan hjälpa deltagare att övervaka varandra så att kartellöverenskommelsen följs. Men även aggregerad information kan, när den kombineras med företagsspecifik information, underlätta samordning mellan företag. Ur detta följer att endast sådan information som på ett avgörande sätt kan underlätta konkurrensbegränsande samarbete och samtidigt har liten sannolikhet för att generera effektivitetsvinster bör begränsas.

Informationsutbyte kan emellertid vara skadligt för samhällsekonomin även om det inte äger rum inom en kartell. Exempelvis 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*.

#### **INFORMATIONsutBYTE MED POSITIVA EFFEKTER**

När informationen inte används för att hålla samman en kartell kan informationsutbyte vara positivt för både företag och konsumenter. Företag kan gynnas av information om marknadsförhållanden, efterfrågan, kapacitetsnivån inom en bransch och konkurrenters investeringsnivåer. Informationen kan hjälpa dem att fatta effektiva produktions- och investeringsbeslut. När kunskap om teknik sprids kan fler företag få möjlighet att verka på marknaden, vilket i sin tur kan medföra att utbudet ökar och priserna faller eller att konsumenter får mer varierade produkter att välja mellan. För konsumenterna kan utbyte av information även leda till en ökad transparens på marknaden. När informationen som utbyts görs allmänt tillgänglig kan konsumenter gynnas genom ökad kännedom om priser och vilka produkter som finns tillgängliga. Deras sökkostnader minskar och konsumtionsbesluten blir enklare. Enligt ekonomisk teori kan förutsättningarna för en effektiv konkurrens öka ju mer information konsumenterna har om marknadsförhållandena.

#### **INFORMATIONsutBYTE ENLIGT RÄTTSPRAXIS**

Inom forskningslitteraturen har det fokuserats på om det finns förhållanden där utbyte av information mellan företag i sig utgör en överträdelse av gällande lagstiftning. Som framgått ovan går det att påvisa ett positivt samband mellan utbyte av information och konkurrensbegränsande karteller, men eftersom utbyte av information även kan ha positiva effekter bör inte alla former av informationsutbyte vara förbjudna.

Effekten av informationsutbyte beror på de specifika förhållanden som råder på en marknad. Därför är det inte möjligt att med några enkla regler separera sådan information som är neutral eller till och med gynnsam från den som är skadlig för konkurrensen, dvs. underlättar konkurrensbegränsande samordning. EU-kommissionen har noterat att utbyte av information i vissa situationer kan vara gynnsamt och har därför försökt att tydliggöra vilka slag av informationsutbyte som kan vara oförenliga med EU:s konkurrensregler (artikel 81). Vid ett antal olika tillfällen har kommissionen haft invändningar mot överenskommelser om informationsutbyte som ansetts begränsa konkurrensen. Genom de beslut som fattats är det möjligt att en få uppfattning om vad som gäller enligt rättspraxis.

Företagen måste ha enats om att utbyta information. Således räcker det inte med att de har möjlighet att få information om andra företags agerande, t.ex. via massmedier eller uppgifter från konsumenter. Dessutom bör strukturen på marknaden där informationsutbytet sker samt den typ av information det är som utbyts bedömas vid en utredning av en potentiell överträdelse. Så länge som informationen är allmän och endast ger en bild av den aggregerade försäljningen på en marknad anses den inte vara oförenlig med konkurrens-

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

lagstiftningen. Om informationen däremot är företagspecifik och av en sådan natur att den märkbart begränsar konkurrensen och normalt skulle uppfattas som hemlig, strider utbytet mot EG-fördraget (artikel 81) respektive konkurrenslagen (6 §).

### 16.1.6 Regelreforming och liberalisering

En allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan och en ökad internationalisering har påtagligt ändrat marknadsförutsättningarna i de nätverksbranscher som tidigare betraktats som naturliga monopol. Utvecklingen inom nätverksbranscher visar att inslaget av naturligt monopol i infrastrukturen successivt får en allt mindre betydelse. Detta innebär i sin tur att förutsättningarna ökar för att etablerade företag (f.d. monopolföretag) möter konkurrens; antingen i produktionen, i distributionen eller i båda dessa verksamhetsdelar.

Under de senaste 20 åren har betydande förändringar skett inom EU, om än i varierande omfattning inom olika nätverksbranscher samt mellan olika länder. Storbritannien och de nordiska länderna har som regel legat före den utveckling som sker inom EU som helhet. Vad gäller Sverige delades 1988 Statens järnvägar upp i en banhållarfunktion (Banverket) och en järnvägsoperatör (SJ) som innebar att roller och ansvar tydliggjordes i järnvägssektorn. Betydelsefulla reformer på den svenska marknaden under 1990-talet är liberaliseringen av inrikesflyget 1992, av postmarknaden 1993 respektive 1994 samt av telemarknaden 1993. År 1996 trädde nya regler för elmarknaden i kraft, varigenom produktionen av och handeln med el konkurrensutsattes. De olika regelverken har därefter successivt ändrats, om än i varierande omfattning.

Inom området för elektronisk kommunikation har utvecklingen varit dramatisk pga. den snabba tekniska utvecklingen som resulterat i betydande kostnadsänkningar. Detta har också gjort det möjligt för nya företag att anlägga egna nät, dvs. duplicera delar av infrastrukturen och utveckla nya produkter. Inom energiområdet har det också skett förändringar, exempelvis genom införandet av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Men den tekniska utvecklingen kan inte mäta sig med den som ägt rum inom elektronisk kommunikation. På motsvarande sätt som skett inom elmarknaden står naturgasmarknaden inför en reformering som syftar till ökad konkurrens och frihet för konsumenterna att kunna välja leverantör. Inom andra nätverksbranscher som flygtransporter, postmarknaden och järnvägssektorn har också i olika grad reformer införts som syftar till att få till stånd ett större, och mer varierat, utbud samt lägre priser eller bättre service och ökad tillgänglighet.

När tidigare monopolmarknader liberaliseras är utformningen av politiken och den sektorspecifika regleringen av stor betydelse för att motverka potentiella konkurrensproblem och skapa goda förutsättningar för att reformerna ska upplevas som framgångsrika av konsumenterna. Det finns en rad problem som kan uppkomma när marknader öppnas för konkurrens som riskerar leda till att reformerna framstår som misslyckade trots att marknaden i olika avseenden kan fungera effektivare. Valet mellan olika regimer påverkas bl.a. av rådande efterfråge- och institutionella förhållanden.

### RECEPT FÖR LYCKADE LIBERALISERINGAR

Även om det inte finns några ideala recept när en marknad ska öppnas för konkurrens, kan några rekommendationer lämnas som främjar

konkurrens på kort och lång sikt. En politik som går ut på att understödja vissa aktörer samtidigt som andra trycks ned riskerar att motverka en önskvärd utveckling mot väl fungerande konkurrens. Olika former av inträdesbegränsningar som temporära monopol eller oligopol eller förbud mot utländska företags möjligheter att träda in på en marknad är heller inget som främjar en gynnsam utveckling.

Det är viktigt med en politik som undanröjer inträdeshinder och förser konsumenterna med tillräcklig information så att de kan vara aktiva för att en marknad ska kunna fungera väl. Välinformerade konsumenter har större förutsättningar att påverka produktionen och förbättra marknadens funktionssätt. Det får heller inte vara alltför svårt för konsumenterna att byta leverantör, dvs. åtgärder måste vidtas för att minska omställningskostnaderna.

Etablerade företag med stark marknadsställning bör inte vingklippas helt, eftersom detta skulle kunna leda till ineffektivitet i resursutnyttjandet och till mindre konkurrens och således inte gynna konsumenterna. Men samtidigt bör dessa företag förbjudas att sätta priser på produkter eller produktgrupper som inte ger täckning för den tillkommande kostnaden. Begränsningar bör även införas för dominerande företags möjligheter att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten. Detta ställer krav på en effektiv tillsyn från såväl konkurrens- som sektorsmyndigheter. Snabba tvistlösningsmekanismer är också betydelsefulla för effektiviteten på marknader och för att motverka att etablerade företag får otillbörliga konkurrensfördelar gentemot nya konkurrenter.

Så länge som staten både är ägare (helt eller delvis) och utövar tillsyn finns risk för målkonflikter som i slutändan kan hämma marknadens effektivitet och skada konsu-

menterna. Ett sätt att lösa detta problem är att genomföra en privatisering. Denna bör föregås av en noggrann analys av olika åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att undvika olika potentiella konkurrensproblem.

För att företag ska kunna träda in på marknaden är det även nödvändigt att det finns regler för tillträde till sådan infrastruktur som inte är möjlig att duplicera, i varje fall inte initialt. Utformningen av en tillträdesreglering som syftar till att främja långsiktigt hållbar konkurrens kan kräva omfattande information om olika förhållanden. 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.

Sammantaget kan konstateras att vägen från (oreglerat) monopol till konkurrens sällan är rak. Olika slag av uppföljningar och utvärderingar är nödvändiga för att kunna göra nödvändiga korrigeringar av regelverket. Det är följaktligen viktigt att redan från början slå fast vilka uppgifter som företagen på marknaden ska rapportera samt hur ofta detta ska ske.

### 16.1.7 Att konkurrensutsätta offentligt finansierade tjänster

Långtidsutredningen (SOU 2004:19) framhöll vikten av att offentlig verksamhet bedrivs effektivt för att i framtiden möjliggöra att denna helt eller delvis ska kunna finansieras med skattemedel. Eftersom konkurrens skapar drivkrafter som främjar effektiviteten, är det angeläget att konkurrensen inom offentligt finansierad verksamhet ökar.

Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har i flertalet fall medfört kostnadsbesparingar för det allmänna och kvalitetsförbätt-

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

ringar för konsumenterna. I kommuner som konkurrensutsatt verksamheter är erfarenheten att effektiviteten ökat även inom den kommunala produktionen. Eftersom vård och omsorg utgör en betydande del av kommunernas totala kostnader, bör möjligheterna att konkurrensutsätta dessa områden beaktas.

### METODER FÖR KONKURRENSUTSÄTTNING

I Sverige tillämpas i huvudsak två olika former av konkurrenslösningar för offentligt finansierade tjänster, nämligen anbuds- eller entreprenadmodellen respektive kundval eller valfrihetsmodellen.

Entreprenadmodellen innebär att offentliga verksamheter upphandlas genom anbudstävlan. Modellen stimulerar till priskonkurrens, vilket gör det möjligt att uppnå lägsta kostnad vid givna kvalitetskrav. Genom att låta andra faktorer än priset vara avgörande för bedömningen av inkomna anbud kan beställaren även uppnå kvalitetskonkurrens. Eftersom konsumenterna inte själva har möjlighet att välja utförare, skapar modellen inga direkta drivkrafter för producenterna att anpassa sig till enskilda konsumenters önskemål. Konsumenternas preferenser måste i princip gå via beställaren (kommunen) och vara underlag för nästa upphandling. Mot denna bakgrund är det viktigt att beställaren har goda kunskaper om den konkurrensutsatta verksamheten, kan specificera tjänsten på ett tydligt sätt samt följer upp och utvärderar utförandet av tjänsten.

Valfrihetsmodellen innebär att konsumenterna ges möjlighet att själva välja utförare av tjänsten. Utförarna godkänns att bedriva berörd verksamhet genom ett upphandlingsförfarande eller via certifiering (auktorisering). Ersättning utgår till utföraren i den utsträckning som denne anlitas av konsumenterna. Detta innebär att utförarna konkurrerar med

kvalitet för att attrahera så många konsumenter som möjligt. Valfrihetsmodellen ökar utförarnas incitament att reagera på konsumenternas signaler och anpassa tjänsterna efter deras önskemål, dvs. skapa största möjliga konsumentnytta.

### RECEPT FÖR LYCKADE KONKURRENSUTSÄTTNINGAR

Oavsett vilken konkurrensutsättningsmetod som tillämpas är god beställarkompetens och uppföljning av verksamheten en förutsättning för en lyckad konkurrensutsättning. Flera studier visar att det många gånger finns brister i beställarnas kompetens. Exempelvis kan informationen i vissa fall vara bristfällig och formella fel förekomma i förfrågningsunderlaget. I andra fall saknar kommuner en långsiktig konkurrensutsättningsplan, vilket bl.a. riskerar att skapa osäkerhet och leda till färre utförare på marknaden. En av de allvarligaste bristerna är dock att det ofta saknas nödvändig uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Vidare saknar beställaren många gånger sanktionsmöjligheter om utföraren inte fullföljer avtalet på ett tillfredsställande sätt.

God beställarkompetens förutsätter att beställaren har kunskaper om verksamheten och marknads funktionssätt. Det kan därför vara motiverat att kommunen behåller en del av verksamheten i egen regi. För att undvika att konkurrensen snedvrids, vilket kan minska intresset hos externa aktörer att konkurrera på marknaden, är det viktigt att det råder konkurrensneutralitet mellan marknads aktörer. Exempelvis bör den egna regin göras till enskilda resultatenheter och påföras samtliga relevanta kostnader för verksamheten.

## 16.2 Branschspecifika slutsatser

Av genomgången i denna rapport kan konstateras att konkurrensen har ökat inom vissa av de områden som studerats. Detta gäller bl.a. *dagligvaruhandeln* och *marknaden för elektronisk kommunikation*. På andra marknader, t.ex. *bygg- och anläggningsmarknaden*, har utvecklingen inte varit lika positiv. I de följande avsnitten redogörs övergripande för hur konkurrensen utvecklats inom de branscher som studerats.

### 16.2.1 Bygg och anläggning

Bygg- och anläggningssektorn kännetecknas av svagt omvandlingstryck bl.a. till följd av en stel marknadsstruktur med ett fåtal stora och en mängd väldigt små företag. Det har bidragit till en svag produktivitetstillväxt med en handfull företag som konkurrerar om de stora byggprojekten. Marknadsstrukturen tillsammans med att det råder betydande inträdes- och utträdeshinder för stora byggföretag ger förutsättningar för konkurrensbegränsande samarbeten, dvs. karteller. Till detta kommer att byggsektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer om bl.a. standardisering av produkter, processer m.m. Flera misstänkta karteller inom området har eller ska bli föremål för prövning i domstol.

#### **KONCENTRERAT MARKÄGANDE OCH BRISTFÄLLIGA PLANPROCESSER BEGRÄNSAR KONKURRENSEN**

Kommunernas principer för att fördela mark till byggnation är ofta informella. Det är ovanligt att det finns en kommunal markanvisningspolicy och även om en sådan finns saknas ofta dokumentation och motiv till val av byggherre (den som är ansvarig och betalar för ett byggnadsprojekt). Det är i hög utsträckning

enskilda tjänstemän som ansvarar för markanvisningar i kommunerna. Det har resulterat i att ägandet av kommersiellt intressant mark i kommuner ofta är koncentrerat, vilket begränsar konkurrensen. Även om flera företag skulle kunna genomföra ett byggnadsprojekt är det kanske bara ett enda företag som har tillgång till mark.

Av Konkurrensverkets rapport (2006d) från hösten 2006 framgår att närmare 85 procent av de fastigheter som omfattades av den empiriska studien krävde en kommunal detaljplaneändring någon gång under de fem åren närmast före byggstarten. En majoritet av planändringarna genomfördes de sista två åren före byggstart.

En slutsats av detta är att planberedskapen i kommunerna ofta är bristfällig. Dessutom är det inte ovanligt att initiativ till planförslag tas av exploatörer som ofta är stora byggföretag. Resurs- och kapacitetsbrist i kommunerna leder därmed till att det i praktiken ofta är de stora byggföretagen som svarar för den fysiska planeringen av byggbar mark. Detta kan utgöra ett etableringshinder för små byggföretag och företag som inte är etablerade i Sverige.

### 16.2.2 Dagligvaruhandel

Dagligvaruhandeln kännetecknas sedan ett antal år av en tilltagande konkurrens. Dagligvaror har sedan mitten av 1990-talet blivit relativt sett billigare. För livsmedel och alkoholfria drycker är nedgången relativt övrig konsumtion i konsumentprisindex (KPI) närmare 10 procent. De svenska priserna för dagligvaror är alltså högre än för genomsnittet inom EU. Utvecklingen tyder dock på minskade skillnader. Till en del hänger prisutvecklingen sam-

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

man med strukturomvandlingen mot färre och större butiker, utvecklingen av handelns egna märkesvaror (EMV) inom dagligvarukedjorna och ökad konkurrens i form av nya lågprisinriktade aktörer.

### HANDELNS EGNA MÄRKESVAROR INNEBÄR LÄGRE KONSUMENTPRISER

Den ökade andelen EMV i butikernas sortiment har enligt flera studier inneburit lägre konsumentpriser. Transportkostnader (uttryckt i såväl pengar som tid) förklarar varför konsumenter som regel inte besöker fler än en butik när dagligvaror ska inhandlas. Det gör att butikerna har utrymme att ha högre priser för vissa varor, som leverantörernas märkesvaror (LMV), i syfte att öka prisskillnaden mellan EMV och LMV. På samma sätt kan detaljisterna ha ett mindre utbud inom vissa produktkategorier för att ge ökad plats åt EMV-produkter i butikerna. De högre vinstmarginalerna för EMV gör en sådan strategi lönsam. En effektiv konkurrens på detaljistnivå torde leda till att en sådan utveckling sker så långt som konsumenterna tillåter detta. Skulle konsumenterna anse att utbudet är för likriktat ökar betalningsviljan till förmån för butiker som har en större produktvariation. Således finns en möjlighet att använda ett stort utbud av produkter, med olika märken, som ett konkurrensmedel. Bergendahls är ett exempel på detta. Denna aktör har valt att profilera sig genom att marknadsföra mångfald och inte satsa på EMV-produkter i sina butiker. I Lidl's utbud å den andra sidan utgörs merparten av sortimentet av EMV. Detta innebär att konsumenterna får ökade valmöjligheter mellan olika kedjor och koncept.

Hög företagskoncentration och höga etableringshinder, exempelvis som en följd av en restriktiv tillämpning av Plan- och bygglagen (PBL), riskerar innebära att konsumenternas efterfrågan inte får fullt genomslag på marknaden.

### DE REGIONALA PRISSKILLNADERNA MINSKAR

Den prisstatistik som Konkurrensverket tagit del av tyder på att de regionala skillnaderna avseende priser för dagligvaror minskat sedan Konkurrensverkets undersökning (2002a). Det är inte minst prisnivån i Stockholmsregionen som relativt sett blivit lägre. En tänkbar förklaring till detta är att den politiska ledningen i Stockholm, i sin budget för 2003, angav att nya lågprisbutiker för dagligvaror ska kunna anläggas i olika delar av staden, vilket sedan följdes upp av en aktiv satsning för att det skulle bli fler aktörer på dagligvarumarknaden i syfte att stärka konkurrensen och få ned priserna. Detta har sedermera inneburit en ökad mångfald av dagligvarubutiker i Stockholmsområdet. Som Konkurrensverket framfört vid flera tillfällen bidrar en konkurrensinriktad tillämpning av PBL till att konkurrensen på marknaden skärps, vilket i slutändan innebär lägre priser och större valfrihet för konsumenterna.

### 16.2.3 Energi

#### NYA INVESTERINGAR I PRODUKTION OCH NÄT ÄR NÖDVÄNDIGT

Marknaden för produktion av el är koncentrerad med få aktörer och det finns höga inträdeshinder för ny konkurrenskraftig produktion. För närvarande kan ingen kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft tas i bruk i Sverige. Dessa omständigheter innebär bl.a. att de höga vinster som genereras på elmarknaden inte som på andra marknader kan investeras i nya produktionsanläggningar vilket skulle verka återhållande på priserna. Elmarknaden kan därför inte karaktäriseras som en väl fungerande marknad. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för



nya investeringar i elproduktion är det största enskilda konkurrenshindret på elmarknaden. En utveckling av naturgasmarknaden skulle även kunna bidra till ett större antal aktörer på energimarknaderna. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden samt mellan den och andra energimarknader, krävs dock utbyggda nät och konkurrens mellan flera leverantörer.

En gemensam nordisk marknad minskar effekterna av koncentrationen på den svenska marknaden. De flaskhalsar som finns i överföringssystemen medför dock att den nordiska marknaden fortfarande inte kan betraktas som helt integrerad. Förbättrade förbindelser inom Norden samt mot övriga Europa är därför väsentligt för en effektivt fungerande marknad för elproduktion. En mer internationaliserad marknad medför bl.a. ett ökat utbud, bättre konkurrens men också en utjämning av priserna på de tidigare nationella marknaderna.

### **ÖKAD FLEXIBILITET HOS KUNDERNA ÄR VIKTIGT**

Det är betydelsefullt att harmonisera regelverk för leverantörsbyten, mätning m.m. för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. En effektiv slutkundsmarknad kräver tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos kunderna. Med tätare mätning av el möjliggörs nya avtalsformer där elkunderna kan reagera på prisskillnader på elbörsen eller erbjudas bestämda priser vid olika tillfällen och anpassa sin förbrukning därefter. Det skulle innebära fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt. Månadsmätning är ett steg i rätt riktning, men fler fördelar kan uppnås med ännu tätare mätning. Elkunderna skulle kunna ge tydliga signaler till marknaden att ökade priser leder till minskad försäljning. Det skulle stärka konsumentens ställning på marknaden.

Priserna är ofta höga vid förbrukningstoppar med hård belastning på elnätet. En mer flexibel efterfrågan hos elkunderna skulle därför även vara positiv för effektbalansen, ge effektivare användning av nätet och därigenom minska behovet av utbyggd nätkapacitet.

### **SAMÄGANDET MINSKAR FÖRTROENDET FÖR MARKNADENS FUNKTION**

De samarbeten kring kärnkraft och vattenkraft som finns på elmarknaden innebär stora risker för utbyte av känslig information, bidrar till att minska konkurrensen mellan företagen och utgör samtidigt betydande grund för bristande förtroende för marknadsfunktionen, såväl hos andra marknadsaktörer som hos kunder. Det utbredda samägandet innebär risker för att de tre stora elproducenterna kan påverka utbudet i Sverige och därmed prisnivån i såväl Sverige som på hela den nordiska marknaden.

Flera alternativa lösningar kan övervägas för att skapa en vitalare kärnkraftsmarknad utan inbyggda risker för insyn i konkurrenters produktionsförhållanden och strategier. Ett första alternativ är att samägandet inom kärnkraftsproduktionen helt löses upp. De tre huvudägarna skulle i stället fördela existerande reaktorer mellan sig och driva verksamheterna i tre separata kärnkraftsföretag.

Ett annat alternativ är att samägandet ändras på så sätt att de delägda kärnkraftsföretagen görs mer självständiga gentemot ägarna och deras övriga verksamheter. Nuvarande delägare skulle fortsätta att äga kärnkraftsföretagen, men dessa skulle drivas frikopplade från och oberoende av moderföretagens verksamhet. Delägarna skulle inte längre ha egen kontroll över produktionen motsvarande sin ägarandel. Kärnkraftverken skulle i stället ha eget balansansvar mot Svenska Kraftnät och agera som självständiga säljare på Nord Pool. Ägarna till dessa "nya" kärnkraftsföretag

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

skulle därmed inte kunna samplanera kärnkraftsproduktionen med övrig produktion. I stället skulle en fristående ledning för respektive kärnkraftsföretag producera och sälja el på Nord Pool med utgångspunkten att optimera verksamhet och vinst enbart utifrån kärnkraftsföretagets konkurrensförutsättningar.

Ovan skisserade alternativ skulle kunna kombineras med att staten utnyttjar sitt ägande i Vattenfall till att ge möjlighet för nya ägare i kärnkraftsföretagen utanför den existerande kretsen av elproducenter. Som jämförelse kan nämnas att i Finland ägs en stor del av elproduktionen av den elitensiva industrin. Nya delägare även i svensk kärnkraftsindustri skulle kunna bidra till att minska riskerna för olämpligt informationsutbyte och samordning mellan övriga deläggande elproducenter. Detta skulle i sin tur öka förtroendet för prisbildningen på Nord Pool.

Staten kan även överväga möjligheterna att dela upp Vattenfalls elproducerande enheter i flera företag med eget resultatansvar, exempelvis ett för vattenkraftbaserad produktion och ett eller flera företag för övriga produktionstekniker. Detta skulle väsentligt kunna öka konkurrensen på den svenska och nordiska elmarknaden. Liknande förslag med samma inriktning har framförts i Finland vad gäller den vattenkraft som det statligt majoritetsägda företaget Fortum äger.

I den senaste statsbudgeten pekar regeringen på att man är medveten om problemen med samägandet och att frågan ska utredas. Staten har som ägare till den största delägaren i svensk kärnkraftsindustri, Vattenfall, möjlighet att verka för att dessa samarbeten löses upp. Regeringsföreträdare har under hösten 2006 i intervjuer meddelat att en diskussion även förs om huruvida den vertikala integration som finns inom Vattenfall kan verka snedvridande på marknaden. Därför kan förslag komma

att handla om att bryta upp Vattenfall i flera statliga företag som inte ska ingå i samma koncern. I slutet av november 2006 överlämnades en utredning till regeringen om förutsättningarna för att utveckla råkraftmarknaden mot en marknad för s.k. baslast och en marknad för s.k. toppkraft. I den rapporten lämnas bl.a. förslag på möjliga sätt att upplösa samägandet inom svensk kärnkraft för att öka konkurrensen. Som delar av en sådan upplösning diskuteras möjligheten att bilda ytterligare ett statligt kärnkraftsföretag eller att sälja delar av Vattenfalls produktionskapacitet till svensk industri eller andra oberoende aktörer. Förslag lämnas också om att Vattenfalls svenska vattenkraftanläggningar läggs i nytt bolag som antingen kan behållas av staten eller säljas ut på motsvarande sätt som kärnkraften. Konkurrensverket delar utredarens bedömning att dessa förslag skulle förbättra konkurrensen på den svenska och nordiska elmarknaden.

### SYSTEMET FÖR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER ÄR INEFFEKTIVT

Priserna för utsläppsrätter har blivit högre än vad som förväntades. Detta har i sin tur medfört högre elpriser och gett upphov till en diskussion om systemets utformning och dess effekter. Ekonomiska styrmedel av detta slag bidrar som regel till att förena miljömål och konkurrens. Systemet har dock brister och synes inte på ett tillräckligt effektivt sätt uppnå sitt syfte att begränsa koldioxidutsläppen. Framför allt begränsas systemets totala effektivitet av att det enbart är europeiskt, medan problemet som ska lösas är globalt. Om produktion flyttas till länder som saknar regelsystem för koldioxidbegränsningar kan de globala effekterna till och med bli negativa. Nuvarande handelssystem har också ett alltför begränsat omfång eftersom viktiga områden med betydande utsläpp inte ingår, exempelvis transportsektorn.

Principen att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på historiska utsläpp är i grunden felaktig, bl.a. eftersom det kan innebära att företagen ges incitament att öka sina utsläpp för att kommande år få högre tilldelning. Nuvarande gratistilldelning till *existerande anläggningar* medför en omotiverad förmögenhetsomfördelning från skattebetalare till kapitalägare – från slutförbrukare till elproducent. Gratistilldelningen av utsläppsrätter till *nya anläggningar* är vidare att betrakta som en form av investeringsbidrag som påverkar vilka investeringar som görs inom ekonomin. Miljömässigt sämre eller ekonomiskt mindre lönsamma investeringar riskerar därmed att gynnas på bekostnad av mer miljövänliga eller lönsamma, dvs. den samhälls-ekonomiska effektiviteten försämras.

Företrädare för elbranschen hävdar ibland att höga vinster är en förutsättning för investeringar, men i det här sammanhanget är det mer korrekt att säga att höga och förutsägbara priser är en förutsättning för investeringar. Oavsett hur elmarknaden organiseras, måste elpriserna på lång sikt anpassas till den långsiktiga marginalkostnaden för ny produktion, vilket med nuvarande politik rimligen innebär elpriser som i huvudsak återspeglar kostnaden för förnyelsebar energi. Det finns ingen anledning att motsätta sig en sådan utveckling om det finns en politisk majoritet för detta, men reformerna bör inte utformas så att producenterna gynnas på konsumenternas bekostnad.

#### 16.2.4 Elektronisk kommunikation

Inom området för elektronisk kommunikation har den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen lett till betydande prissänkningar för företag och konsumenter. Kostnadssänkningarna har också gjort det möjligt för företag att i större utsträckning

anlägga egna nät och utveckla nya produkter. Aktörer som inte tidigare varit verksamma inom telefoni respektive television konkurrerar i allt högre grad med de etablerade operatörerna. Den snabba utvecklingen av ADSL och Internetaccess via kabelmodem har lett till att det är möjligt att leverera en mängd tjänster via olika infrastrukturer. Övergången från kretskopplade telenät (PSTN) till paketförmedlande (IP-baserade) nät påverkar både användare och operatörer.

På mobiltelemarknaden har konkurrensen under senare år ökat. Ett flertal olika kundgrupper kan identifieras som har olika önskemål om tjänsteinnehåll och priser. De olika kundgruppernas heterogena intressen kan tillgodoses av mobiloperatörerna, bl.a. genom prisdifferentiering. Mobiloperatörerna marknadsför många abonnemangstyper till varierande priser och valmöjligheterna har ökat betydligt. Vidare har prestandan på mobiltelefoner ökat markant under senare år. Exempelvis har ljudkvaliteten och batteriers drifttid ökat.

#### REGLERING OCH TILLSYN

Stora delar av marknaden för elektronisk kommunikation omfattas av förhandsreglering genom lagen om elektronisk kommunikation (LEK). LEK baseras på ett antal direktiv som beslutats inom EU. Som nämnts i denna rapport är en bärande tanke i regelverket att marknaden för elektronisk kommunikation ska utvecklas så att den generella konkurrensregleringen ska vara ett tillräckligt instrument för att värna om en effektiv konkurrens. I takt med att konkurrensen utvecklas är således syftet att låta särslagstiftningen ge vika för generell konkurrenslagstiftning. Konkurrensen på marknaden och de investeringar som operatörer planerar att genomföra är emellertid inte oberoende

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

av den rådande regleringen, t.ex. vad gäller tillträde till infrastruktur.

Avgränsningen av relevant marknad och bedömningen av om någon aktör har ett betydande inflytande ska enligt LEK grundas på konkurrensrättsliga principer. Användningen av konkurrensrättsliga principer och analyser, som det nya regelverket baseras på, är betydligt svårare att applicera *ex ante* (på förhand) än *ex post* (i efterhand) och det finns ingen garanti för att ett enhetligt regelverk kommer att leda till enhetliga och konsistenta bedömningar. I syfte att söka motverka missbruk av marknadsstyrka, finns det en risk för att regleringsmyndigheter inför alltför många och ingripande skyldigheter för nätägare och operatörer vilket leder till betydande tillsyns- och administrativa kostnader.

En annan risk med (alltför) ingripande sektorspecifik reglering är att incitamenten att anlägga egna nät och utveckla nya produkter kan minska, dvs. leda till dynamiska effektivitetsförluster. Detta innebär att marknaderna inte utvecklas i riktning mot långsiktigt hållbar konkurrens.

EU-kommissionen har framhållit att det är nödvändigt med konkurrerande nätverk för att få till stånd varaktig konkurrens. Konkurrensverket delar denna syn. Infrastrukturbaserad konkurrens skapar, i motsats till tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk, ett konkurrenstryck i hela värdekedjan och ger företagen maximal frihet att utveckla och konkurrera med differentierade produkter. Dessutom är behovet av regleringsingripanden mindre, dvs. tillsynskostnaderna är mindre. Dessa samhällsekonomiska kostnader har visat sig vara betydande, inte minst pga. att beslut överklagas. Åtgärder som främjar konkurrens mellan nätverk inom området för elektronisk kommunikation är följaktligen samhällsekonomiskt önskvärda.

Det finns ett samband mellan marknadens struktur och graden av reglering. De skyldigheter som införs för en infrastrukturägare påverkar konkurrenternas val mellan investeringar i egen infrastruktur och köp av förädlade produkter, vilket i sin tur inverkar på marknadsstrukturen. För att den planerade övergången från sektorspecifik reglering till generell konkurrensreglering ska kunna ske bör de beslutade skyldigheterna begränsas i tiden eller så kan en ordning med dynamiska priser som stiger över tiden införas. I annat fall blir övergången till varaktig konkurrens inom området för elektronisk kommunikation inte trovärdig.

### 16.2.5 Banktjänster

Marknadskoncentrationen har minskat inom flera delmarknader för banktjänster riktade till konsumenterna. Trots detta svarar alltjämnt de fyra storbankerna för 70-80 procent av marknaden vilket är en hög marknadskoncentration även i ett internationellt perspektiv. En ökad konkurrens inom detta område är nödvändig för att få till stånd ett större omvandlingstryck. Detta skulle i sin tur främja innovationsbenägenheten och kunna leda till ett större, och mer varierat, utbud av tjänster.

### KONKURRENSNEUTRALT TILLTRÄDE TILL INFRASTRUKTUR ÄR NÖDVÄNDIGT

Betydelsefullt för såväl marknadens utveckling som för möjligheterna för nya aktörer att ta sig in på marknaden är de villkor som gäller för att få tillträde till generella betalningssystem. Det är viktigt att villkoren inte missgynnar nya aktörer och på så sätt hindrar en utveckling mot ökad konkurrens. Detta kan kräva förändrade regelverk på området. Det kan också vara nödvändigt att renodla den affärsmässiga styrningen av de generella betalningssystemen

och frigöra dessa från de potentiella intressekonflikter som kan uppstå när systemens ägare ofta också är deras största kunder.

### **BEGRÄNSAD KONSUMENTRÖRLIGHET HÄMMAR KONKURRENSEN**

En faktor av stor betydelse som påverkar konkurrensförhållandena på marknaden är den begränsade konsumentrörligheten. Det finns olika typer av omställningskostnader som gör att konsumenterna drar sig för att byta bank eller nyttja banktjänster från flera olika banker samtidigt. Omställningskostnaderna består bl.a. i svåröverskådliga avgiftssystem som gör att jämförelser mellan olika bankers tjänster är svåra att göra. Dessutom innebär ett byte av transaktionskonto till en annan bank ett relativt krävande administrativt arbete vilket hämmar benägenheten att genomföra sådana byten. En annan faktor som bidrar till minskad rörlighet bland konsumenterna är reavinstbeskattningen vid försäljning av andelar i värdepappersfonder, enskilda aktier eller andra värdepapper.

#### **16.2.6 Äldreomsorg**

Det finns inga direkta regler som förbjuder företag att inträda på området för äldreomsorg. Eftersom få brukare har råd att själva betala hela kostnaden för nödvändig vård och omsorg, är de generellt sett hänvisade till den skattefinansierade äldreomsorgen som kommunen ytterst är ansvarig för. Det innebär att företagen inom detta område i stor utsträckning är beroende av offentlig finansiering. För att privata aktörer ska kunna etablera sig på marknaden krävs i princip att utföraren får ingå avtal med kommunen. Den konkurrensutsättningsmetod som tillämpas har därför betydelse för etableringsmöjligheterna på marknaden.

Som framgått av denna rapport finns det såväl fördelar som nackdelar med entreprenad- respektive valfrihetsmodellen. Även inom äldreomsorgen gäller att det inte finns någon entydig lösning för hur verksamheten bör konkurrensutsättas.

### **VALFRIHET FÖR ÖKAD MÅNGFALD – MEN BEAKTA OMSTÄNDIGHETERNA I DET ENSKILDA FALLET**

Det finns en utbredd önskan hos allmänheten om att äldre fritt ska kunna välja utförare av äldreomsorgen. Kvalitetsundersökningar visar att upplevd kvalitet som regel inte beror på om omsorgen utförs i privat eller offentlig regi. Den upplevda kvaliteten beror snarare på andra faktorer, såsom bemötande och möjligheter att påverka hjälpens innehåll. Även kontinuitet har visat sig vara en högt värderad kvalitetsaspekt. Att valfrihetsmodellen främjar kontinuitet och stärker brukarens möjligheter att påverka hjälpens innehåll är faktorer som talar för att tillämpningen av denna modell bör stimuleras. Vidare innebär valfrihetsmodellen att utförarna inte garanteras någon produktion. Detta skapar starka ekonomiska incitament för utförarna att upprätthålla god kvalitet på tjänsterna och att reagera på brukarnas preferenser, vilket kan vara nödvändigt för att kunna möta alltmer differentierade behov och önskemål exempelvis när den etniska, kulturella och religiösa mångfalden ökar.

För att valfrihetsmodellens intentioner ska infrias förutsätts dock att brukaren eller någon anhörig kan fatta ett aktivt beslut om valet av utförare. Detta förutsätter bl.a. att det finns tillförlitlig information om marknaden och att brukaren har möjlighet att byta utförare vid missnöje. Inom särskilt boende kan det vara svårare att uppnå dessa förutsättningar än inom hemtjänstverksamhet. Utförarbyte inom särskilt boende innebär exempelvis att bruka-

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

ren måste flytta från ett boende till ett annat. Valmöjligheten för brukaren kan även begränsas av att köer är mer vanligt förekommande inom särskilt boende.

Vidare kan möjligheten för fler än en producent att agera på marknaden vara begränsad inom glesbygdsområden. Under sådana förhållanden kan fördelarna med valfrihetsmodellen vara begränsade. Entreprenadmodellen kan då vara en mer lämplig metod för konkurrensutställningen.

Vid entreprenadmodellen kan intensiv konkurrens uppstå vid upphandlingstillfället. Därefter är konkurrenstrycket betydligt lägre. Det finns därmed en potentiell risk att utföraren försämrar kvaliteten för att minska verksamhetens kostnader. När entreprenadmodellen tillämpas är det således extra viktigt att verksamheten följs upp och utvärderas.

### 16.3 Bedömningar

På basis av redogörelsen i denna rapport lämnar Konkurrensverket följande bedömningar och rekommendationer för att öka konkurrensen och konsumentnyttan.

#### 16.3.1 Generella bedömningar

*En konkurrenspolitisk strategi för ökad välfärd.* Svensk ekonomi möter nya utmaningar på en global marknad. För att möta dessa utmaningar är det viktigt att en politik bedrivs som skapar dynamik och effektivitet. En förutsättning för detta är att marknader öppnas för konkurrens vilket säkerställer ett högt omvandlingsstryck i ekonomin. Inom flera sektorer i svensk ekonomi finns konkurrensproblem. Målet bör vara att uppnå största möjliga konsumentnytta och väl fungerande marknader. Det är därför, *för det första*, viktigt att undanröja inträdes hinder för såväl inhem-

ska som utländska företag. *För det andra* måste konsumenterna förses med tillräcklig information för att de ska kunna vara aktiva. Det får heller inte vara förenat med alltför betydande omställningskostnader för att kunna göra aktiva val. *För det tredje* bör liberaliseringen och regelreformen av marknader fortgå. De recept för en lyckad liberalisering som presenteras i denna rapport är inte bara giltiga för de traditionella nätverksbranscherna utan även för de statliga monopol som behandlades i Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige 2005", dvs. bl.a. monolet för detaljhandelsförsäljning av läkemedel (apoteksmonopolet). Sammantaget kommer detta leda till att den konkurrensutsatta delen av svensk ekonomi ökar. Ett helhetsgrepp bör tas kring dessa problemområden och leda till att regeringen utformar en konkurrenspolitisk strategi för ökad välfärd.

*Ta lärdom av tidigare erfarenheter vid kommande liberaliseringar och regelreformer.* När statsmakterna går vidare i arbetet med reformeringar av marknader, är det viktigt att man drar nytta 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.

*Vid försäljning av statliga företag bör konsumentintresset beaktas.* Enligt regeringens budgetproposition för 2007 ska försäljning av statliga företag motsvarande 50 miljarder kronor per år genomföras under perioden 2007-2009. Det finns risk för intressekonflikter när staten både är ägare och utövar tillsyn av företag vilken kan hämma marknadens effektivitet. En försäljning av statliga företag bör föregås av en noggrann analys av olika åtgärder för att undvika potentiella konkurrensproblem. I de fall en statlig aktör är dominerande på en marknad, till följd av vertikal integration eller av andra skäl, kan det övervägas om strukturell separation ska genomföras så att en försäljning av ett statligt företag genererar fler än ett nytt privatägt företag till marknaden.

Förutsättningarna för en strukturell (och ägarmässig) separation försvåras sedan ett bolag väl har börsnoterats. Dessutom kan den tekniska utvecklingen och förekomsten av konkurrerande nätverk minska behovet av en sådan separation. Detta är exempelvis fallet inom området för elektronisk kommunikation. Om det ändå finns starka motiv för en strukturell separation, exempelvis för att minska risken för att konkurrenter diskrimineras, kan en lösning liknande den som genomförts i Storbritannien vara att föredra inom detta område. Där har en strukturell separation genomförts

mellan nätverksaktiviteterna och andra aktiviteter hos operatören British Telecom (BT) genom bildandet av BT Openreach som formellt tillhör BT men agerar helt fristående.

*Öka träffsäkerheten vid koncentrationsprövningar genom att justera gällande omsättningsgränser.* Av de ca 200 koncentrationer som anmäldes till Konkurrensverket under åren 2003-2005 godkändes omkring 97 procent redan i den första utredningsfasen. Med andra ord konstaterade verket snabbt att dessa var oproblematiske koncentrationer från konkurrenssynpunkt. Anmälningar och prövningar av sådana koncentrationer medför administrativa kostnader för såväl företagen som staten, liksom en onödig fördröjning av transaktionens genomförande. De gällande reglerna innebär dessutom att det finns risk att konkurrensbegränsande koncentrationer helt undgår prövning eftersom gränsen för att koncentrationer ska prövas, fyra miljarder kronor i global omsättning, är hög efter svenska förhållanden. För att öka sannolikheten för att konkurrensbegränsande koncentrationer upptäcks samtidigt som antalet "onödiga" anmälningar kan minskas med 40 procent föreslår Konkurrensverket att gränsen för parternas sammanlagda omsättning justeras till att avse *mer än en miljard kronor i Sverige* och att gränsen för parternas enskilda omsättning justeras till *mer än 200 miljoner kronor i Sverige för minst två berörda företag*. Förslaget innebär en viktig del i arbetet med att minska regelbördan för företagen i Sverige.

*Ställ krav på att offentliga aktörer särredovisar näringsverksamhet på konkurrensmarknader.* Konkurrenssnedvridningar mellan offentliga och privata aktörer kan bl.a. orsakas av att myndigheter subventionerar uppdragssverksamheten med allmänna medel. Detta har medfört klagomål om att offentliga aktörer

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

tillämpar underprissättning. Nuvarande regelverk, exempelvis konkurrenslagen, och frivilliga lösningar har inte varit tillräckliga för att lösa problemen. För att avgöra fall av ifrågasatt underprissättning är det viktigt att klargöra sambandet mellan prissättning och kostnader för verksamheten. Det kan vara problematiskt, särskilt om verksamheten bedrivs i samband med myndighetens övriga anslagsfinansierade verksamheter och inte särredovisas med avseende på kostnader och intäkter. För att öka genomlysningen och göra det lättare att upptäcka subventioner med allmänna medel, bör resultaten även offentliggöras i verksamheternas årsredovisningar. Utöver kravet på särredovisning är det också nödvändigt att utforma ett regelverk som förbjuder subventioner av offentliga aktörer som verkar på konkurrensmarknader.

**Sanktioner för offentlig upphandling bör ses över.** Det övergripande syftet med reglerna på upphandlingsområdet är att skapa konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer som konkurrerar om offentliga kontrakt som rör inköp av varor och tjänster. Om leverantörer inte likabehandlas kan konkurrensen snedvridas till skada för det allmänna och konsumenterna. Ett uppmärksammat problem är att det inte finns sanktionsmöjligheter på upphandlingsområdet som kan ligga till grund för prövning i domstol vid allvarliga överträdelser av upphandlingsreglerna, t.ex. otillåten direktupphandling. Att ge tillsynsmyndigheten rätt att föra talan om en s.k. marknadsskadeavgift vid sådana överträdelser skulle ge ökade incitament att följa regelverket.

**Vidta åtgärder för att tillförsäkra att statliga myndigheter och kommunala aktörer följer givna riktlinjer och lagar för näringsverksamhet på konkurrensmarknader.** Offentliga

aktörer bedriver i vissa fall verksamhet på kommunal nivå utan att det finns rimliga skäl till det i förhållande till de rättsprinciper som gäller enligt kommunallagen. Konkurrensverket har framfört att om statliga myndigheter samt kommunala aktörer (förvaltningar och företag) följer det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet respektive kommunallagen skulle konkurrensproblemen vara betydligt mindre. Det har dock visat sig svårt för företag att få prövat i domstol om kommunal näringsverksamhet är förenlig med konkurrenslagen. Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att en statlig utredning bör ges i uppdrag att se över gällande regelverk. Inriktningen bör vara att förtydliga när myndigheter får bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet och ge bättre möjligheter för företag att få till stånd en prövning av huruvida en verksamhet är förenlig med kommunallagen. Vidare bör regelverket kompletteras med en regel som säkerställer att kommunen följer domstolens utslag. Ett domstolsbeslut som gäller kommunala kompetensregler bör exempelvis kunna förenas med vite.

**Immateriella rättigheter kan i vissa fall utnyttjas för att begränsa konkurrensen.**

Immateriella rättigheter har ökat i betydelse de senare åren. Inte minst har den snabba tekniska utvecklingen inom elektroniska kommunikationer och informationsteknologi inneburit ökat behov för företag att skydda sina investeringar. De vinster som innehavare av immateriella rättigheter kan uppnå är en belöning till de aktörer som utvecklar eller uppfinner varor och tjänster. Konkurrensen sker med andra ord om i stället för på marknaden. När immateriella skydd urholkas minskar vinsterna och drivkraften att innovera blir mindre. Dock kan ett utnyttjande av immateriella rättigheter i vissa fall innebära sämre välfärd genom att konkur-



rensen hämmas. I denna rapport redovisas ett antal ärenden där immateriella skydd har utnyttjats på sådant sätt att förfarandet kommit i konflikt med det konkurrensrättsliga regelverket. Konkurrensrätten kan inte gripa in i de immateriella rättigheterna i sig. Däremot kan det sätt på hur rättigheterna utövas strida mot konkurrensreglerna. Det finns mot bakgrund av utvecklingen anledning att rikta uppmärksamhet på de konflikter som kan uppstå i skärningspunkten mellan konkurrens- och immaterialrätt.

**Visst slag av informationsutbyte mellan företag kan begränsa konkurrensen.** Konkurrensverket anser att informationsutbyte som på ett betydande sätt kan underlätta samordning mellan företag eller övervakning och samtidigt har liten sannolikhet för att generera effektivitetsvinster bör begränsas. Om däremot marknadsinformationen görs tillgänglig för allmänheten och även innefattar någon form av åtagande gentemot konsumenterna, kan detta resultera i effektivitetsvinster som uppväger de negativa effekterna. Så länge som informationen är allmän och exempelvis endast ger en bild av den aggregerade försäljningen på en marknad anses den inte vara oförenlig med konkurrenslagstiftningen. Om den däremot är *företagsspecifik* och av en sådan natur att den *märkbart begränsar konkurrensen* och normalt skulle uppfattas som *hemlig* strider utbytet mot artikel 81 i EG-fördraget respektive 6 § i konkurrenslagen.

**Snabba och effektiva tvistlösningsmekanismer är av stor betydelse för marknadseffektiviteten och konsumentnyttan.** När marknader öppnas för konkurrens ligger det som regel inte i det dominerande företagets intresse att få till stånd en snabb lösning av olika problem och konflikter. Osäkerheten om utfallet av

domstolsprocesser som kan vara utdragna hämmar investeringsbenägenheten och intresset hos nya företag att träda in på marknaden. Genom att det klart anges vad som gäller i tvistlösningsmekanismen, ökar reglerarens möjligheter att fatta snabba beslut så att etablerade företag inte får otillbörliga konkurrensfördelar gentemot nya konkurrenter.

**Begränsa reglerade företags möjligheter att föra kostnader mellan olika verksamheter.** När regleringar införts för företag inom vissa verksamheter men inte alla, kan det vara nödvändigt att begränsa möjligheterna för berörda företag att föra kostnader mellan olika verksamheter. Strukturell separation begränsar dessa möjligheter. Inom olika områden, t.ex. inom energiområdet, är det vanligt förekommande att företag bedriver såväl prisreglerad monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. Företagen kan då öka sin vinst genom korssubventionering. Detta kan ske genom att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten i syfte att kunna motivera högre (reglerade) priser och intäkter. Företags incitament att föra kostnader mellan verksamheter kan minska genom att prisregleringens koppling till kostnaderna minskar, vilket exempelvis är fallet vid en pristaksreglering.

**Utveckla metoder för att mäta effektivitet och produktivitet inom offentligt finansierade verksamheter.** Kunskaper om konsekvenserna av konkurrensutsättning inom vård- och omsorgsområdena utgör ett viktigt underlag för politiska ställningstaganden, underlättar huvudmännens styrning samt stimulerar till förbättringar. Kunskaperna är dock många gånger bristfälliga. Problemen består dels i att det saknas metoder för att mäta produktivitet och effektivitet samt utvärdera kvaliteten för

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

tjänster inom dessa områden, dels att relevant statistik ofta saknas. År 2005 påbörjade Socialstyrelsen tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting ett arbete med att utforma en nationell modell för indikatorer som möjliggör kvalitets- och effektivitetsjämförelser av aktuella tjänster på kommunal- och landstingsnivå. En avsikt med samarbetet är att genomföra och publicera kontinuerliga uppföljningar av hälso- och sjukvårdens samt äldreomsorgens kvalitet och effektivitet. Detta initiativ är vällovligt och det är angeläget att resurser avsätts för att arbetet ska kunna fortgå.

*Vid konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster bör kommuner upprätta långsiktiga planer för den konkurrensutsatta verksamheten.* Flera studier visar att det många gånger finns brister i beställarnas kompetens. Vidare har uppföljningen av konkurrensutsatt verksamhet generellt sett varit otillräcklig. En ändamålsenlig konkurrensutsättning förutsätter bl.a. att beställaren upprättar en långsiktig plan för hur konkurrensutsättning av marknaden ska ske och hur denna ska följas upp och utvärderas. En långsiktig konkurrensplan förtydligar kommunens avsikter, ger klara spelregler, minskar osäkerheten och kan således bidra till att fler företag etablerar sig på marknaden. Som en del i en sådan plan bör beställarkompetensen inom kommunen utvecklas. Det kan ske genom såväl utbildningsinsatser som genom erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan kommuner.

### 16.3.2 Branschspecifika bedömningar

#### BYGG OCH ANLÄGGNING

*Kommuner bör som regel använda markanvisningstävlingar vid tilldelning av byggbar mark.* För att stimulera internationalisering och konkurrens på byggområdet är det viktigt att tilldelningen av kommunal mark sker ändamålsenligt. När kommuner säljer eller upplåter mark sker det som regel genom s.k. direktanvisning. Ett alternativ till direktanvisning är s.k. markanvisningstävlingar som innebär att mark upphandlas i konkurrens. Sådana tävlingar kan underlätta för nationella och internationella aktörer att ta sig in på marknaden. Argument som framförts mot att använda markanvisningstävlingar är höga administrativa kostnader för kommunerna och att små byggföretag kan ha svårt att delta. Dock riskerar direktanvisning att leda till godtycklig tilldelning eller i värsta fall tilldelning som ensidigt gynnar vissa företag. För att undvika att små företag stängs ute från marknaden bör kommunerna sälja såväl små som stora markområden genom anbudstävlan. När kommuner säljer mark bör det normalt ske med krav på byggstart inom viss tid för att undvika att företag köper upp mark i syfte att försvåra inträde för konkurrerande företag till marknaden.

*Effektivisera den kommunala planprocessen.* Tillgången till byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen hänger ihop eftersom det krävs kommunala tillstånd för att bygga. Plan- och bygglagens (PBL) utformning och tillämpning har betydelse för konkurrensen inom byggområdet. Den kommunala planprocessen kan i vissa fall vara ett konkurrens hinder eftersom tillgången på detaljplanerad mark kan vara kraftigt begränsad och plan-

processerna kännetecknas av lång tidsutdräkt. Långa handläggningstider, överklaganden och bristande planberedskap i kommunerna kan utgöra etableringshinder. Det är på förhand svårt att bedöma hur lång eller komplicerad en kommunal planeringsprocess kan vara. Resurs- och kapacitetsbrist i kommunerna har vidare lett till att det ofta i praktiken är de stora byggföretagen som svarar för den fysiska planeringen av byggbar mark. I syfte att effektivisera processen bör PBL kompletteras med möjligheter för fastighetsägare att formellt ansöka om planändring. För att planprocessens längd ska minskas bör tidsfrister införas, processen förenklas, begränsningar i möjligheterna till överklagande av detaljplan genomföras och instanskedjan kortas. Dessa förslag på förändringar av PBL utvecklas av Konkurrensverket i yttrandet (dnr 819/2005) över PBL-kommitténs betänkande (SOU 2005:77).

## DAGLIGVARUHANDEL

*En ökad hänsyn till effekterna på konkurrensen vid den kommunala marktilldelningen leder till lägre priser och ett breddat utbud av dagligvaror.* Liksom för byggområdet har Plan- och bygglagens (PBL) utformning och tillämpning betydelse för konkurrensen för dagligvaruhandel. Det förekommer regionala prisskillnader vad avser dagligvaror i Sverige. Det är uppenbart att olika kommuners tillämpning av PBL spelar en stor roll för priser, produktutbud och butiksstruktur. De senaste tio åren har strukturen ändrats. Det har blivit färre och större butiker samtidigt som andelen lågprisriktade butiker har ökat liksom andelen butiker i externa lägen. För ett antal år sedan var priserna för dagligvaror relativt sett höga i Stockholmsregionen. Enligt den statistik som Konkurrensverket analyserat avseende priser för år 2006 har detta förändrats. Priserna

för dagligvaror i Storstockholm är numera i paritet med de i regioner där prisnivån tidigare varit markant lägre, så som i västra Sverige. Utvecklingen kan sägas sammanfalla med att tillämpningen av PBL avseende etablering av dagligvaruhandel blivit mer generös i Stockholm än tidigare. Mot denna bakgrund kan det konstateras att konsumenterna har mycket att vinna på att konkurrensintresset i högre grad beaktas vid tillämpningen av PBL. En mer konkurrensinriktad tillämpning leder till minskad marknadskoncentration, lägre priser och en ökad variation av utbudet.

## ENERGI

*Integrationen av de nordeuropeiska elmarknaderna bör fullföljas.* En gemensam marknad minskar 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. En mer internationaliserad marknad medför bl.a. ett ökat utbud, bättre konkurrens men också en utjämning av priserna på de tidigare nationella marknaderna. Det är också betydelsefullt att harmonisera regelverk för leverantörsbyten, mätning m.m. för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. En effektiv slutkundsmarknad kräver tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos kunderna. Sverige bör därför införa timbaserad mätning av el för att möjliggöra avtalsformer där konsumenterna kan reagera på prisskillnader på elbörsen eller erbjudas bestämda priser vid olika tillfällen och anpassa sin förbrukning därefter. Det skulle stärka konsumenternas ställning på marknaden.

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

**Stimulera nytillträde och kapacitetsökningar.** Marknaden för produktion av el är koncentrerad med få aktörer och det finns höga inträdeshinder vid nyetablering. För närvarande kan ingen kärnkraft och i praktiken ingen ny vattenkraft tas i bruk i Sverige. Detta gör att elmarknaden inte kan karaktäriseras som en väl fungerande marknad. Investeringar i nya produktionsanläggningar skulle verka återhållande på priserna. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för nya investeringar i elproduktion är det största enskilda konkurrenshindret på elmarknaden. Staten bör därför med tydlighet och långsiktighet i energipolitiken stimulera investeringar i elproduktion och etablering av företag.

**Begränsa samägandet inom elproduktionen.** I sin roll som ägare till marknadens största företag, Vattenfall, bör staten också ta initiativ till att begränsa risker och effekter av samäganden inom svensk elproduktion. Samäganden och samarbeten kring kärn- 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. I de fall samäganden inte helt kan upplösas bör samägda företag i stället göras mer självständiga gentemot ägarföretagen med eget ansvar för försäljning, eget balansansvar etc. Staten kan även överväga möjligheterna att dela upp Vattenfalls elproducerande enheter på flera företag med eget resultatansvar och överväga om några enheter kan säljas ut eller få en bredare ägarkrets. Detta skulle väsentligt öka konkurrensen på den svenska och nordiska elmarknaden.

**Det behövs en skärpt åtskillnad mellan konkurrensutsatt verksamhet och nätmonopolen inom energisektorn.** Nuvarande regler om åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet inom integrerade företag på energimarknaden är otillräckliga. Detta bidrar till det bristande förtroende som finns hos många fristående handelsföretag, företagskunder och konsumenter till att marknaden fungerar på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt. En tydlig organisatorisk och funktionell åtskillnad mellan nätmonopol och konkurrensutsatt verksamhet är nödvändig för att motverka korssubventionering och olämpligt informationsutbyte. En skärpt åtskillnad skulle också öka förutsättningarna för en effektiv tillsyn av nätmonopolen. En ägarmässig separation mellan konkurrensutsatt verksamhet och nätmonopolen är vad som bör eftersträvas.

**EU:s system för handel med utsläppsrätter har brister och bör förändras.** Högre elpriser har gett upphov till en diskussion om handelssystemets utformning och dess effekter. Nuvarande handelssystem har brister och synes inte på ett tillräckligt effektivt sätt uppfylla sitt syfte att begränsa koldioxidutsläppen. Principen att tilldela gratis utsläppsrätter baserat på historiska utsläpp är i grunden felaktig, bl.a. eftersom det kan innebära att företagen ges incitament att öka sina utsläpp för att kommande år få högre tilldelning. Inriktningen bör vara att auktionera ut utsläppsrätterna. Gratistilldelningen till existerande anläggningar medför en omotiverad förmögenhetsomfördelning från slutförbrukare till elproducenter. Gratistilldelningen till nya anläggningar är vidare att betrakta som en form av investeringsbidrag som påverkar vilka investeringar som görs inom ekonomin. Miljömässigt sämre eller ekonomiskt mindre lönsamma investeringar riskerar därmed att gynnas på bekostnad av

mer miljövänliga eller lönsamma, dvs. den samhällsekonomiska effektiviteten försämras. Med dessa utgångspunkter bör Sverige inom EU verka för en förändring av systemet för handel med utsläppsrätter.

### ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

*Sektorsmyndigheten bör ha ett dynamiskt betraktelsesätt som utgångspunkt för behovet av förhandsreglering av olika marknader.* Investeringar inom området elektronisk kommunikation är av stor betydelse för produktivtetsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten. Etablerade och nya operatörer erbjuder i allt större omfattning ett spektrum av tjänster såsom fasta och mobila teletjänster, datakommunikation (Internetaccess) och television. Konvergensen, som bl.a. gäller utbudet av flera tjänster genom en enda infrastruktur eller från en enda operatör, har implikationer på avgränsningen av relevanta marknader och därmed även på regleringen inom området för elektronisk kommunikation. Den snabba tekniska utvecklingen innebär att de på förhand fastställda marknaderna löper stor risk att bli föråldrade. Detta kan i sin tur minska operatörers incitament att anlägga nät och utveckla nya produkter. Ett dynamiskt betraktelsesätt bör följaktligen vara utgångspunkten för behovet av förhandsreglering av olika marknader.

### JÄRNVÄGSSEKTORN

*Liberaliseringen av järnvägsmarknaden bör fullföljas.* En ökad konkurrens kan bidra till ökad effektivitet i järnvägstrafiken och samhället bör därför så långt möjligt utnyttja konkurrensverket såväl för kommersiellt bärkraftig persontrafik som vid upphandling av olönsam trafik. Inför en kommande marknadsöppning måste förutsägbara och långsiktiga spelregler finnas för marknadens aktörer.

I EU:s tredje järnvägspaket föreslås även en öppning av marknaden för internationella passagerartransporter på järnväg till år 2010. Det innebär att en ny marknadstillträdesmodell med konkurrens på spåren måste utarbetas. Tiden fram tills dess bör utnyttjas till att successivt ställa om den svenska marknaden. För övriga aktörer, nuvarande och potentiella konkurrenter till SJ AB, är det särskilt viktigt att få klart besked om när SJ AB:s ensamrätt kommer att tas bort. Konkurrensneutrala villkor mellan SJ AB och andra aktörer måste säkerställas. Tydliga spelregler är viktiga för aktörernas beslut om framtida investeringar och påverkar även möjligheterna för nya företag att träda in på marknaden. Viktiga områden att utveckla för såväl person- som godstrafiken är bl.a. fordonsförsörjning, tillgång till underhålls- och serviceverkstäder, terminaler och andra gemensamma funktioner samt metoder för kapacitetsfördelning och tillsyn. Av stor betydelse är att det utvecklas mekanismer och regelverk för hur ofrånkomliga konflikter mellan kommersiell person- och godstrafik och av samhället upphandlad trafik ska lösas. Sektoransvaret för järnvägen bör även föras över från infrastrukturägaren Banverket till tillsynsmyndigheten Järnvägsstyrelsen.

### BANKTJÄNSTER

*Renodla den affärsmässiga styrningen av betalssystemens infrastruktur för att undvika intressekonflikter.* För betalssystemen i Sverige är det vanligt att konkurrerande företag samarbetar i s.k. infrastrukturklubbar. Ett tydligt exempel är Bankgirot där de största ägarna samtidigt är systemets största kunder. Samägandet kan innebära risk för att konkurrenter får insyn i varandras verksamheter utöver vad som är nödvändigt för skötseln av det gemensamma systemet. Detta kan begränsa konkur-

## 16 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

rensen. En annan risk är att de största ägarna utformar tillträdesvillkoren så att nya aktörer på marknaden missgynnas. För att eliminera dessa risker bör den affärsmässiga styrningen av systemen renodlas genom att potentiella intressekonflikter undanröjs. Dessa frågor är även högt prioriterade inom ramen för arbetet med den nya betalningsinfrastrukturen i Europa, Single Euro Payment Area (SEPA), som kommer att få stor betydelse även för Sverige. Konkurrensverket har till EU-kommissionen framfört att det är viktigt att en renodling genomförs i syfte att begränsa potentiella intressekonflikter också inom SEPA.

*Inför effektivare regler för tillträde till betalningsinfrastruktur.* Betalsystemen inom banksektorn kännetecknas av betydande nätverkseffekter. Med detta avses att nyttan av tillgången till ett visst system blir större ju fler som har tillgång till systemet. Inom flera andra nätverksbranscher finns särskilda regler för tillträde. Det gäller inte minst området för elektronisk kommunikation. Konkurrensverket förordar att särregleringar för enskilda branscher ska fasas ut och att tillsyn i huvudsak ska ske med hjälp av den generella konkurrenslagstiftningen. Dock finns skäl att på kort sikt förstärka regelverket för tillträde till betalningsinfrastrukturen. Börs- och clearinglagen innehåller inga regler som förbjuder exempelvis volymrabatter som tillämpas av bland andra Bankgirot och Dataclearingen. I lagen ställs visserligen krav på neutralitet i den meningen att lika fall ska bedömas på lika sätt. Men detta är inte tillräckligt för att säkerställa att tillträdesvillkoren utformas så att en utveckling mot en ökad konkurrens stimuleras. Det behövs tydligare regler för att säkerställa objektiva, proportionella och icke-

diskriminerande villkor för tillträde. Regeringen bör därför verka för att det nya betaldirrektivet som arbetas fram inom EU innehåller sådana bestämmelser.

### *Underlätta för konsumenterna att byta bank.*

Som Konkurrensverket framfört i flera olika rapporter finns det betydande byteskostnader för konsumenterna som vill byta bank. Det beror dels på att det ofta kan vara svårt att jämföra alternativen på marknaden, dels att det upplevs som krångligt att genomföra ett byte i praktiken. För att underlätta för konsumenterna att byta bank, bör konsumentinformationen förbättras, administrativa hinder undanröjas och regelverket ses över. Regeringen bör ta ett samlat grepp kring dessa frågor. Exempelvis bör Konsumenternas Bank- och Finansbyrås stöd till konsumenterna stärkas och åtgärder vidtas för att minska det administrativa arbetet för konsumenterna som ska byta bank. Det bör vara minst lika lätt för en konsument att genomföra ett bankbyte som det är för en juridisk person att göra det. En skatteregel som höjer konsumenternas byteskostnader är att reavinstbeskattning erläggs när konsumenterna byter aktiefonder eller enskilda aktier. Särskilda investeringskonton bör övervägas som omfattar alla typer av finansiella investeringar och som möjliggör byten av exempelvis aktiefonder och aktier utan att reavinstbeskattning utgår förrän uttag från kontot sker. Sådana konton bör vara personliga vilket innebär att de skattefritt ska kunna överföras mellan olika banker eller finansbolag för att stimulera till ökad kundriktighet och därmed till en förbättrad konkurrens till nytta för konsumenterna.

## ÄLDREOMSORG

*Vid konkurrensutsättning av äldreomsorg bör hänsyn tas till brukarnas efterfrågan.*

Valfrihetsmodellens intention är att brukaren ska kunna byta utförare vid missnöje, vilket skapar konkurrens och ekonomiska drivkrafter för utförarna att anpassa verksamheten efter brukarnas önskemål. Studier visar att det finns en utbredd önskan om att äldre fritt ska kunna välja utförare av äldreomsorgen. Tillämpningen av valfrihetsmodellen bör därför stimuleras. Under vissa förhållanden kan dock förutsättningarna för valmöjligheter vara begränsade. Entreprenadmodellen skapar konkurrens vid upphandlingstillfället och ger kommuner möjlighet att uppnå en kostnadseffektiv tjänsteproduktion. Däremot är konkurrenstrycket efter upphandlingstillfället svagt, vilket innebär en potentiell risk för att utföraren sänker kvaliteten i syfte att reducera verksamhetens kostnader. Detta ställer stora krav på att den upphandlade tjänsten tydligt kan specificeras och följas upp.

## Referenser

## Referenser

- ACNielsen, (2005), *The Power of Private Label 2005. A Review of Growth Trends Around the World*
- Akerlof, G., (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84(3), 488–500.
- Almega, (2005), *Det är väl ett fritt land? – om en valfrihetsrevolution i motvind*
- Armstrong, M. och E. M., Sappington, (2006), "Regulation, Competition and Liberalization", *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV, 325–366.
- Arrow, K., (1962), "Economic Welfare and the Allocation of Resources to Invention", in Richard Nelson (ed.), *The Rate and Direction of Economic Activity*
- Belton, T. M., (1987), "A Model of Duopoly and Meeting or Beating Competition", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 5, 399–417.
- Bergman L., G., Brunekreeft, C., Doyle, N.H. M., von der Fehr, D. M., Newbery, M., Pollitt och P., Régibeau, (1999), *A European Market for Electricity?*, Centre for Economic Policy Research
- Bergman, M., (2002), *Lärobok för regelnsisar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21
- Bergman, M., J.E., Nilsson och R., Pryddoke, (2005), *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, SNS Förlag
- Binmore, K. och D., Harbord, (2005), "Bargaining over fixed-to-mobile termination rates: countervailing buyer power as a constraint in monopoly power", *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 1, No 3.
- Bontemps, C., V., Orozco och V., Réquillart, (2005), *Confirming the Price Effects of Private Labels Development*, University of Toulouse-INRA & IDEI
- Boverket, (2005a), *Housing Statistics in the European Union 2004*, National Board of Housing, Building and Planning, Sweden Ministry for Regional Development of the Czech Republic
- Boverket, (2005b), *Marktpolitik och kommunala markpriser – En undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål*
- Carlton, D. W. och J. M., Perloff, (2000), *Modern Industrial Organization*, 3.ed. Pearson Addison-Wesley
- Cave, M., (2006a), "Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment", *Telecommunications Policy*, Vol.30, 223–237.
- Cave, M., (2006b), *Regulation and Competition Law in European Telecommunications*, Paper prepared for Post- och telestyrelsen
- Cave, M., U., Stumpf och T., Valletti, (2006), *A Review of Certain Markets included in the Commission's Recommendation on Relevant Markets subject to ex ante Regulation*
- Competition Commission, (2002), *Market Investigation References: Competition Commission Guidelines*, Consultation Document
- Compte, O., (1998), "Communication in Repeated Games with Private Monitoring", *Econometrica*, Vol. 66, 597–626.
- Copenhagen Economics, (2006), *Regulation of broadband. A descriptive study of the regulation in eight countries*
- DLF (Dagligvaruleverantörers Förbund), (2004), *FOKUS DLF. Handelns egna varumärken*, nummer 1/2004
- Dobson, P., (1998), *The economic welfare implications of own label goods*, University of Nottingham
- Ds 2003:6, *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001*, Hans Lind
- Ds 2005:39, *Bostadsfinansiering*
- Edlin, A. S. och E. R., Emch, (1999), "The Welfare Losses from Price-Matching Policies", *Journal of Industrial Economics*, Vol. XLVII, 145–167.
- EES (Expertgruppen för studier i samhällsekonomi), (2006), *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*, Finansdepartementet 2006:2
- Ekonomistyrningsverket, (2006), *Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? – om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi*, ESV rapport 2006: 15
- Energimarknadsinspektionen (2006a), *Årsrapport 2005*
- Energimarknadsinspektionen (2006b), *Prisbildning och konkurrens på elmarknaden*, ER 2006:13
- Energimarknadsinspektionen (2006c), *Ägarstrukturen på elmarknaden*
- Folland, S., A. C., Goodman och S., Miron, (2001), *The Economics of Health and Health Care*, 3 ed. Prentice Hall
- Frontier Economics, (2006), *Choice in the delivery of local government services. A report prepared for the Audit Commission*
- Grönroos, C., (2000), *Marknadsföring i tjänsteföretag*, 3:3 uppl. Liber Ekonomi
- Hagman Energy AB, (2006), *Förstudie avseende förutsättningarna för att utveckla råkraftmarknaden mot en marknad för s.k. baslast och en marknad för s.k. toppkraft*, Regeringsuppdrag, Dnr M2006/3688/E, 2006-11-24
- HUI (Handelns Utredningsinstitut), (2005a), *Marknadsföring av EMV – den största marknadsföringsutmaningen för detaljhandeln under de närmaste fem till tio åren*, Fredrik Lange, Andreas Hedlund och Nils Bohlin, Forskningsrapport S107
- HUI, (2005b), *Slutrapport för projektet (nr 83/2003), om betydelsen för priser, marginaler och produktsortiment av detaljisternas egna varumärken inom den svenska dagligvaruhandeln*, Konkurrensverkets forskningsprojekt Dnr 83/2003
- Industrifakta, (2005), *Utländsk lågpriskonkurrens inom entreprenader och byggmaterial – Specialrapport från Industrifakta om väntad utveckling, beställarnas attityder och tänkbara strategier*
- ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier), (2006), *Detaljhandeln och produktivitetstillväxten, produktivitetstutvecklingen inom svensk detaljhandel 1993–2004*, ITPS rapportserie A2006:002
- Jansson, J. O., (2006), *Ekonomi och Politik för tjänstesektorn*, SNS Förlag
- Kommunal, (2003), *Äldreomsorgen – en lägesbeskrivning*



- Konkurrentverket, (2001), *Kan kommunerna pressa matpriserna?* Konkurrentverkets rapportserie 2001:4
- Konkurrentverket, (2002a), *Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige?* Konkurrentverkets rapportserie 2002:1
- Konkurrentverket, (2002b), *Vårda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konsumentnytta?* Konkurrentverkets rapportserie 2002:2
- Konkurrentverket, (2004a), *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrentverkets rapportserie 2004:3
- Konkurrentverket, (2004b), *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Konkurrentverkets rapportserie 2004:2
- Konkurrentverket, (2004c), *Telecompetition – Towards a single Nordic market for telecommunication services?*, Report from the Nordic competition authorities
- Konkurrentverket, (2005), *Konkurrensen i Sverige 2005*, Konkurrentverkets rapportserie 2005:1
- Konkurrentverket, (2006a), *Tjänstemarknader där konsumenten har ett informationsunderläge – empiriska exempel från tandvård och bilreparationer*. Konkurrentverkets uppdragsforskningsserie 2006:2
- Konkurrentverket, (2006b), *Konkurrens och kvalitet. En översikt*, Konkurrentverkets uppdragsforskningsserie 2006:5
- Konkurrentverket, (2006c), *Tröskelvärden för koncentrationsprövningar*, Konkurrentverkets rapportserie 2006:3
- Konkurrentverket, (2006d), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, Konkurrentverkets rapportserie 2006:2
- Konkurrentverket, (2006e), *Competition in Nordic Retail Banking*, Report from the Nordic competition authorities
- Konkurrentverket, (2006f), *Tillträdesvillkor för betalssystem – skillnader för små och stora banker*, Konkurrentverkets rapportserie 2006:1
- Konkurrentverket, (2006g), *The Pros and Cons of Information Sharing*
- Konkurrentverket, (2006h), *Kvalitetskonkurrens och kundval inom kommunal äldreomsorg*, Konkurrentverkets uppdragsforskningsserie 2006:6
- Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift, (2005), *Mångfald eller fåfald – egna märkesvaror (EMV) på vinst och förlust*, Nr 3
- Laffont, J.-J. och J., Tirole, (2000), *Competition in Telecommunications*, MIT Press
- LIFS (Lund International Food Studies), (2005), *Dagligvaruhandels egna märkesvaror och deras inverkan på svenska konsumentpriser*, Ekonomihögskolan Lunds universitet
- McKinsey&Company, (2006), *Sweden's economic Performance – Recent Development, Current Priorities*
- Mediavision, (2006), *Internet och bredband 2006–2007*
- Motta, M., (2004), *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
- Norén, L., (2003), *Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Handelshögskolan Göteborg
- OECD, (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*
- OECD, (2002), *Competition, Innovation and Productivity Growth: a Review of Theory and Evidence*, Economics Department Working Papers No. 317.
- OECD, (2006a), *Roundtable on Competition, Patents and Innovation*, DAF/COMP (2006) 22
- OECD, (2006b), *Working Party on Telecommunication and Information Services Policies. Multiple Play: Pricing and Policy Trends*
- Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Prop. 2002/03:110, *Lag om elektronisk kommunikation, m.m.*
- Prop. 2004/05:140, *Genomförande av transparensdirektivet*
- Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*
- PTS (Post- och telestyrelsen), (2004), *ENUM – Slutrapport*
- PTS, (2006a), *Svensk Telemarknad 2005*
- PTS, (2006b), *Nya förutsättningar för samtrafik*, PTS-ER 2006:45
- PTS, (2006c), *Svensk telemarknad första halvåret 2006*, PTS-ER 2006:46
- Purasjoki, M., (2006), *Sähköntukku- ja vähittäismarkkinoiden toimivuus*, Kauppa- ja teollisuusministeriö
- Salop, S., (1986), "Practices That (Credibly) Facilitate Oligopoly Coordination" in Stiglitz and Mathewson, *New Developments in the Analysis of Market Structure*
- SCB, (2006a), *Kommunalskatterna 2006*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden OE 18 SM 0601
- SCB, (2006b), *Kommunernas hushållning med resurser 2005. Uppgifter från kommunernas och kommunförbundens bokslut 2005*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden OE 25 SM 0601
- SCB, (2006c), *Livsmedelsförsäljningsstatistik 2005. Livsmedelsförsäljningen inom detaljhandeln och bensinstationerna*
- Scherer, F., (2006), *Technological Innovation and Monopolization*, OECD Competition Committee 18–19 oktober 2006
- Schumpeter, J., (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*
- Socialstyrelsen, (2001), *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Lägesrapport 2001*
- Socialstyrelsen, (2002), *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Slutrapport*
- Socialstyrelsen, (2004a), *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen. Utvecklingsläget 2003*
- Socialstyrelsen, (2004b), *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*
- Socialstyrelsen, (2006), *Äldre – vård och omsorg år 2005. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*, Socialtjänst 2006:3
- Söderström, L., F., Andersson, P.G., Edebalk och A., Kruse, (2001), *Välfärdspolitiska rådets rapport 2000. Privatiseringens gränser. Perspektiv på välfärdspolitiken*, SNS Förlag

## Referenser

- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! – Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, betänkande av Byggekommisionen
- SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*, Huvudbetänkande från Järnvägsutredningen
- SOU 2003:113, *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering*, Delbetänkande från El- och gasmarknadsutredningen
- SOU 2003:115, *Tryggare fjärrvärmekunder – Ökad transparens och åtskillnad mellan el- och fjärrvärmeverksamhet*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2003:48, *Införlivande av transparensdirektivet*, Betänkande från Transparensutredningen
- SOU 2004:136, *Skäligt pris på fjärrvärme*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*, Huvudbetänkande av Långtidsutredningen
- SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*, Betänkande av Förtroendekommissionen
- SOU 2005:22, *Nya upphandlingsregler*, Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004
- SOU 2005:33, *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, Betänkande av Regelutredningen
- 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
- SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*, Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004
- SOU 2006:88, *Effektivare LEK*, Slutbetänkande av Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation
- SOU 2006:99, *En ny konkurrenslag*, Betänkande av Utredningen om en översyn av konkurrenslagen
- SSNF (Svenska Stadsnätsföreningen), (2006), *Stadsnäten En drivkraft för Sveriges utveckling*
- Statskontoret, (2006), *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*, rapport 2006:2
- Supermarket, (2006), *Vem är vem 2006 – faktnummer om svensk detaljhandel*, nummer 2–3 2006
- Svenska bankföreningen, (2006), *Banker i Sverige. Faktablad om svensk bankmarknad*
- Svenska Kabel-tv-föreningen, (2006), *Pengarna som försvann eller när glesbygden blev utan bredband. Rapport om den statliga bredbandssatsningen*
- Svenska kommunförbundet, (2003), *Bostadsbyggande i tillväxtregioner – varför byggs det så lite och hur kan bostadsbyggandet öka?*, en rapport skriven av Temaplan AB
- Svenska nyhetsbrev AB, (2006), *Telekombranschen i Sverige Q1 2006*
- Sveriges byggindustrier, (2006), *Årsredovisning 2005*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005a), *Hälsa- och sjukvården till 2030, Om sjukvårdens samlade resursbehov på längre sikt*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005b), *Aktuellt om äldreomsorgen. Oktober 2005*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005c), *Bästa förfrågningsunderlag. Erfarenheter från utmärkelsen Bästa förfrågningsunderlag*
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2006), *Aktuellt om äldreomsorgen. November 2006*
- TeliaSonera, (2006), *Delårsrapport Januari–september 2006*, Operational data
- Timbro, (2006), *Creation and exploitation: An analysis on Sweden's intellectual property performance*
- U.S. Department of Labor, (2006), *Comparative Real Gross Domestic Product Per Capita and Per Employed Person in Fifteen Countries 1960–2005*, Bureau of Labor Statistics, Office of Productivity and Technology
- Valletti, T. M., (2003), "The theory of access pricing and its linkage with investment incentives", *Telecommunications Policy*, Vol. 27. No 10–11.
- Wilhelmsson, F., (2006), "Market Power and European Competition in the Swedish Food Industry", *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, Vol. 4(7)



**I**denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskrivs utvecklingen av konkurrensen inom några för konsumenterna ekonomiskt viktiga områden. Vidare redogörs för faktorer som påverkar konkurrensen, förhållandet mellan immaterialrätt och konkurrens, den påverkan som informationsutbyte har på konkurrensen, recept för lyckade liberaliseringar av marknader och metoder för att konkurrensutsetta offentligt finansierade tjänster. I rapporten görs även generella och branschspecifika bedömningar och lämnas förslag på åtgärder för att få marknader att fungera bättre till nytta för konsumenterna.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2006:4



**KONKURRENSVERKET**

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](http://www.konkurrensverket.se)