

# Konkurrensen i Sverige 2007



**KONKURRENSVERKET**  
Swedish Competition Authority

Konkurrensverket, februari 2008  
ISSN-nr 14018438  
Alfa Print AB, 2008  
Form och layout: Odelius, #4138

# Konkurrensen i Sverige 2007

## Innehåll

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Syfte och disposition</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>Konkurrens och innovationer – drivkrafter och institutioner</b>	<b>45</b>
1.1	Rapportens disposition	8	4.1	Inledning	47
<b>2</b>	<b>Konkurrens för ökad välfärd</b>	<b>11</b>	4.2	Vad är entreprenörskap?	47
2.1	Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta	12	4.3	Varför är entreprenörskap viktigt?	49
2.2	Konkurrenslagstiftningen	14	4.4	FoU och ekonomisk utveckling	50
2.2.1	Konkurrensbegränsande samarbete	14	4.5	Entreprenörskap och FoU	51
2.2.2	Missbruk av dominerande ställning	15	4.6	Små och nya företag och innovationer	55
2.2.3	Företagskoncentrationer	15	4.7	Institutionernas betydelse	56
2.3	Offentlig upphandling	16	4.7.1	Regleringen av offentlig sektor	56
2.4	Statsstöd och offentlig näringsverksamhet	16	4.7.2	Konkurrenslagstiftningen	58
2.5	Särregleringar	18	<b>5</b>	<b>Offentlig upphandling och konkurrens</b>	<b>61</b>
<b>3</b>	<b>Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling</b>	<b>19</b>	5.1	Anbudskarteller på upphandlingsområdet	63
3.1	Att bedöma konkurrenstryck	23	5.1.1	Andra länders arbete mot anbudskarteller	63
3.1.1	Marknadskoncentration	23	5.1.2	Offentlig upphandling och arbete mot anbudskarteller	64
3.1.2	Mobilitet	26	5.2	Annonsering av upphandlingar över tröskelvärdena	66
3.1.3	Lönsamhet	28	5.2.1	Förfrågningsunderlaget	67
3.2	Indikatorer på inträdeshinder	30	5.2.2	Upphandlingsförfaranden	67
3.2.1	Kostnader för marknadsföring	30	5.2.3	Tidsfrister	67
3.2.2	Avskrivningar	32	5.3	Den offentliga upphandlingens storlek	68
3.2.3	Finansiella kostnader	33	5.4	Antalet upphandlingar som utannonserats	69
3.3	Internationella prisjämförelser	34	5.5	Annonsering av upphandlingar	70
3.3.1	De svenska priserna i ett europeiskt perspektiv	35	5.5.1	Efterannonsering i olika regioner respektive län	72
3.3.2	Priser för grupper av varor och tjänster	37	5.6	Anbud per upphandling och län	74
3.4	Den privata konsumtionens utveckling	38	5.6.1	Antal anbud i vissa utvalda län	75
3.5	Avslutande kommentarer	41	5.6.2	Antal kontrakt per upphandling	77
			5.7	TED-upphandlingar per produktområde	79
			5.7.1	Antalet anbud per produktområde	82

5.8	När priset ensamt får avgöra	84
5.9	Antal anbud per värdegrupp	85
5.10	Avslutande kommentarer	86
<b>6</b>	<b>Offentlig- privat samverkan</b>	<b>89</b>
6.1	OPS kontra andra entreprenadformer	91
6.2	Effekter av OPS – teori och empiri	93
6.2.1	Ökad effektivitet	93
6.2.2	Alternativ finansiering	94
6.2.3	Övriga effekter och erfarenheter	95
6.2.4	Utvärderingsmodeller	96
6.3	OPS och upphandlingsreglerna	97
6.3.1	Tilldelning av upphandlingskontrakt	97
6.3.2	Tilldelning av koncessioner	98
6.4	Avslutande kommentarer	99
<b>7</b>	<b>Byggverksamhet</b>	<b>101</b>
7.1	Marknadsförhållanden	103
7.2	Bygginvesteringar	105
7.3	Bostadsbyggande	107
7.3.1	Prisutvecklingen för flerbostads- respektive småhus	108
7.3.2	Faktorprisindex	108
7.4	Faktiska och upplevda problem inom byggområdet	115
7.4.1	Hinder för etablering av byggföretag	115
7.4.2	Hinder för tillväxt	117
7.4.3	Upphandling	120
7.4.4	Nytänkande inom byggsektorn	121
7.4.5	Byggmaterialektorn och grossistledets utveckling	122
7.5	Svagt omvandlingstryck inom bygg- och anläggningssektorn	123
7.5.1	Asfaltdomen	124
7.6	Den kommunala plan- och byggprocessen	126
7.7	Avslutande kommentarer	126

<b>8</b>	<b>Regelreformer och liberalisering</b>	<b>129</b>
8.1	Recept för en framgångsrik liberalisering	133
8.1.1	Tillträde till infrastruktur	133
8.1.2	Vertikal separation	133
8.1.3	Tillträdesreglering	134
8.1.4	Korssubventionering	134
8.1.5	Twistlösning	134
8.1.6	Tillträde till kunder	135
8.1.7	Omställningskostnader	135
8.1.8	Tillsyn och övervakning	135
8.2	Slutsatser	136
8.3	Utvecklingen inom olika områden	136
8.3.1	Finansmarknaden	136
8.3.2	Inrikesflyg	138
<b>9</b>	<b>Taxitransporter</b>	<b>141</b>
9.1	Marknadsförhållanden	142
9.2	Taxi före liberaliseringen	144
9.2.1	Etableringskontroll med behovsprövning	144
9.2.2	Prisreglering	144
9.2.3	Erfarenheter av regleringarna	144
9.3	Effekter av liberaliseringen	145
9.3.1	Påverkan på etablering	145
9.3.2	Priser och transportutbud	146
9.4	Ökade krav på taxiföretag	150
9.4.1	Taxametertömning och redovisningscentraler	150
9.4.2	Prissättning och prisinformation	150
9.4.3	Särskilda regler vid resecentra	151
9.5	Taxis undantag från konkurrensreglerna	151
9.5.1	Legalundantaget	151
9.5.2	Gruppundantaget	152
9.5.3	Slutsatser	152
9.6	Avslutande kommentarer	153

## Innehåll

<b>10</b>	<b>Elektronisk kommunikation</b>	<b>155</b>	<b>12.2</b>	<b>Andra energimarknader m.m.</b>	<b>199</b>
10.1	Marknadsförhållanden	156	12.2.1	Fjärrvärmemarknaden	199
10.1.1	Fasta samtalstjänster	159	12.2.2	Naturgasmarknaden öppnad för konkurrens	201
10.1.2	Mobila samtalstjänster	160	12.2.3	Ökad koncentration på drivmedelsmarknaden	202
10.1.3	Datakommunikations- och Internettjänster	161	<b>13</b>	<b>Sammanfattande slutsatser och rekommendationer</b>	<b>205</b>
10.2	Reglering och tillsyn	164	13.1	Generella slutsatser	206
10.3	Förändringar i LEK	166	13.1.1	Allmän bedömning	206
10.4	Behovet av reglering	166	13.1.2	Konkurrens för ökad välfärd	208
10.5	Avslutande kommentarer	169	13.1.3	Faktorer av betydelse för konkurrens och struktur-omvandling	208
<b>11</b>	<b>Televisionstjänster</b>	<b>171</b>	13.1.4	Konkurrens och innovationer – drivkrafter och institutioner	211
11.1	Distributionsvägar för televisionstjänster	173	13.1.5	Offentlig upphandling och konkurrens	212
11.1.1	Alternativa distributionsvägar för televisionstjänster	174	13.1.6	Offentlig–privat samverkan	213
11.2	Konkurrens avseende betal-tv	175	13.1.7	Regelreformer och liberalisering	214
11.3	Tillståndsförfarandet i marknätet ska förändras	177	13.2	Branschspecifika slutsatser	215
11.3.1	Konkurrensverkets konsekvensanalys av lagförslag	177	13.2.1	Byggverksamhet	215
11.4	Kollektivanslutning av konsumenter till kabel-tv	179	13.2.2	Taxitransporter	217
11.5	Avslutande kommentarer	180	13.2.3	Elektronisk kommunikation	218
<b>12</b>	<b>Energi</b>	<b>181</b>	13.2.4	Televisionstjänster	219
12.1	Förhållandena på elmarknaden	182	13.2.5	Energi	219
12.1.1	Produktion och konsumtion av el	182	13.3	Generella rekommendationer	223
12.1.2	Elbörsen Nord Pool	184	13.3.1	Konkurrens och innovationer – drivkrafter och institutioner	223
12.1.3	Överföringssystemet för el och dess begränsningar	186	13.3.2	Offentlig upphandling och konkurrens	224
12.1.4	Behov av investeringar i ny elproduktion	188	13.3.3	Offentlig–privat samverkan	225
12.1.5	Reglering av elnätetsmonopolet	190	13.3.4	Regelreformer och liberalisering	226
12.1.6	Ett tredje inre marknadspaket för el och naturgas	191	13.4	Branschspecifika rekommendationer	226
12.1.7	Elhandeln	193	13.4.1	Byggverksamhet	226
12.1.8	Prisbildning och prisutveckling på el	194	13.4.2	Taxitransporter	227
12.1.9	Eventuella överträdelser av konkurrensreglerna	197	13.4.3	Elektronisk kommunikation	228
			13.4.4	Energi	228
			<b>Referenser</b>	<b>232</b>	

# 1 Syfte och disposition

## 1 Syfte och disposition

# 1 SYFTE OCH DISPOSITION

I Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 2007 fick verket i uppdrag att presentera en rapport som ska ge en bred överblick av konkurrensen på den svenska marknaden. Av särskilt intresse var energimarknaden och byggmarknaden samt övriga marknader där konkurrensen kunde bedömas vara bristfällig och där det är svårt för företag att etablera sig. Verket skulle även lämna förslag till åtgärder.<sup>1</sup>

Konkurrensverket redovisar i denna rapport sitt uppdrag. Rapporten är den sjätte övergripande redovisningen från Konkurrensverket av konkurrensen i Sverige.

I rapporten beskrivs hur konkurrensen utvecklats inom för konsumenterna viktiga områden och olika konkurrensproblem identifieras. Särskild uppmärksamhet riktas bl.a. åt området offentlig upphandling. I rapporten lämnas även rekommendationer för att förbättra marknadseffektiviteten och konsumentnyttan.

## 1.1 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 redogörs för sambandet mellan konkurrens, effektivitet och tillväxt följt av en övergripande beskrivning av regelverk av betydelse för konkurrensen. I kapitel 3 redogörs för olika faktorer som påverkar konkurrensen och strukturomvandlingen. Kapitlet innehåller indikatorer för att bedöma konkurrensstryck och en beskrivning av hur konkurrensanalyser kan genomföras. I kapitlet redovisas även statistik över företagskoncentration samt in- och utträde av företag i olika branscher.

Även prisnivåer för olika produktgrupper i Sverige och andra länder presenteras.

Kapitel 4 utgör en del av rapporten "Betydelsen av entreprenörskap och FOU för Sveriges välfärd och tillväxt: Drivkrafter och institutioner" som utarbetats av professor Magnus Henrekson och filosofie doktor Mikael Stenkula. I rapporten analyseras betydelsen av entreprenörskap och FoU för en nations välfärd. Fokus ligger på entreprenörens roll i denna process. Vidare diskuteras de institutionella förutsättningarnas betydelse för att



stimulera det som kallas produktivt entreprenörskap. Diskussionen är kopplad till vad som redan har gjorts i Sverige. Därutöver lämnas förslag till konkreta åtgärder för att stärka entreprenörsklimatet.

I kapitel 5 fokuseras på offentlig upphandling och konkurrens. Innehållet i kapitlet baseras bl.a. på externa rapporter. På uppdrag av Konkurrensverket har KPMG Bohlins AB (KPMG) genomfört en kartläggning och analys av ett antal myndigheter, kommuner och landsting avseende den interna kontrollen i samband med offentlig upphandling. Konkurrensverket har även uppdragit åt Allego AB att utarbeta en rapport där olika upphandlingar studerats i syfte att söka belysa hur väl konkurrensen fungerar. Allego har i sin analys utgått från de upphandlingsannonser som upphandlande enheter enligt lagen om offentlig upphandling skulle publicera.

I kapitel 6 redogörs för entreprenadformen Offentlig-Privat Samverkan (OPS). Särskild uppmärksamhet riktas åt för- och nackdelar med OPS samt vilka internationella erfarenheter som finns. Kapitlet baseras bl.a. på en rapport som KPMG utarbetat åt Konkurrensverket.

I kapitel 8 redogörs för ett antal viktiga erfarenheter som kan bidra till att liberaliseringar av olika marknader blir framgångsrika. I Sverige har ett flertal områden reformerats och det är betydelsefullt att följa upp och vårda dessa reformer.

De branschspecifika kapitel som ingår i rapporten gäller byggverksamhet (kapitel 7), taxi-transporter (kapitel 9), elektronisk kommunikation (kapitel 10), televisionstjänster (kapitel 11) och energi (kapitel 12).

I syfte att bl.a. kartlägga faktiska och upplevda hinder för etablering och tillväxt för företag inom bygg- och anläggningsbranschen har Konkurrensverket låtit ARS Research AB genomföra en intervjuundersökning med ett fyrtiotal företrädare för bygg- och entreprenadföretag av olika storlek samt leverantörer av byggnadsmaterial. Resultatet av undersökningen presenteras i avsnitt 7.4.

Rapporten avslutas med ett kapitel som innehåller sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

Inom Konkurrensverket har flera utredare deltagit i arbetet. För kapitel 2 har Mikael Ingemarsson svarat. Mikael Ingemarsson, Anders Johansson och Kristian Viidas (avsnitt 3.3) har svarat för kapitel 3. Josefin Nilsson har svarat för kapitel 6. För kapitel 8 har Mikael Ingemarsson samt Mårten Törnqvist och Owe Gärdin svarat.

Vad gäller branschbeskrivningarna har Anders Johansson svarat för kapitel 7, Per-Arne Sundbom för kapitel 9, Mikael Ingemarsson och Staffan Martinsson för kapitel 10, Kristian Viidas för kapitel 11 och Stig-Arne Ankner samt Thomas Sundqvist för kapitel 12. Projektledare har varit Mikael Ingemarsson.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2006-12-21. Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Konkurrensverket

## 1 Syfte och disposition

---

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

### 2 KONKURRENS FÖR ÖKAD VÄLFÄRD

Från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om en köparens möjlighet att välja mellan olika alternativ. När denna valmöjlighet finns kan konsumenten värdera de olika produkter som kan tillfredsställa ett visst behov med avseende på produkternas egenskaper. Faktorer som pris och tjänsteinnehåll (kvalitet och service) är viktiga för att attrahera konsumenter. Företagen söker också genom marknadsföring skapa goodwill för sina produkter.

#### 2.1 Konkurrens, effektivitet och konsumentnytta

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

En ökad konkurrens har en direkt effekt på tillväxten per capita genom en ökad produktivitet, både i form av statiska och dynamiska effektivitetsvinster. Statika effektivitetsvinster kan vara ett resultat av att en intensivare konkurrens påverkar incitamentsstrukturen inom företagen så att de blir mer resultatinkriktade. Orsaken till detta är främst att de anställda och ägarna får bättre möjligheter att bedöma hur det egna fö-

retaget "står sig" i förhållande till konkurrenter och att risken för konkurs är större. Dynamiska effektivitetsvinster har sin grund i de långsiktiga produktivitetsvinster som är ett resultat av att en ökad konkurrens förstärker företagets incitament att avsätta resurser på forskning och utveckling (FoU) samt på innovationer. Aghion och Howitt (2006) konstaterar att betydelsen av ökad konkurrens genom inträde av företag respektive hot om inträde är mer gynnsamt för tillväxten i länder och sektorer som befinner sig närmare den teknologiska fronten.

Studier av OECD tyder på att alltför hård reglering av produktmarknader och höga handels hinder är förenade med låg FoU-intensitet bland företag (Nicoletti et al., 2001; Bassanini och Ernst, 2002). Några författare anser även att sambandet mellan innovationer och koncentration är icke-linjärt så tillvida att både alltför höga och alltför

” Sammantaget kan konstateras att flera empiriska studier påvisar ett positivt samband mellan konkurrens och produktivitetstillväxt. De positiva effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte uppskattas genom att enbart studera statistiska effekter på kort sikt.”

låga koncentrationsnivåer är förenade med en svag innovationsbenägenhet. På det hela taget är det långsiktiga sambandet mellan ökat konkurrensstryck och produktivitetstillväxt positivt (Nicoletti och Scarpetta, 2003; Alesina et al., 2005).<sup>1</sup>

Reformering av produktmarknader har också potential för att höja BNP-tillväxten. Detta verkar på olika sätt. Lägre pålägg (*eng.* mark-ups) leder genom ökad konkurrens till en högre aktivitetsnivå i en ekonomi, vilket i sin tur genererar en ökad sysselsättning och en press uppåt på (den reala) lönenivån. Detta kan i sin tur resultera i ett ökat utbud av arbetskraft. Europeiska kommissionen (2007c) konstaterar att de regelreformer<sup>2</sup> som skett i de s.k. nätverksbranscherna inom unionen har lett till ökad konkurrens och bättre produkter. Empirisk forskning av regelreformer bekräftar också i de flesta fall att ökad konkurrens leder till ökad produktivitet, större konsumentöverskott och högre ekonomisk tillväxt.

Sammantaget kan konstateras att flera empiriska studier påvisar ett positivt samband mellan

konkurrens och produktivitetstillväxt. De positiva effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte uppskattas genom att enbart studera statistiska effekter på kort sikt. Konkurrens har bestående och långsiktiga effekter i ekonomin som ett resultat av att företagens incitament att investera i t.ex. anläggningar och utveckla nya produkter påverkas samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag.

För att en ekonomi ska fungera effektivt behövs reglering och tillsyn. Behovet av regler och kontroll av deras efterlevnad varierar för olika marknader och mellan olika branscher. Regleringsbehovet är som regel större ju sämre förutsättningar som finns för en marknadslösning. I det följande redogörs övergripande för regelverk av betydelse för konkurrensen i Sverige.<sup>3</sup>

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

### 2.2 Konkurrenslagstiftningen

Konkurrenslagen (1993:20) innehåller två förbud, förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten 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.

Konkurrenslagen reglerar observerade förfaranden på marknaden i efterhand, dvs. ex post. Bestämmelserna i konkurrenslagen har dock även en proaktiv effekt och verkar därmed också förebyggande, dvs. ex ante. Förbudsbestämmelserna och risken för sanktioner vid överträdelser påverkar företagens agerande. Ett av syftena med bestämmelserna är att uppnå denna proaktiva effekt. Därmed innebär ingripanden med stöd av konkurrenslagen mot t.ex. ett missbruk av dominerande ställning inte bara att det dominerande företagets agerande stävjas utan det sänder också en signal till 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 t.ex. missbruk från en dominerande aktör. Dessa proaktiva effekter av lagstiftningen, i form av bl.a. avskräckning, gäller i lika hög grad för konkurrensbegränsande samarbeten som för missbruk.

Konkurrensverket kan ålägga företag att upphöra med pågående överträdelser av förbuden i 6 § eller 19 § konkurrenslagen. Konkurrensverket beslut kan överklagas till Marknadsdomstolen (MD). Under vissa förutsättningar kan företag också ansöka om åläggande hos MD. Stockholms tingsrätt kan på Konkurrensverkets talan förplikta företag att utge konkurrensskadeavgift för uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser av förbuden.

Parallellt med den svenska lagstiftningen gäl-

ler EU:s konkurrensregler. Dessa ska tillämpas i de fall ett förfarande påverkar handeln mellan två eller flera medlemsstater. Precis som för konkurrenslagen finns det i EU:s konkurrensregler förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten (artikel 81 EG) och förbud mot missbruk av dominerande ställning (artikel 82 EG).

#### 2.2.1 Konkurrensbegränsande samarbete

Konkurrerande företag kan i öppet eller hemligt samförstånd komma överens om t.ex. priser eller enas 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 snedvrída 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.

Även om ett samarbete är konkurrensbegränsande, kan det vara positivt för samhällsekonomin och därmed konsumenterna. Sedan 2004 måste (företrädare för) företagen på eget ansvar bedöma om ett förfarande är förbjudet eller ej enligt konkurrenslagen. För att ett förfarande ska vara tillåtet måste fyra villkor vara uppfyllda. För det första måste förfarandet bidra till att förbättra produktionen eller distributionen eller främja tekniskt och ekonomiskt framåtskridande. För det andra

måste konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås. För det tredje får förfarandet inte ålägga de berörda företagen större begränsningar än vad som är nödvändigt för att uppnå de positiva effekterna. För det fjärde, slutligen, får förfarandet inte leda till att konkurrensen sätts ur spel för en väsentlig del av de produkter som förfarandet avser. Konkurrensverket kan på eget initiativ pröva om dessa förutsättningar är uppfyllda.

Den största och för samhällsekonomin mest betydande kartell som avslöjats i Sverige är asfaltkartellen. Denna beskrivs närmare i kapitel 7.

### 2.2.2 Missbruk av dominerande ställning

Ett företag som har en dominerande ställning får inte missbruka denna ställning. 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.

Exempel på missbruk av dominerande ställning är begränsningar av produktion och marknader, diskriminering samt tillämpning av oskäliga inköps- eller försäljningspriser. Till detta hänförs tillämpning av priser som ligger under vad som normalt behövs för att täcka kostnaderna. Syftet är då att förhindra en effektiv konkurrens genom att slå ut mindre konkurrenter eller försvåra nyinträde av företag på marknaden.

### 2.2.3 Företagskoncentrationer

Alla koncentrationer där de inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor och minst två av de berörda företagen har en årsomsättning i Sverige som överstiger 100 miljoner kronor för vart och ett av företagen ska anmälas till Konkurrensverket. Om det finns särskilda skäl kan Konkurrensverket ålägga en part i en företagskoncentration att anmäla koncentrationen även om det företag som kontrollen avser har en omsättning som är mindre än 100 miljoner kronor (under förutsättning att de inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor).

Konkurrenslagens 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.

Ett ingripande mot en företagskoncentration anses vara en undantagsåtgärd. Förbud blir aktuellt endast för koncentrationer som kan leda till mer påtagligt skadliga effekter i ett långsiktigt perspektiv. Risker med en företagskoncentration ska i första hand undanröjas genom åläggande om avyttring av ett företag eller del av ett företag eller genom någon annan konkurrensfrämjande åtgärd av mindre ingripande slag än ett förbud.

Vissa koncentrationer prövas av Europeiska kommissionen inom ramen för EG:s koncentrationsförordning.<sup>4</sup> Förordningen är som huvudregel tillämplig på koncentrationer där berörda parter tillsammans har en omsättning som överstiger fem miljarder euro och den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen överstiger 250 miljarder euro. Konkurrenslagen är inte tillämplig på koncentrationer som omfattas av koncentrationsförordningen.

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

### 2.3 Offentlig upphandling

Upphandlingslagstiftningen är det centrala regelverket för inköp av varor och tjänster för offentliga aktörer (primärkommuner, landsting, myndigheter och företag). Från och med 2008 har den tidigare gällande lagen om offentlig upphandling ersatts av två lagar, en för upphandling inom den klassiska sektorn och en för upphandling inom försörjningssektorerna. Med upphandling inom den klassiska sektorn avses offentliga upphandlingar som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa offentliga bolag, som inte bedriver någon av de verksamheter som hör till försörjningssektorerna. Med upphandling inom försörjningssektorerna avses sådan upphandling som görs av upphandlande enheter som bedriver verksamhet inom något av områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

- Av principen om icke-diskriminering följer att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst p.g.a. nationalitet. Härav följer att den upphandlande enheten t.ex. inte får ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge.
- Av likabehandlingsprincipen följer att alla leverantörer ska behandlas lika, dvs. ges lika förutsättningar. Alla måste t.ex. få samma information, vid samma tillfälle. Det är vidare förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst p.g.a. nationalitet. Härav följer att den upphandlande enheten t.ex. inte får ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge.
- Principen om transparens innebär att upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.
- Av proportionalitetsprincipen följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas.
- Principen om ömsesidigt erkännande innebär bl.a. att intyg och certifikat som utfärdats av behöriga myndigheter i något medlemsland måste godtas i de övriga medlemsländerna.

### 2.4 Statsstöd och offentlig näringsverksamhet

Staten, landsting och kommuner ger i vissa fall stöd till olika former av verksamheter som agerar på en öppen och konkurrensutsatt marknad. Sådana stöd kan snedvrída konkurrensen. För att göra det möjligt att ta reda på vilka stöd som kan förekomma är det viktigt med en öppen och

transparent redovisning hos myndigheter och offentliga företag.

Enligt EU-fördraget ska Europeiska kommissionen se till att medlemsstaterna inte ger ett sådant stöd till offentliga företag som strider mot reglerna för den gemensamma marknaden. En



rättvis och effektiv tillämpning av reglerna i fördraget om stöd förutsätter därför att kommissionen har möjlighet till insyn i dessa förbindelser. Ett viktigt verktyg för att åstadkomma denna insyn är lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (2005:590), transparenslagen. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet.

För alla aktörer på en marknad är det av stor vikt att veta om en viss aktör får särskilt stöd, antingen i form av direkttilldelning, eller i form av andra förmåner, från stat eller kommun. Detta kan i hög grad påverka konkurrenters agerande, t.ex. inför beslut om etableringar och investeringar. Detta är särskilt viktigt i Sverige eftersom det här finns en relativt sett stor offentlig sektor.

Transparenslagen ställer, förenklat uttryckt, krav på att myndigheter och offentliga företag ur sin redovisning kan särskilja verksamheten i olika delar och att företaget redovisar överföringar av medel mellan dessa delar. Redovisningar av överföringar från verksamheter som utgör myndighetsverksamhet till företagsverksamheter betecknas öppen redovisning. Syftet med den öppna redovisningen är framför allt 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. Kostnader kan även föras från konkurrensutsatt till skyddad verksamhet.

Transparenslagen ingår som en del av EU:s statsstödslagstiftning. Med statsstöd menas här stöd från såväl staten som landsting och kommuner. När ett statligt eller kommunalt företag eller myndighet får stöd eller subventioner för att bedriva verksamheten på en konkurrensutsatt marknad påverkas resursallokeringen och kon-

**” Privata företag får inte missgynnas på en marknad där offentligt ägda företag, eller myndigheter, ägnar sig åt subventionerad näringsverksamhet på samma marknad.”**

kurrensen. Detsamma gäller om ett fristående företag, kooperativ eller annan som bedriver konkurrensutsatt verksamhet får sådant stöd från det allmänna.

Privata företag får inte missgynnas på en marknad där offentligt ägda företag, eller myndigheter, ägnar sig åt subventionerad näringsverksamhet på samma marknad. Statsstödsreglerna gäller för de stöd som överstiger 1,8 miljoner kronor över en tidsperiod om tre år. Men även stöd och offentlig näringsverksamhet som uppgår till mindre belopp kan snedvrیدا konkurrensen och hindra nya företag från att träda in på lokala marknader. Resultatet blir samhällsekonomiska förluster där konsumenterna är förlorare.

Konkurrensverket får ofta klagomål från privata aktörer som är riktade mot den offentliga sektorn. Klagomålen gäller många gånger att kommuner, landsting och statliga myndigheter säljer varor och tjänster som redan säljs av privata företag och använder skattemedel för att sätta låga priser eller få andra konkurrensfördelar. En sådan prissättning kan innebära att verksamheten subventioneras med allmänna medel. Studier visar att små företag är särskilt känsliga för sådant agerande på marknaden.

## 2 Konkurrens för ökad välfärd

Problemen har varit svåra att åtgärda med stöd av konkurrenslagen och regeringen har därför förklarat att man avser att presentera en proposition under 2008 som ska göra det möjligt att

pröva frågor om offentlig näringsverksamhet. Det är viktigt att dessa frågor, som ofta berör små företag, får en effektiv lösning och att tvisterna inte "fastnar" mellan olika lagar och regelverk.

### 2.5 Särregleringar

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

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

dessa direkta regleringskostnader finns även andra kostnader.

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

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.

<sup>1</sup> Se vidare OECD (2005b)

<sup>2</sup> Begreppet avreglering har ofta använts för att beskriva den omvandling som skett. Begreppet är emellertid missvisande då det inte varit fråga om några avregleringar i egentlig mening, utan i stället har regelverk tillkommit eller ändrats när marknader liberaliserats för att konkurrensen ska kunna fungera.

<sup>3</sup> För mer ingående beskrivningar hänvisas till Konkurrensverkets webbplats.

<sup>4</sup> Rådets förordning nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer. EUT L 24,29.1.2004

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

## 3 FAKTORER AV BETYDELSE FÖR KONKURRENS OCH STRUKTUROMVANDLING

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

Marknadsförhållandena har stor inverkan på hur företagen väljer att konkurrera, dvs. om de väljer att fokusera på pris, kvantitet eller kvalitet. På vissa marknader konkurrerar företagen främst med priser, t.ex. när kunderna är priskänsliga. Andra företag som möter en annan efterfrågan (kunderna är inte lika priskänsliga) kan ha ett mindre intresse av priskonkurrens och i stället fokusera på kvalitet.<sup>1</sup>

Ur producenternas perspektiv ger inte konkurrens det största ekonomiska utbytet. Detta gör att producenter har incitament att begränsa konkurrensen. Ett sätt att uppnå ensamställning på marknaden är genom att konkurrera ut de andra aktörerna. Monopolliknande marknadsförhållanden kan dock uppkomma på annat sätt än genom att endast en säljare eller producent finns på marknaden. Företag kan komma överens om priser eller dela upp marknaden mellan sig. En marknad med hög marknadskoncentration och ett litet antal verksamma företag med liknande efterfråge- och

kostnadsförhållanden underlättar möjligheten till samverkan och minskar incitamenten för företagen att avvika från ett samarbete.

Horisontella konkurrensbegränsningar kan baseras dels på skriftliga eller muntliga avtal, dels på ett i tyst samförstånd (*eng.* tacit collusion) enhetligt agerande. Samverkan genom skriftliga eller muntliga avtal förutsätter att direkt kommunikation har skett mellan aktörerna på marknaden. Däremot förutsätter inte ett agerande i tyst samförstånd detta, utan beror på ett ömsesidigt beroende mellan företagen som de tar hänsyn till i sina beslut i syfte att få större vinster än om de skulle konkurrera med varandra. När ett företag måste ta stor hänsyn till konkurrenternas reaktioner vid sina beslut om priser eller produktion, är beroendet mellan företagen stort. Detta är speciellt fallet när antalet konkurrenter är litet. Exempelvis kan ett företag informera om att man avser att höja sitt pris eller minska sin produktion och därmed tillkännage att man önskar ett samarbete med de an-

” Horisontella konkurrensbegränsningar kan baseras dels på skriftliga eller muntliga avtal, dels på ett i tyst samförstånd (eng. tacit collusion) enhetligt agerande.”

dra företagen i branschen i syfte att begränsa konkurrensen. Detta är exempelvis fallet vid ändrade bensinpriser. Ett annat sätt att prissignalera är att i god tid innan en prisändring träder i kraft skicka ut prislistor som är tillgängliga för alla aktörer på marknaden. Ett företag kan agera som prisledare och skicka ut sin prislista först. Ett företag kan, mer sofistikerat, informera om att en prisökning kommer att träda i kraft efter exempelvis 30 dagar, men inte genomföra denna prisökning såvida inte konkurrenterna också höjer sina priser. Direkt kommunikation är följaktligen inte nödvändig för att konkurrensen ska begränsas.<sup>2</sup>

När antalet konkurrerande företag är stort på marknaden och det är svårt för företagen att koordinera sig, kan en gemensam organisation för företagen sänka kostnaderna för aktörerna att kommunicera med varandra och koordinationsproblemen kan därmed minska. Även då antalet företag är litet på marknaden, kan företagen ha svårigheter att kommunicera med varandra och koordinationsproblemen kan då lösas om en organisation bestämmer en riktpunkt (eng. focal point). I båda fallen fungerar organisationen som en länk mellan företagen på marknaden i syfte att begränsa konkurrensen. Riktpunkterna kan exempelvis utgöras av prisrekommendationer på enstaka produkter eller rekommendationer om hur lång tid det ska ta att utföra en tjänst. 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. Eftersom en branschorganisation ska tillvarata sina medlemmars intressen och verka för att de får så stort totalt ekonomiskt utbyte som möjligt av sin verksamhet, finns det starka intressen för en gemensam organisation att låta nivån på en pris- eller kalkylrekommendation vara sådan att den, om den tillämpas av alla medlemsföretag, ger varje företag en större vinst än vad som annars skulle vara fallet. Under dessa omständigheter finns det klara konflikter mellan företags- och samhällsekonomiska mål, dvs. olika slag av prisrekommendationer minskar förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Konkurrensen eller konkurrensstrycket på en marknad behöver inte bero på etablerade företags agerande utan det finns andra faktorer som inverkar. Exempel härpå är offentliga regleringar, importrestriktioner, legitimationskrav och patent, in- och utträde av nya företag, produktivitetsutveckling, förändringar i konsumtionens sammansättning och kommuners marktilldelning för byggnation. Näringsgrenar kan även karakteriseras av betydande in- eller utträdeskostnader.

#### **INGA MARKNADER ÄR HELT UTAN INTRÄDESBARRIÄRER**

I realiteten förekommer inga marknader som är helt utan inträdeshinder. Ett inträdeshinder eller

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

en inträdesbarriär är en kostnad som en ny aktör måste bära innan denne kan ta sig in på marknaden och marknadsföra sina produkter. Inträdeskostnader påverkar företagets incitament att träda in på en marknad och dessa kostnader kan vara av olika slag. Verksamhet inom branscher där det krävs ett stort tekniskt kunnande för att vara verksam, kan vara förenat med betydande "inlärningstider" för nya företag och innebär 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. Inom vissa marknader kan det krävas betydande investeringar i maskiner och annan utrustning för att bedriva verksamhet och konkurrera. Om denna utrustning snabbt minskar i värde och vid en senare tidpunkt helt saknar värde på en s.k. andrahandsmarknad, minskar detta intresset för inträde. Man talar då om sänkta eller irreversibla kostnader (*eng.* sunk costs), dvs. kostnader för investeringar som inte ger något ekonomiskt utbyte om produktionen skulle upphöra. Detta minskar i sin tur incitamenten för nyetableringar, eftersom kostnaden för att lämna marknaden är större än vad som annars vore fallet.

Det kan även finnas andra kostnader för att lämna en marknad, exempelvis i form av avgångsvederlag till personalen eller kostnader för att "städa upp efter sig". Exempel på branscher med betydande utträdeskostnader är el-, gas- och värmeförsörjning samt petroleumindustri där exempelvis kärnkraftverk respektive oljeraffinaderier finns.

För att kunna värva (nya) kunder är det ofta nödvändigt att avsätta resurser för marknadsföring. När varumärken har stor betydelse för konsumenternas val mellan olika produkter kan marknadsföringskostnaderna vara betydande. Marknadsföringskostnader är delvis irreversibla kostnader.

#### REGELREFORMERING OCH LIBERALISERING AV MARKNADER

Som framgått av kapitel 2 har empirisk forskning av regelreformer och liberaliseringar av s.k. nätverksbranscher såsom tele, post och el bekräftat att ökad konkurrens leder till ökad produktivitet, större konsumentöverskott och högre ekonomisk tillväxt. På många marknader som liberaliserats och som tidigare varit skyddade från konkurrens, antingen av legala skäl eller för att det funnits ett *de facto* monopol, är tillträde till infrastruktur liksom tillträde till kunder av stor betydelse för att konkurrensen ska fungera. I det senare fallet är det väsentligt att minska kundernas omställningskostnader. Dessa och ett antal andra faktorer beskrivs i avsnitt 8.1.

#### INFORMATIONSTEKNIK OCH PRISTRANSPARENS

Användningen av informationsteknik har delvis inneburit nya konsumtions- och inköpsmönster. Det faktum att informationsinsamling och inköp kan göras via Internet har inneburit att konsumenternas sökkostnader har minskat väsentligt.<sup>3</sup>

En mängd studier har visat att förenklade möjligheter för konsumenterna att jämföra priser och en ökad mängd tillgänglig information som regel leder till en prispress på marknaden.<sup>4</sup> Såväl aktiv marknadsföring om priser och de möjligheter som Internet ger för att enkelt göra jämförelser bidrar till att göra konsumenterna mer prismedvetna och priskänsliga och är således bra för konkurrensen. Internet kan användas både för att enkelt jämföra priserna mellan olika produkter och för att efter avslutad sökprocess användas som direkt inköpskanal.

## 3.1 Att bedöma konkurrenstryck

Ett företags möjlighet att utöva marknadsstyrka påverkas av hur stor marknadsandel, såväl i relativa som absoluta tal, företaget har. Om ett eller flera företags marknadsandelar har varit höga och stabila över en längre tidsperiod kan det indikera att konkurrensen är begränsad. För att dra mer långtgående slutsatser om konkurrensen och utfallet på marknaden måste fler faktorer än marknads-koncentrationen beaktas. För marknader med en betydande import kommer koncentrationsmått som baseras på den inhemska omsättningen att överskatta graden av marknadsstyrka. Andra faktorer som påverkar konkurrensen är rörligheten bland företagen på marknaden samt om det är lätt att träda in och etablera sig på marknaden. Detta sammanhänger med, som framgått ovan, av omfattningen av in- och utträdeskostnader.

Mot bakgrund av detta kommer i det följande indikatorer för att bedöma konkurrenstrycket på en marknad att presenteras. De indikatorer som kommer att presenteras är koncentrationsmått, mått på företagsrörligheten (s.k. mobilitetsmått) samt företagens vinstmarginaler. Vidare kommer indikatorer på förekomsten av inträdeshinder att presenteras. De indikatorer som presenteras är kostnader för avskrivningar, finansiella kostnader samt kostnader för marknadsföring och PR. Indikatorerna är beräknade som andel av respektive näringsgrens (inhemska) omsättning. Utgångspunkt för redovisningen är Statistiska Centralbyråns (SCB) företagsregister enligt branschindelningen i SNI 2002 på femsiffernivå.

Avslutningsvis redogörs för en annan indikator för att bedöma konkurrenstryck, nämligen en jämförelse av prisnivåer mellan länder. Jämförelsen görs dels för privat konsumtion på aggregerad nivå, dels för vissa produktgrupper för ett urval av länder inom EU. Detta följs av en redogörelse för hur den privata konsumtionen utvecklats i Sverige

för olika huvudgrupper i konsumentprisindex (KPI) vad avser pris- och volymändringar.

### 3.1.1 Marknadskoncentration

Koncentrationsmått har en framträdande roll vid konkurrensbedömningar och konkurrenslagstillämpningar vad gäller analyser av avtal, dominans, företagsuppköp och marknadsförhållanden. Marknadskoncentrationen kan mätas på flera olika sätt. Två mått som ofta används är CR4 och Hirschman-Herfindahl-index (HHI). CR4 visar de fyra största företagens aggregerade andel av försäljningen på en marknad. I och med att CR4 är ett aggregerat mått ger det ingen indikation på företagens relativa storlek och styrka. Detta gör att det inte går att utläsa om ett enskilt företag har en betydande marknadsandel och därmed kanske har betydande marknadsstyrka. HHI visar ofta mer än CR4 då måttet beaktar respektive företags marknadsandel. Måttet beräknas som summan av alla företagens kvadrerade marknadsandelar inom en marknadsgren. Det största värdet HHI kan anta är 10 000, vilket infaller om det råder monopol, dvs. när ett enda företag svarar för 100 procent av marknaden.

Konkurrensmyndigheter har särskild anledning att studera marknader som är starkt koncentrerade. Ett företag som har en stor marknadsandel har större möjligheter att utöva marknadsstyrka, vilket exempelvis kan ta sig uttryck i att företaget kan ta ut priser som påtagligt överstiger produktionskostnaderna. När det finns ett fåtal företag på marknaden är det dessutom lättare att ingå och upprätthålla olika slag av konkurrensbegränsande samarbeten, t.ex. prisöverenskommelser eller uppdelning av marknader. När antalet företag ökar (marknadskoncentrationen minskar) tar existerande företag inte längre lika stor skada av

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

■ **Tabell 3.1: HHI och CR4 för 2006, förändring av HHI i antal enheter och CR4 i procentenheter mellan 1993 och 2006 samt genomsnitt för 1993–2006 för olika branscher. Avrundade heltal.**

Näringsgren	HHI	För- ändring	Genom- snitt	CR4	För- ändring	Genom- snitt
Sockertillverkning	9 610	-390	9 832	100	0	100
Tillverkning av cement	9 610	201	9 307	100	2	99
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	9 230	6 448	3 994	100	0	100
Matfettstillverkning	9 040	2 724	6 679	100	0	100
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	8 660	1 157	6 880	99	6	98
Industrigasframställning	6 900	-1 787	6 434	98	-1	97
Knäckebrödstillverkning	5 700	-853	5 960	96	-2	97
Sulfatmassatillverkning	4 430	1 083	3 947	100	3	98
Petroleumraffinering	4 180	2 055	2 773	86	5	82
Tillverkning av spånskivor	3 530	1 738	4 338	99	20	96
Framställning av öl	3 260	-491	3 519	96	-3	96
Mjöltillverkning	1 320	-717	2 014	64	-10	73
Telekommunikationer	1 320	-4 255	2 216	65	-29	73
Styckning av kött	1 250	-503	1 734	51	-15	54
Begravningsverksamhet	1 120	13	1 127	38	-1	39
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	930	-121	952	50	-5	52
Byggande av hus	560	123	577	47	11	41
Elinstallationer	200	36	134	22	-2	19
Övrig trävarutillverkning	170	17	136	16	-4	16

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

en (ökad) priskonkurrens, eftersom vinsten per företag är mindre.

I tabell 3.1 redovisas hur den inhemska koncentrationen utvecklats för ett urval av branscher (näringsgrenar) mellan åren 1993 och 2006. Beräkningarna görs för koncentrationsmått CR4 och HHI. De redovisade näringsgrenarna har valts ut eftersom de har en förhållandevis stor inhemska omsättning, importen är begränsad och koncentrationen (beräknad på inhemska omsättning) är relativt stor.

Det ska dock poängteras att indelningen i näringsgrenar enligt SCB:s företagsregister inte primärt har konstruerats för att göra konkurrensanalyser. Konkurrensindikatorerna kan därför i vissa fall bli missvisande. Exempelvis hänförs företag som är verksamma inom flera näringsgrenar till den näringsgren där den huvudsakliga produktionen bedrivs. Detta förhållande kan leda till att marknadsmakten riskerar att överskattas i den sektor som produktionen hänförs till liksom marknadsmakten kommer överskattas i den nä-



ringsgren som minoriteten av produktionen borde räknas till. Dessutom överskattas koncentrationen inom näringsgrenar med en betydande import som till exempel näringsgrenen tillverkning av öl då en stor andel av den totala ölkonsumtionen utgörs av importerad öl. Eftersom koncentrationsmåttan är konstruerade från utbudssidan är det möjligt att produkter som från efterfrågesidan uppfattas som utbytbara inte hänförs till samma näringsgren. I detta fall överskattas graden av marknadsmakt.

Ett annat förhållande som kan innebära problem med att använda industristatistiken för konkurrensanalyser är att den baseras på data för enskilda företag. Koncentrationsmåttan riskerar därför att bli mindre värdefulla och i vissa fall missvisande. Exempelvis kommer enskilda handlare som ingår i kedjor att räknas som enskilda företag vilket gör att värdet på koncentrationsmåtten blir missvisande, i detta fall för låga.

Av tabellen framgår att koncentrationen är hög inom flera av de valda näringsgrenarna. Mellan 1993 och 2006 ökade HHI i elva och sjönk i åtta av näringsgrenarna. Samtidigt ökade CR4 i sex, minskade i tio och var oförändrad i tre av näringsgrenarna. Inom flera av näringsgrenarna svarade de fyra största företagen under den aktuella perioden för en helt dominerande andel av den inhemska omsättningen, utan att det förekommer importkonkurrens i någon större utsträckning. Detta är fallet för näringsgrenar inom bl.a. livsmedelsområdet samt inom området för byggmaterial.

År 2006 fanns enligt SCB fem företag inom sockerindustrin och 14 inom cementtillverkning. HHI indikerar dock att ett monopolliknande förhållande råder i båda näringsgrenarna. Koncentrationen har för de båda näringsgrenarna dessutom varit stabil över tiden. Närmast monopolliknande förhållanden råder även inom näringsgrenarna tillverkning av tidnings- och journalpapper, matfettstillverkning och industrigasframställning.

För vissa av de redovisade branscherna skulle

det kunna göras gällande att antalet företag är så pass stort så att det inte skulle innevara några problem med en hög marknadskoncentration. Exempelvis fanns det 29 företag verksamma i näringsgrenen framställning av mineralvatten och läskedrycker år 2006. Trots det relativt stora antalet företag måste näringsgrenen ändå betraktas som koncentrerad då de fyra största företagen hade en marknadsandel på 99 procent samtidigt som 24 av företagen hade en omsättning som var mindre än 9,9 miljoner. Det höga värdet på HHI för näringsgrenen antyder att ett företag har en marknadsandel på över 50 procent. Koncentrationsmåttan visar att näringsgrenen framställning av öl är mindre koncentrerad än mineralvatten och läskedrycksindustrin och att koncentrationen minskat, om än marginellt mellan 1993 och 2006. Under 2006 omsatte dock nära 75 procent av företagen mindre än 9,9 miljoner medan endast tretton procent av företagen omsatte mer än 50 miljoner kronor. Marknadskoncentrationen riskerar emellertid att överskattas då en stor del av den inhemska konsumtionen utgörs av importerad öl.

Inom näringsgrenen styckning av kött finns förhållandevis många företag. Dock hade cirka 75 procent av företagen en omsättning som var mindre än 9,9 miljoner. Dessutom verkar företagen i denna näringsgren ofta på geografiskt åtskilda delar av marknaden.

Näringsgrenen begravningsverksamhet uppvisar ett relativt lågt koncentrationstal, men då har hänsyn inte tagits till den samverkan som sker inom kedjorna mellan företag som i statistiken behandlas som fristående företag. Detta gör att graden av marknadsmakt underskattas. Därutöver är marknaderna lokala.

Ett litet värde på HHI eller CR4 behöver inte nödvändigtvis implicera att konkurrensen är god. Detta framgår av näringsgrenen byggande av hus där det under 2006 fanns drygt 15 800 företag. Omkring 90 procent av företagen hade dock en omsättning på högst 9,9 miljoner. Som framgår av

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

kapitel 7 finns det dock i realiteten endast ett fåtal nationella byggföretag som har kapacitet att utföra riktigt stora uppdrag medan de mindre företagen får verka som underentreprenörer. Samma förhållande råder för näringsgrenen elinstallationer där det finns ett stort antal små företag.

En näringsgren som uppvisar en betydande nedgång i koncentrationen är telekommunikationer där HHI har minskat med över 4200 enheter och CR4 minskat med 20 procentenheter, vilket bl.a. beror på den ökade konkurrensen på telemarknaden sedan liberaliseringen 1993. Emellertid uppvisar marknaden en högre grad av koncentration om man tar i beaktande att flera bolag som verkar på den svenska telemarknaden har samma ägare.

#### 3.1.2 Mobilitet

Mobilitetsmått, som avser att mäta rörligheten på en marknad, ger en uppfattning om marknadsdynamiken inom olika näringsgrenar samt bidrar till att identifiera marknader med ett begränsat in- och utträde av företag. I tabellerna 3.2 och 3.3 redovisas två mått för rörligheten på en marknad, churn (CH) och mobilitetsindex (MI).

CH mäter alla in- och utträden inom en näringsgren under ett år som andel av det totala antalet företag. Om CH uppvisar ett litet värde inom en näringsgren innebär det att antalet in- och utträden varit litet, vilket innebär att rörligheten på marknaden varit begränsad. Då CH summerar andelen in- och utträden kan ett högt värde på CH bero på att många företag trätt ut på marknaden utan att nya företag trätt in. Under sådana förutsättningar kan ett högt värde på CH trots allt innebära att konkurrenstrycket minskat. Mot denna bakgrund kommer även genomsnittet för andelen företag som trätt in respektive ut att presenteras.

Generellt uppvisar näringsgrenar som tillhör tillverkningsindustrin en lägre rörlighet än nä-

■ **Tabell 3.2: Genomsnittlig andel in- och utträdna företag samt genomsnittligt CH<sup>5</sup> för olika näringsgrenar. <sup>6</sup>Åren 2002–2006**

Näringsgren	Inträde	Utträde	CH
Matfettstillsättning	0,000	0,000	0,000
Sulfatmassatillsättning	0,000	0,000	0,000
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	0,000	0,050	0,050
Sockertillsättning	0,067	0,000	0,067
Mjöltiltillsättning	0,017	0,061	0,077
Tillverkning av cement	0,008	0,076	0,084
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	0,039	0,056	0,095
Tillverkning av spånskivor	0,067	0,033	0,100
Begravningsverksamhet	0,055	0,051	0,105
Petroleumframställning	0,073	0,037	0,110
Övrig trävarutillsättning	0,048	0,069	0,117
Elinstallationer	0,072	0,053	0,125
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	0,031	0,096	0,127
Knäckebrödstillverkning	0,089	0,040	0,129
Industrigasframställning	0,049	0,082	0,131
Framställning av öl	0,081	0,060	0,141
Styckning av kött	0,070	0,078	0,148
Byggnad av hus	0,108	0,062	0,170
Telekommunikationer	0,122	0,106	0,229
<b>Tillverkningsindustrin</b>	<b>0,061</b>	<b>0,056</b>	<b>0,117</b>
<b>Servicesektorn</b>	<b>0,127</b>	<b>0,077</b>	<b>0,205</b>
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>0,097</b>	<b>0,066</b>	<b>0,163</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

ringsgrenar som tillhör servicesektorn. Näringsgrenarna matfettstillverkning, sulfatmassatillverkning, tillverkning av tidnings- och journalpapper, sockertillverkning samt tillverkning av cement uppvisar alla låga värden på CH. Dessa marknader kännetecknas också av en mycket hög koncentration. Endast två näringsgrenar (byggande av hus samt telekommunikationer) uppvisar ett högre värde på CH än genomsnittet för alla näringsgrenar. Det relativt höga värdet för byggande av hus kan hänföras till att många företag trätt in på marknaden vilket sannolikt beror på den goda byggkonjunktur som rått under senare delen av perioden.

En analys av mobiliteten på en marknad enbart baserad på CH riskerar att bli missvisande då måttet dels inte tar hänsyn till storleken på företagen som trätt in eller ut på marknaden, dels inte indikerar om ett eller flera företag expanderat eller minskat på marknaden, vilket kan ha betydande effekt för konkurrenstrycket. Konkurrenstrycket påverkas exempelvis inte på nationell nivå om marknadskoncentrationen är hög och företagen som trätt in är små och verkar på lokala marknader. Vidare kan ett lågt värde på CH förklaras av att redan effektiva företag konkurrerar på marknaden. Genom att komplettera analysen med MI, som mäter skillnaden i marknadsandel för varje företag inom en näringsgren mellan två tidpunkter, ges en indikation på om företag expanderar eller inte. MI antar ett värde mellan 0 och 100, där 0 indikerar att inga förändringar har skett och 100 innebär att inget företag som var aktivt vid den första tidpunkten var aktivt vid den andra tidpunkten. I motsats till CH uppvisar näringsgrenar med en låg koncentration och ett stort antal företag ett lågt värde på MI. Ett litet företag som fördubblar sin marknadsandel kommer, allt annat lika, fortfarande att ha en liten andel av den totala marknaden jämfört med om ett stort företag fördubblar marknadsandelen. Emellertid kan MI indikera en hög rörlighet om ett dominerande

företag byter namn eller om en division inom ett företag bolagiseras även om det inte skett några övriga förändringar på marknaden. Det innebär att måttet kan variera kraftigt mellan enskilda år. För att reducera risken för missvisande resultat kommer medelvärdet av MI mellan åren 2002 och 2006 att redovisas för valda näringsgrenar.

Under perioden uppvisar många av de valda näringsgrenarna en lägre rörlighet än genomsnittet för alla näringsgrenar. Då sockertillverkning och tillverkning av cement båda uppvisar låga vär-

■ **Tabell 3.3: Genomsnitt av MI för olika näringsgrenar. Åren 2002–2006**

Näringsgren	MI
Sockertillverkning	0,2
Begravningsverksamhet	0,6
Knäckebrödsframställning	1,0
Tillverkning av cement	1,4
Byggande av hus	3,3
Övrig trävarutillverkning	3,8
Elinstallationer	4,6
Sulfatmassatillverkning	5,6
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	7,1
Tillverkning av spånskivor	8,1
Telekommunikationer	10,9
Framställning av öl	14,5
Mjöltillverkning	15,7
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	16,0
Matfettstillverkning	16,3
Petroleumframställning	23,2
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	24,4
Styckning av kött	27,2
Industrigasframställning	30,3
<b>Tillverkningsindustrin</b>	<b>14,5</b>
<b>Servicesektorn</b>	<b>11,5</b>
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>13,4</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

den på MI samt uppvisar en hög koncentration är det rimligt att dra slutsatsen att det är samma företag som varit verksamma inom näringsgrenarna. Stora förändringar av marknadsförhållandena har skett i näringsgrenarna industrigasframställning, styckning av kött, tillverkning av tidnings- och journalpapper samt petroleumframställning. En förklaring till det stora värdet på MI för petroleumraffinering är att Preem som äger de två största raffinaderierna i Sverige under 2005 ombildade de två raffinaderierna till en juridisk person och dessutom har Preems marknadsandel ökat kraftigt under perioden. MI för näringsgrenen styckning av kött indikerar att strukturen inom näringsgrenen har förändrats. Under 2006 förvärvade Swedish Meats ekonomisk förening SLP Parsons AB. Företagen var bl.a. verksamma inom områdena inköp av slaktdjur, försäljning av köttvaror till restauranger, detaljhandelsföretag och storhushåll. Företagen tillverkade även charkprodukter för försäljning till detaljhandeln. Senare under samma år förvärvades Ystad Slakteri AB, vilka främst var inbegripet i slakt av grisar, av Slakteri Helsingborg AB vilka vid tidpunkten ägdes av SLP Parsons AB som i sin tur ägdes av Swedish Meats. I början av 2007 förvärvade det finska företaget HK Ruokatalo den operativa enheten i Swedish Meats, Scan AB, och bildade HKScan Koncernen.

Dessa uppköp och sammangående tyder på att företag som verkar inom områdena slakt, styckning och vidareförädling av charkprodukter genomgår en tydlig strukturomvandling bl.a. till följd av en ökad internationell konkurrens.

En liten rörlighet behöver dock inte betyda att det finns omfattande etableringshinder eller att konkurrenstrycket är lågt. Etablerade företag kan som nämnts ovan, vara så effektiva att inga nya företag har möjlighet att träda in på marknaden och konkurrera. Om de produkter som bjuds ut och efterfrågas dessutom är relativt homogena, finns mindre förutsättningar att få konkurrensfördelar genom att erbjuda s.k. nischprodukter. Omvänt

behöver en hög rörlighet inte betyda att konkurrensen är god eller ökar på marknaden. Nya företag som träder in på en marknad har inte alltid tillräcklig kapacitet för att konkurrerar fullt ut (på en nationell marknad) med etablerade företag.

#### 3.1.3 Lönsamhet

Företags eller näringsgrenars lönsamhet<sup>12</sup> kan användas som en indikator för att utvärdera om marknader fungerar väl. Hög lönsamhet kan tyda på att ett eller flera företag använder sin marknadsstyrka för att erhålla vinster som de inte skulle kunna erhålla om de saknade marknadsstyrka. Vid analys av lönsamheten på en marknad är det viktigt att särskilja på fallen då ett fåtal företag på en marknad uppvisar hög lönsamhet och då de flesta eller alla företag uppvisar hög lönsamhet. Om ett fåtal företag uppvisar hög lönsamhet kan det indikera att marknaden inte fungerar väl genom att det exempelvis kan finnas dominerande företag med stor marknadsandel som använder sin marknadsstyrka för att ta ut högre priser än vad deras konkurrenter med mindre marknadsandel och marknadsstyrka kan göra. Om alla eller flertalet av företagen på en marknad uppvisar hög lönsamhet är det ett starkare tecken på att marknaden inte fungerar väl. Exempelvis kan det indikera att företagen är inblandade i konkurrenshämmande aktiviteter såsom karteller.<sup>13</sup>

I tabell 3.4 presenteras rörelsemarginalen för valda näringsgrenar. Rörelsemarginalen baseras på rullande medelvärden över tre år för att eventuella skattemässiga eller andra förändringar inte ska snedvrider resultatet.

Av tabell 3.4 framgår att i hälften av de studerade näringsgrenarna är rörelsemarginalen större än genomsnittet för alla näringsgrenar. Rörelsemarginalen är särskilt stor inom näringsgrenarna tillverkning av cement, industrigasframställning, sulfatmassatillverkning, sockertillverkning, mjölk- tillverkning samt telekommunikationer. Dessa

■ **Tabell 3.4: Genomsnitt av rörelse-marginal<sup>9</sup> under perioden 1997–2005 baserat på ett rullande medelvärde över 3 år. Procent**

Näringsgren	Rörelse-marginal
Tillverkning av cement	19,11
Industrigasframställning	14,47
Sulfatmassatillverkning	13,76
Sockertillverkning	13,27
Mjöltillverkning	12,07
Telekommunikationer	10,30
Övrig trävarutillverkning	6,46
Begravningsverksamhet	5,96
Petroleumframställning	5,91
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	5,62
Elinstallationer	5,12
Byggande av hus	4,51
Matfettstillverkning	4,46
Tillverkning av tidnings- och journalpapper	4,45
Framställning av mineralvatten och läskedrycker	1,77
Framställning av öl	0,25
Styckning av kött	0,13
<b>Tillverkningsindustrin</b>	<b>5,85</b>
<b>Servicesektorn</b>	<b>6,05</b>
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>5,51</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

näringsgrenar, förutom telekommunikationer, uppvisar även en hög marknadskoncentration mätt enligt CR4.

Hög lönsamhet hos vissa företag eller i en näringsgren behöver dock inte betyda att marknaden fungerar dåligt utan kan bero på andra faktorer. På en marknad där det råder konkurrens men där företagen uppvisar olika grader av effektivitet kommer enbart det minst effektiva företaget inte uppvisa någon lönsamhet. Övriga företag kommer att uppvisa lönsamhet då intäkterna överstiger kostnaderna. I dessa fall är lönsamhet inte tecken på en dåligt fungerande marknad utan som resultat av god effektivitet hos företagen. Hög lönsamhet kan även bero på att efterfrågan överstiger utbudet och därigenom stigande priser. Att efterfrågan överstiger utbudet kan dels bero på konjunkturella faktorer som tillfälligtvis ökar efterfrågan, dels på att efterfrågan för en produkt ökar kontinuerligt samtidigt som kapaciteten inte ökar i samma takt.

Emellertid behöver en för näringsgrenen normal lönsamhet inte betyda att marknaden fungerar väl. Exempelvis kan företag med stor marknadsmakt p.g.a. dålig konkurrens inte ha tillräckliga incitament att verka för kostnadsänkande åtgärder. Dessa företag kan genom att ta ut höga priser kompensera den höga kostnadsnivån och därigenom uppvisa normal lönsamhet.

Slutsatsen är att hög lönsamhet kan användas för att bedöma om marknaden fungerar väl ur konkurrenssynpunkt men att en hög lönsamhet även kan förklaras av andra faktorer som inte beror på dålig konkurrens samt att normal lönsamhet inte behöver implicera att marknaden fungerar väl.<sup>10</sup> Ytterligare analyser av fler variabler är därför nödvändiga för att kunna dra slutsatser om marknader fungerar väl eller ej.

## 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

### 3.2 Indikatorer på inträdeshinder

I följande avsnitt redovisas exempel på indikatorer som kan användas för att bedöma om det föreligger inträdeshinder på en marknad. Indikatorerna är kostnader för marknadsföring, avskrivningar och finansiella kostnader som andel av omsättningen.

#### 3.2.1 Kostnader för marknadsföring

Genom marknadsföring kan företag differentiera sina produkter jämfört med konkurrerande företags produkter.<sup>11</sup> Konsumenterna kan därmed uppleva att två identiska produkter skiljer sig åt. Marknadsföring kan vidare verka förtroendeskapande hos konsumenterna. Om förtroende och varumärke spelar en avgörande roll vid konsumenternas val av produkt kan kostnader för marknadsföring vara betydande för företag som vill etablera sig på en marknad. Eftersom investering i marknadsföring i stor utsträckning är en sänkt kostnad kan detta utgöra ett inträdeshinder. Empiriska studier visar att det (generellt) finns ett positivt samband mellan kostnaden för marknadsföring som andel av omsättningen och lönsamheten inom en bransch. Sambandet är dock inte entydigt då marknadsföring även kan utgöra ett konkurrensmedel.<sup>12</sup> Ett högt värde på indikatorn kan då vara ett tecken på ett högt konkurrenstryck och vice versa.

I tabell 3.5 redovisas kostnader för marknadsföring (reklam och PR) som andel av omsättningen inom olika näringsgrenar för åren 2003, 2004 och 2005. För flera av de studerade näringsgrenarna redovisas statistiken på en mer aggregerad nivå än tidigare. Exempelvis redovisas sockertillverkning tillsammans med näringsgrenen till-

verkning av sockerkonfektyr och näringsgrenarna tillverkning av öl respektive tillverkning av mineralvatten och läskedrycker samredovisas tillsammans med tillverkning av andra alkoholhaltiga drycker. För näringsgrenen tillverkning av socker kan värdet på den studerade variabeln antas vara betydligt lägre. Att näringsgrenar som tillverkning av pappersmassa, tillverkning av tidnings- och journalpapper, styckning av kött och petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle uppvisar låga kostnader för marknadsföring kan dels förklaras av att näringsgrenarna producerar homogena produkter, dels att produktionen inte är inriktad mot slutkundsledet. Att näringsgrenarna sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyr och tillverkning av cement samt kalk uppvisar låga kostnader för marknadsföring kan bero på att det i princip råder monopol inom näringsgrenarna. De näringsgrenar som uppvisar höga kostnader för marknadsföring kännetecknas av att varorna de producerar är heterogena och ämnade för slutkundsledet. De höga kostnaderna för marknadsföring kan därmed förklaras av att företagen vill differentiera sina produkter i förhållande till konkurrenterna.

För att kunna avgöra om kostnader för marknadsföring utgör ett tecken på inträdeshinder är det nödvändigt att beakta de aktuella marknadsförhållanden som råder. Höga kostnader för marknadsföring kan utgöra ett inträdeshinder men kan även vara ett tecken på intensiv konkurrens om kunderna. Samtidigt kan låga kostnader för marknadsföring vara ett tecken på att det inte är nödvändigt att investera i marknadsföring om konkurrenstrycket är svagt.

■ **Tabell 3.5: Investeringar i marknadsföring som andel av omsättningen för olika näringsgrenar, åren 2003, 2004 och 2005. Procent**

Näringsgren	2003	2004	2005
Framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läsk	10,63	11,76	9,77
Tillverkning av knäckebröd, kex och konserverade bakverk	6,62	6,54	5,99
Tillverkning och utvinning av matfett och olja	3,45	4,04	4,18
Telekommunikationer	3,30	4,53	2,94
Begravningsverksamhet	3,72	5,40	2,67
Mjöltillverkning	0,98	2,53	2,05
Tillverkning av spånskivor	1,57	2,62	2,02
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	1,37	1,44	1,75
Sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyr	0,63	2,40	1,17
Övrig trävarutillverkning	0,19	0,46	0,74
Framställning av industrigas, färgämnen samt oorganiska baskemikalier	0,36	0,50	0,50
Elinstallationer	0,22	0,47	0,42
Tillverkning av cement samt tillverkning av kalk	0,28	0,44	0,38
Byggande av hus och andra byggnadsverk	0,18	0,19	0,27
Tillverkning av tidnings- och journalpapper samt tryckpapper	0,35	0,19	0,15
Styckning av kött	0,03	0,12	0,07
Tillverkning av pappersmassa	0,16	0,21	0,07
Petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle	0,02	0,07	0,06
<b>Tillverkningsindustrin</b>	<b>0,75</b>	<b>1,41</b>	<b>1,18</b>
<b>Servicesektorn</b>	<b>1,29</b>	<b>2,07</b>	<b>2,16</b>
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>1,05</b>	<b>1,82</b>	<b>1,81</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

■ **Tabell 3.6: Genomsnitt av avskrivningar som andel av omsättningen för olika näringsgrenar. Åren 1990–2005**

Näringsgren	Avskrivningar/ omsättning
Telekommunikationer	12,50
Tillverkning av knäckebröd, kex och konserverade bakverk	10,13
Petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle	8,18
Tillverkning av pappersmassa	7,56
Tillverkning av tidnings- och journalpapper samt tryckpapper	6,63
Framställning av industrigas, färgämnen samt oorganiska baskemikalier	6,42
Tillverkning av cement samt tillverkning av kalk	5,54
Sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyr	5,33
Tillverkning av spånskivor samt träfiberskivor	4,62
Framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läskedrycker	4,36
Mjöltillverkning samt tillverkning av andra kvarnprodukter	3,92
Övrig trävarutillverkning	3,71
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	2,71
Tillverkning och utvinning av matfett och olja	2,40
Begravningsverksamhet	1,93
Elinstallationer	1,25
Byggande av hus	1,24
Styckning av kött	1,17
<b>Tillverkningsindustrin</b>	<b>3,79</b>
<b>Servicesektorn</b>	<b>3,80</b>
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>3,80</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

#### 3.2.2 Avskrivningar

Avskrivningar<sup>13</sup> som andel av omsättningen kan användas för att identifiera kapitalkrävande näringsgrenar med inträdeshinder i form av betydande fasta kostnader. I tabell 3.6 redovisas avskrivningar som andel av omsättningen för olika näringsgrenar. Som framgår av tabellen antar majoriteten av de studerade näringsgrenarna ett värde för variabeln som är större än genomsnittet för alla näringsgrenar.

De näringsgrenar som uppvisar de största relativa kostnaderna för avskrivningar känneteck-

nas av att det behövs betydande investeringar i lokaler, maskiner etc. för att starta verksamhet. Det kan 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 regler för avskrivningar, vilket kan resultera i att det uppgivna värdet för avskrivningarna varierar mycket mellan olika näringsgrenar trots att kapitalstocken relativt omsättningen är lika stor. Detta medför att indikatorn bör kom-



■ **Tabell 3.7** Genomsnitt av finansiella kostnader som andel av omsättningen för olika näringsgrenar. Åren 1990–2005

Näringsgren	Finansiella kostnader/ omsättning
Framställning av industrigas, färgämnen samt oorganiska baskemikalier	15,02
Tillverkning av cement samt tillverkning av kalk	11,18
Telekommunikationer	6,52
Byggande av hus	4,48
Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.	3,88
Petroleumraffinering samt tillverkning av kärnbränsle	3,73
Tillverkning av spånskivor samt träfiberskivor	3,68
Tillverkning av pappersmassa	3,61
Tillverkning av tidnings- och journalpapper samt tryckpapper	3,03
Övrig trävarutillverkning	2,50
Tillverkning av knäckebröd, kex och konserverade bakverk	2,48
Sockertillverkning samt tillverkning av sockerkonfektyr	2,38
Mjöltillverkning samt tillverkning av andra kvarnprodukter	2,13
Tillverkning och utvinning av matfett och olja	2,09
Framställning av alkoholhaltiga drycker, mineralvatten och läsk	1,82
Elinstallationer	1,31
Begravningsverksamhet	0,75
Styckning av kött	0,66
<b>Tillverkningsindustrin</b>	<b>3,57</b>
<b>Servicesektorn</b>	<b>4,45</b>
<b>Alla näringsgrenar</b>	<b>4,04</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

pletteras med koncentrationsmått, mått på rörligheten på den aktuella marknaden samt ingående analys av den aktuella marknadens kännetecken för att bedöma om höga kostnader för avskrivningar utgör ett inträdeshinder på marknaden.

### 3.2.3 Finansiella kostnader

I tabell 3.7 redovisas finansiella kostnader<sup>14</sup> som andel av omsättningen. Indikatoren kan bidra till att identifiera näringsgrenar med höga kostnader

för finansiellt kapital. De finansiella kostnaderna är relaterade till hur mycket finansiellt kapital en ny aktör måste anskaffa för att etablera sig på en marknad. Ju högre värde på indikatorn desto mer kapital måste nya aktörer anskaffa för att träda in på marknaden. Stora investeringar i finansiellt kapital försvårar inträde på en marknad om aktören har liten tillgång till kapital genom banksystemen. Jämfört med existerande aktörer är det troligt att en ny aktör har svårigheter att låna kapital genom banker eller andra investerare då dessa troligen

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

är mindre villiga att låna ut kapital till en aktör som saknar erfarenhet inom en sektor. Dessutom är det troligt att de sänkta kostnaderna, vilka i sig utgör inträdes hinder, är större i sektorer där det behövs mycket kapital att etablera sig.

En begränsande faktor för att kunna använda denna indikator för att bedöma graden av inträdes hinder är att det behövs korrekta data för företagens kapitalstockar för att kunna jämföra enskilda företag eller näringsgrenar med varandra. I och med att företag använder olika regler för avskrivningar riskerar även denna indikator, i likhet med vad som gäller för avskrivningar, att ge olika resultat trots i andra avseenden identiska förhållanden för företagen. På samma sätt riskerar internationella jämförelser att bli inadekvata då regler för avskrivningar skiljer sig åt mellan länder.

Som framgår av tabell 3.7 uppvisar enbart fyra av de valda näringsgrenarna relativa finansiella kostnader som överskrider medelvärde för alla näringsgrenar. De finansiella kostnaderna är särskilt höga i näringsgrenarna framställning av industrigas, färgämnen samt oorganiska bas kemikalier och tillverkning av cement samt kalk. Båda dessa näringsgrenar kännetecknas av att de är starkt koncentrerade (se tabell 3.1). Liksom i fallet med att identifiera näringsgrenar med inträdes hinder i form av höga kostnader för avskrivningar behöver finansiella kostnader bedömas tillsammans med andra faktorer för att avgöra om relativt höga finansiella kostnader utgör ett inträdes hinder.

### 3.3 Internationella prisjämförelser

En metod för att få en uppfattning om konkurrensstrycket inom en bransch i ett land är att jämföra prisnivån för motsvarande bransch i andra länder. På samma sätt går det att med hjälp av prisstatistik bilda sig en uppfattning om konkurrensstrycket i en hel nation relativt andra nationer. Dock är denna metod för att bedöma konkurrens tryck inte oproblematiske.

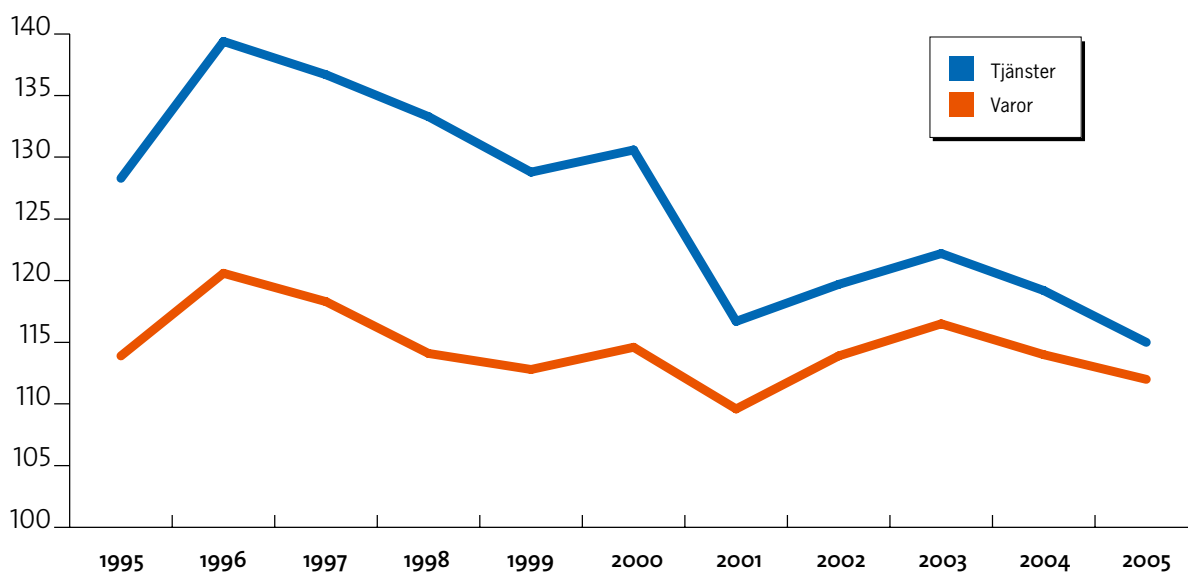
Vid en jämförelse av prisnivåer mellan länder används s.k. prisnivåindex (PNI)<sup>15</sup>. Indexen beräknas som kvoten av köpkraftspariteten<sup>16</sup> och nominella växelkurser.

För år 2005 bedömdes att prisnivån för privat konsumtion var 14 procent högre i Sverige än vad som gäller för genomsnittet i de 15 första EU länderna (EU15).<sup>17</sup> Dock bör denna relation ses som en indikation och inte betraktas som en exakthet. Det beror på att internationella prisjämförelser är

komplexerade att genomföra och innehåller metodologiska fallor. Ett problem är svårigheten att jämföra produkter mellan olika länder, eftersom efterfrågan ser olika ut. En vara som i ett land ses som en vardaglig vara kan betraktas som något av en lyxvara i ett annat land. Om exempelvis prisnivåerna för livsmedel ska jämföras mellan Sverige och Italien bör hänsyn följaktligen tas till efterfrågan i de båda länderna. Således kan det på förhand antas att parmesanost är billigare i Italien än i Sverige medan det motsatta kan väntas gälla för knäckebröd.

Inom EU:s statistikmyndighet Eurostat, läggs det ned avsevärda resurser för att identifiera jämförbara varor och tjänster i olika länder i syfte att kunna göra relevanta prisjämförelser. Vid produkturvalet görs en avvägning mellan jämförbarhet och representativitet.

**BILD 3.1: Utvecklingen av prisnivåindex (PNI) för varor respektive tjänster för privat konsumtion i Sverige jämfört med EU15 åren 1995-2005. EU15=100**



Källa: Eurostat<sup>22</sup>, bearbetning av Konkurrentverket

Det samband som kan uppskattas mellan konkurrens och prisnivåer kan uttryckas som att ökad konkurrens bl.a. kan leda till att företagen sänker sina priser för att konsumenterna ska välja just deras varor eller tjänster.<sup>18</sup> En ökad konkurrens kan således bidra till att pristrycket i en ekonomi sjunker, dvs. att inflationen minskar.

Den svenska ekonomin har under senare år kännetecknats av en relativt låg inflation. En del av förklaringen till detta har utgjorts av ökad importkonkurrens från t.ex. Brasilien, Indien och Kina m.fl. länder som har en snabbt växande industriproduktion. En annan faktor är den tekniska utvecklingen som inneburit en effektivare produktion som kan integreras över stora avstånd.<sup>19</sup> En annan viktig faktor för konkurrensen, och därmed prisutvecklingen, är utvecklandet av EU:s inre marknad. På en gemensam marknad tenderar priser att konvergera, dvs. över tiden närma sig

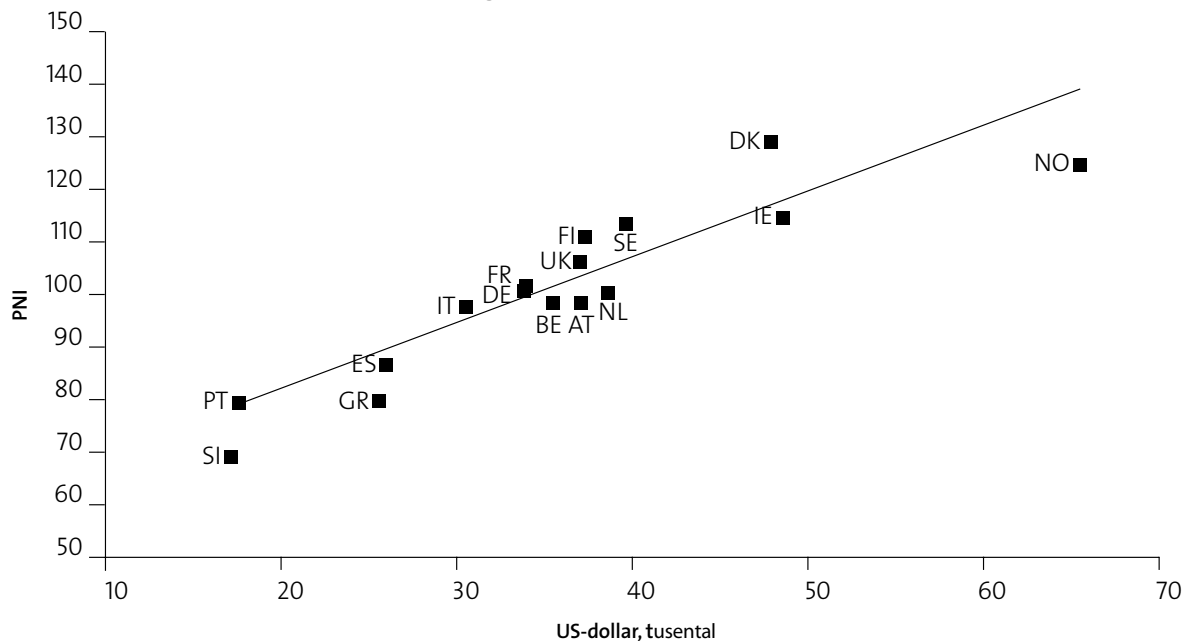
varandra. Eftersom de svenska priserna är högre än vad som gäller för EU-genomsnittet bör således den svenska inflationen långsiktigt understiga den genomsnittliga prisutvecklingen för EU som helhet. Empiriskt har detta under senare år också varit fallet. För perioden 2000–2006 var den svenska inflationen uttryckt som det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP)<sup>20</sup> i genomsnitt 1,6 procent per år. För länderna inom EU15 var motsvarande tal 2,1 procent och för (nuvarande) EU som helhet (EU27) var den årliga inflationen enligt detta mått 2,6 procent.<sup>21</sup>

### 3.3.1 De svenska priserna i ett europeiskt perspektiv

I bild 3.1 redovisas förändringen av PNI under perioden 1995–2005 för Sverige avseende varor respektive tjänster som ingår i den privata kon-

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

**BILD 3.2: Sambandet mellan prisnivå för privat konsumtion och nominell BNP per capita för ett urval av länder inom EU samt Norge. För PNI är EU15=100. År 2005**



Anm. SI=Slovenien, PT=Portugal, GR=Grekland, ES=Spanien, IT=Italien, DE=Tyskland, FR=Frankrike, BE=Belgien, AT=Österrike, UK=Storbritannien, FI=Finland, NL=Nederländerna, SE=Sverige; DK=Danmark, IE=Irland, NO=Norge.

Källor: Eurostat (prisnivåer)<sup>23</sup> och Internationella valutafonden (nominell BNP)<sup>24</sup>, bearbetning av Konkurrensverket

sumtionen med genomsnittet för EU15 som indexets bas. Som kan utläsas av bilden är tjänster, uttryckt som PNI, 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 prisrelationerna har minskat. Det kan tyda på att fler tjänstemarknader har öppnats för importkonkurrens, och att flera svenska tjänstemarknader har liberaliserats i större utsträckning än vad som gäller för många andra europeiska länder vilket påverkat prisutvecklingen i dessa branscher.

Som kan utläsas av bild 3.1 tycks prisrelationen generellt sett variera betydligt mellan Sverige och EU15 för enskilda år. Det beror på att för-

ändringar av nominella växelkurser, på kort sikt, får ett betydande genomslag i statistiken. Detta benämns ofta "pricing-to-market" och beror på att företagen på kort sikt behåller sina priser i inhemsk valuta trots att den nominella växelkursen ändras.

Utöver förändringar i nominell växelkurs kan relativa prisrelationer till stor del förklaras av makroekonomiska variabler. Ett tydligt exempel är faktorn nationalinkomst. Ett land med högre nationalinkomst, dvs. ett relativt sett rikare land, tenderar att ha en högre prisnivå än ett land med lägre nationalinkomst. Sambandet kan förklaras med att rikare länder är rika bl.a. till följd av att de har en produktiv (export)industri. Det leder till att företagen i dessa länder har råd att betala högre löner till arbetskraften. Detta driver i sin tur upp

**Tabell 3.8 Prisnivåindex för vissa produktgrupper för ett urval av länder inom EU. EU15=100. Avrundade tal. År 2005**

	SE	BE	DK	DE	FR	NL	FI	UK	NO
Privat konsumtion	114	99	135	100	101	99	117	105	135
Livsmedel	112	103	130	99	101	84	113	106	151
Alkoholfria drycker	117	100	163	100	82	80	128	118	156
Kläder och skor	117	109	121	104	85	99	123	103	147
Möbler, hushållsutrustning och rutinunderhåll	113	101	120	94	103	92	109	106	123
Transporter	117	97	148	99	96	113	117	113	153
Kommunikation	76	110	82	105	109	99	79	90	109
Rekreation och kultur	114	97	129	101	101	95	116	101	138
Restauranger och hotell	119	104	148	92	108	99	123	115	150
Diverse varor och tjänster	120	96	138	99	100	99	121	107	147

Anm. SE=Sverige, BE=Belgien, DK=Danmark, DE=Tyskland, FR=Frankrike, NL=Nederländerna, FI=Finland, UK=Storbritannien, NO=Norge  
Källa: Eurostat<sup>25</sup>

den generella lönenivån (således även i sektorer som inte är utsatta för konkurrens på världsmarknaden) och därmed även den generella prisnivån. Till följd av detta kan det förväntas råda ett positivt samband mellan prisnivån och BNP per capita.

I bild 3.2 görs en jämförelse mellan relativa prisnivåer uttryckta som prisnivån för privat konsumtion och nominell BNP per capita för ett urval av länder.

Av bild 3.2 framgår att det finns ett positivt samband mellan prisnivån och inkomstnivån i ett land. Exempelvis bedöms såväl Norge som Danmark ha både högre priser och större BNP per capita än vad som gäller för Sverige. Finland och Sverige har ungefär samma uppmätta prisnivå och BNP per capita.

Det kan dock noteras att prisnivån i Sverige har uppmätts som relativt hög jämfört med prisnivån i t.ex. Nederländerna, Österrike och Belgien som för det aktuella året uppmättes ha en BNP per capita nära den i Sverige. Irland bedömdes ha ungefär samma prisnivå som Sverige. Irlands BNP

per capita uppskattades dock vara betydligt större än den som uppmättes för Sverige år 2005.

### 3.3.2 Priser för grupper av varor och tjänster

För att få en uppfattning om konkurrenstrycket inom en enskild bransch i ett land kan en metod vara att relatera prisnivån i branschen till den som gäller för motsvarande bransch i andra länder. Analysen förstärks om uppmätta relationer ställs i förhållande till motsvarande relationer för andra branscher eller för konsumtionen i respektive land som helhet. I tabell 3.8 redovisas den relativa prisnivån för den privata konsumtionen som helhet och delgrupper av denna för Sverige och åtta andra EU-länder.

Som framgår av tabellen beräknades produkterna inom aggregatet diverse varor och tjänster vara 20 procent dyrare i Sverige än EU15 år 2005. I detta ingår bl.a. försäkringar och andra finansiella tjänster, frisörtjänster samt smycken.

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

Också för hotell- och restaurangtjänster, transporter<sup>26</sup>, kläder och skor samt alkoholfria drycker bedömdes prisnivån vara relativt hög i Sverige. En generell notering är att priserna i Sverige är relativt låga för alla de jämförda grupperna av varor och tjänster jämfört med situationen i Danmark och Norge. En sannolik förklaring till detta är, som framgår av bild 3.2, att BNP per capita är större i dessa länder än i Sverige.

För området kommunikationer, där post- och teletjänster samt teleutrustning ingår, var prisni-

vån i Sverige lägre än i alla de jämförda länderna. Jämfört med t.ex. Belgien, Tyskland och Frankrike var prisnivån väsentligt mycket lägre. Bakgrunden till det, för Sverige, gynnsamma utfallet är att liberaliseringen av området elektronisk kommunikation varit synnerligen framgångsrik i Sverige. Området har under lång tid kännetecknats av pressade priser och ett utökat utbud av tjänster (se vidare kapitel 10). Hur den privata konsumtionen utvecklats för olika kategorier av varor och tjänster i Sverige beskrivs närmare i nästa avsnitt.

#### 3.4 Den privata konsumtionens utveckling

På en aggregerad nivå har förändringar av de relativa priserna 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.

Den privata konsumtionen har under de senaste tio åren utgjort omkring 50 procent av Sveriges BNP. År 2006 uppgick den privata konsumtionen till knappt 1 374 miljarder kronor enligt uppgift från SCB. I konsumentprisindex

(KPI) delas den privata konsumtionen upp i tolv huvudgrupper, vilka är livsmedel och alkoholfria drycker, alkohol och tobak, kläder och skor, boende, inventarier och hushållsvaror, hälso- och sjukvård, transport, post- och telekommunikationer, rekreation och kultur, utbildning (som är privat utbildning), restauranger och logi samt diverse varor och tjänster. De olika huvudgrupperna har olika vikt i KPI och motsvarar värdeandelen av den totala privata konsumtionen.<sup>27</sup> I tabell 3.9 redovisas nominella och reala prisändringar, viktförändring och relativ volymförändring i den privata konsumtionen mellan oktober 1995 och oktober 2007. Huvudgruppen utbildning har utelämnats då den endast utgör cirka fyra promille av den privata konsumtionen.

Som framgår av tabellen har priserna, jämfört med KPI, ökat för sex grupper och minskat för fem grupper. Jämfört med den totala privata konsumtionen har konsumtionen ökat för sju grupper och minskat för fyra. I det följande kommenteras utvecklingen övergripande för några huvudgrupper.

■ **Tabell 3.9 Vikter i KPI för olika huvudgrupper 2007 samt prisförändringar, viktförändringar och volymförändringar relativt total privat konsumtion för perioden oktober 1995-oktober 2007. Avrundade tal. Procent**

	Vikt i KPI 2007	Nominell pris- förändring	Pris- förändring relativt KPI	Vikt- för- ändring	Volymförändring relativt total privat konsumtion
KPI totalt	100,0	14,4			
Livsmedel och alkoholfria drycker	13,1	5,1	-8,2	-12,7	-4,9
Alkohol och tobak	3,9	32,0	15,4	-24,9	-34,9
Kläder och skor	5,8	9,2	-4,5	0	4,7
Boende	27,4	20,1	5,0	-20,4	-24,2
Inventarier och hushållsvaror	5,7	2,3	-10,6	18,5	32,6
Hälso- och sjukvård	2,9	68,6	47,4	19,8	-18,7
Transport	13,9	24,7	9,0	13,1	3,8
Post och tele	3,5	-25,4	-34,8	53,5	135,4
Rekreation och kultur	12,4	-6,5	-18,3	23,1	50,7
Restauranger och logi	5,6	32,9	16,2	47,0	26,5
Diverse varor och tjänster	5,4	45,4	27,1	39,2	9,5

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

## LIVSMEDEL OCH ALKOHOLFRIA DRYCKER

För gruppen livsmedel och alkoholfria drycker ökade de nominella priserna med drygt 5 procent vilket innebär en prisnedgång relativt KPI med drygt 8 procent. En inte obetydlig del av den relativa prisminskningen beror på att mosen för livsmedel sänktes under 1996 (från 21 till 12 procent). En annan förklaring är det svenska medlemskapet i EU som inneburit ett ökat konkurrenstryck i leverantörsledet. Inom huvudgruppen har priserna för bröd och övriga spannmålsprodukter under den studerade tidsperioden ökat med knappt 6 procent i nominella termer medan priserna för kött sänkts marginellt. I jämförelse med KPI har priserna för båda dessa grupper minskat med cirka 7,5 respektive cirka 13 procent.

Dessa båda undergrupper utgör cirka 37 procent av gruppen livsmedel. Priserna för mjölk, ost och ägg (som svarar för cirka 17 procent av gruppen livsmedel) har ökat med drygt 10 procent, dvs. cirka 3,5 procent mindre än KPI. Priserna för söt-saker och glass (som svarar för knappt 13 procent) har i nominella termer ökat med 1,4 procent, dvs. relativt KPI minskat med drygt 11 procent.

Som framgår av tabellen har huvudgruppens vikt i KPI minskat mer än relativpriset. Detta innebär att de svenska konsumenterna, relativt sett, köper mindre livsmedel och alkoholfria drycker 2007 jämfört med 1995. Samtidigt kan konstateras att konsumtionen av hotell- och restaurangtjänster ökat betydligt relativt övrig konsumtion.

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

■ Tabell 3.10 Dagligvaruhandeln i Sverige. År 2006. Avrundade tal

Kedja	Antal butiker (2006-12-31)	Omsättning (Mdkr)	Marknadsandel (%)
ICA-handlarna	1 397	80,9	42,7
Kooperationen	742	35,2	18,6
Axfood	843	30,4	16,0
Bergendahls	257	13,5	7,1
<b>De fyra största</b>	<b>3 239</b>	<b>160,0</b>	<b>84,4</b>
Lidl	117	4,0	2,1
Netto	84	2,5	1,3
Övriga*varav	3 260	23,0	12,1
Trafikbutiker	1 515	11,2	5,9
Servicebutiker	1 501	9,6	5,1
<b>Summa</b>	<b>6 700</b>	<b>189,5</b>	<b>100,0</b>
Övriga säljkanaler**		32,0	
Dagligvarumarknaden totalt		221,5	

Källa: market:magasin (2007), bearbetning av Konkurrensverket

Försäljningen av livsmedel utgjorde drygt 70 procent av den totala försäljningen av dagligvaror under 2006.

I tabell 3.10 redovisas antal butiker, dagligvaruförsäljning (omsättning), och marknadsandelar för aktörer som är verksamma i detaljistledet.<sup>28</sup> Som framgår av tabellen är marknaden koncentrerad. De fyra största aktörerna svarade år 2005 för närmare 88 procent av marknaden.

Konkurrensen på dagligvarumarknaden sker dels lokalt mellan butiker, dels nationellt mellan kedjor. Som framgår av tabellen domineras marknaden av ICA och de fyra största kedjorna svarar för närmare 85 procent av omsättningen, vilket är en minskning med knappt 3 procentenheter jämfört med 2005. Några större förändringar på marknaden har dock inte skett under 2006. Av market:magasin (2007) framgår att ICA-handlarna förstärkte sin ledande ställning på dagligvarumarknaden medan kooperationens relativa position försämrades. Vidare kan konstateras att

marknadsandelarna för Lidl och Netto liksom för Bergendahls fortsätter att öka.

#### BOENDE

Boendegruppens vikt i KPI uppgår till drygt 27 procent. Gruppens vikt har stadigt minskat och exempelvis var den drygt 34 procent 1995. De största undergrupperna är hyror och avgifter för bostadsrätter som gemensamt svarar för knappt 50 procent av gruppen. El utgör drygt 15 procent. Priserna för boende har ökat med 5 procent relativt KPI. I jämförelse med den totala privata konsumtionen har boendekonsumtionen minskat betydligt under den studerade tidsperioden, närmare bestämt med drygt 24 procent.

#### INVENTARIER OCH HUSHÅLLSVAROR

Vad gäller inventarier och hushållsvaror, som till drygt 46 procent utgörs av möbler, kan konstateras att priserna relativt KPI minskade med knappt 11 procent. Samtidigt ökade huvudgruppens vikt



i KPI med drygt 18 procent. I jämförelse med den totala privata konsumtionen ökade konsumtionen för denna varugrupp med närmare 33 procent.

### TRANSPORT

Huvudgruppens vikt i KPI är marginellt större än den för livsmedel och alkoholfria drycker, knappt 14 procent. Huvudgruppen omfattade år 2007 undergrupperna inköp av fordon, drift av fordon och transporttjänster som utgjorde cirka 30, 55 respektive 14 procent av gruppen. I jämförelse med KPI har priserna för de produkter som ingår i gruppen transport ökat med cirka 9 procent under den studerade tidsperioden.

### POST- OCH TELEKOMMUNIKATIONER

Närmare 94 procent av denna huvudgrupp utgörs av teletjänster och teleutrustning. Som framgår av tabellen har prisutvecklingen varit synnerligen

gymsam för konsumenterna. Den snabba tekniska utvecklingen och den ökade konkurrensen har lett till kraftiga prissänkningar och till ett större och mer varierat utbud av teleprodukter. Konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning har nominellt minskat med drygt 25 procent under den studerade tidsperioden. Detta betyder att priserna, jämfört med KPI, sänkts med cirka 35 procent. Volymförändringen relativt den totala privata konsumtionen har uppgått till drygt 135 procent.

### DIVERSE VAROR OCH TJÄNSTER

I denna huvudgrupp ingår bl.a. undergrupperna personlig hygien och övriga personliga tillhörigheter som svarar för cirka 44 respektive 13 procent av konsumtionen inom gruppen. Jämfört med KPI har priserna för dessa grupper ökat med drygt 15 respektive 3 procent mellan oktober 1995 och oktober 2007.

## 3.5 Avslutande kommentarer

Det kan konstateras att koncentrationen är hög inom flera av de näringsgrenar som studerats i detta kapitel. Flera näringsgrenar kännetecknas dessutom av betydande inträdeshinder i form av höga kostnader för etablering samtidigt som importkonkurrensen är svag. Sockerindustrin, cementindustrin, tillverkning av tidnings- och journalpapper samt matfettstillverkning uppvisade under 2006 en hög koncentration samt en låg mobilitet. Den inhemska koncentrationen inom dessa näringsgrenar har varit hög under en längre tidsperiod.

Näringsgrenar som uppvisar en låg koncentration, definierat som ett värde på HHI som är mindre än 1000, är byggande av hus, elinstallationer, övrig trävarutillverkning samt tillverkning

av färg, lack, tryckfärg m.m. Dessa näringsgrenar kännetecknas av att merparten av de verksamma företagen omsätter mindre än 9,9 miljoner per år och är därmed relativt små. Att koncentrationsmättet HHI indikerar att koncentrationen är låg på nationell nivå behöver inte innebära att koncentrationen är låg på enskilda geografiska marknader. Exempelvis är byggmarknaden på nationell nivå koncentrerad till en handfull stora företag medan det finns många byggföretag som endast verkar på lokala eller regionala marknader.

I kapitlet har faktorer som påverkar konkurrensstrycket och utfallet på marknader beskrivits. De beskrivna faktorerna kan hjälpa till att identifiera såväl fungerande marknader med ett gott konkurrensstryck som marknader med ett fåtal

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

aktörer och där konkurrensen är satt ur spel. Tolkningen av faktorernas innebörd försvåras av att vissa faktorer både påverkar och påverkas av konkurrensen. Exempelvis kan koncentrationsmått utgöra en indikator på konkurrensen samtidigt som en stark konkurrens på sikt kan leda till att företag slås ut från en marknad vilket ökar koncentrationen.

#### KONSUMTIONENS SAMMANSÄTTNING PÅVERKAR 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.

Vad gäller de huvudgrupper som ingår i den privata konsumtionen kan konstateras att sedan 1995 har, relativt sett, konsumtionen ökat mest för post- och telekommunikationer (135 procent), rekreation och kultur (51 procent), inventarier och hushållsvaror (33 procent) samt restauranger och logi (26 procent). Enligt den officiella statistiken har konsumtionen minskat mest för alkohol och tobak (-35 procent), boende (-24 procent) samt hälso- och sjukvård (-19 procent). För livsmedel och alkoholfria drycker har volymen minskat något i jämförelse med den totala privata konsumtionen (-5 procent) medan den ökat något för kläder och skor (5 procent) samt för diverse varor och tjänster (10 procent).

Förutom post och tele är det framför allt för grupperna rekreation och kultur, inventarier och hushållsvaror samt livsmedel och alkoholfria drycker som priserna fallit jämfört med KPI under den studerade tidsperioden oktober 1995–oktober 2007. Prisökningar av varierande storlek har uppmätts för huvudgrupperna hälso- och sjukvård, diverse varor och tjänster, restauranger och

logi, alkohol och tobak, transporter samt boende. Jämfört med KPI har prisändringarna varit störst för hälso- och sjukvård (47 procent) och minst för boende (5 procent).

#### NOGGRANNA ANALYSER NÖDVÄNDIGA

Som framgått finns det inga enskilda faktorer som kan användas för att bedöma konkurrensstrycket på olika marknader utan det är nödvändigt att göra noggranna analyser av adekvata variabler, marknadsstrukturer etc. Exempelvis utgör en hög inhemsk företagskoncentration ett mindre problem om det finns en omfattande importkonkurrens. På samma sätt behöver en liten rörlighet inte betyda att det råder etableringshinder eller att konkurrensstrycket är svagt. Det kan i stället innebära att de existerande företagen är så effektiva att inga nya företag har möjlighet att träda in på marknaden. Omvänt behöver en hög rörlighet inte innebära att konkurrensen ökar då nya företag som etableras på en marknad inte alltid har tillräcklig kapacitet för att kunna konkurrera fullt ut. För att kunna dra slutsatser om inträdeskostnader baserat på kostnader för avskrivningar, finansiella kostnader och kostnader för marknadsföring krävs att analysen fördjupas för att ge den ett större värde.

Genom att söka identifiera marknader som uppvisar konkurrensbegränsningar med hjälp av ovan nämnda faktorer gör man en s.k. *top down analys*. Det finns, som nämnts ovan, flera problem med en sådan analys. Exempelvis utgår data från branschindelningar som inte nödvändigtvis överensstämmer med relevanta marknader enligt en konkurrensrättslig bedömning. Det finns med andra ord risk för att betydelsen av konkurrensindikatorerna över- eller underskattas. Likväl används ofta dessa mått i internationella studier.

Vidare finns många fler faktorer som påverkar konkurrensen inom en marknad men som inte fångas av denna metod. Vid en konkurrensanalys av en enskild marknad är det därför nödvän-

digt 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 tillfredsställande.

### MINSKADE PRISSKILLNADER

Som framgår av avsnittet som gäller internationella prisjämförelser förekommer relativt stora uppmätta prisrelationer mellan Sverige och flera andra länder i Europa. Det finns olika förklaringar till sådana relationer. På kort sikt kan fluktuationer av nominella växelkurser få ett betydande genomslag. Vidare bidrar produktiviteten inom (delar) av näringslivet till att prisnivåer varierar mellan länder. Exempelvis är nationalinkomsten högre i Norge än i Sverige. Det beror till en inte obetydlig del på att den norska oljeindustrin är oerhört produktiv, dvs. genererar stora vinster per anställd. Det samma gäller för delar av det danska näringslivet. Därmed tenderar länder med större nationalinkomst per invånare att ha högre priser än länder med mindre nationalinkomst per invånare.

En fungerande inre marknad inom EU torde leda till att prisrelationerna mellan de enskilda länderna minskar, dvs. att prisnivåerna konvergerar. Eftersom de svenska priserna är relativt höga torde det leda till att priserna i Sverige, relativt sett, blir lägre. Generellt sett är det lättare att bedriva internationell handel med varor än med tjänster. Det kan vara en förklaring till att tjänster för privat konsumtion i Sverige, relativt EU15, alltså tenderar att vara dyrare än privat konsumtion av varor. Denna skillnad har dock minskat under de senaste tio åren. Förändringen kan sannolikt bara delvis tillskrivas utvecklandet av EU:s inre marknad. En annan viktig förklaring är den omfattande liberalisering som skett i Sverige av vissa tjänsteområden. Detta gäller inte minst området elektronisk kommunikation där priserna i Sverige är väsentligt lägre än vad som gäller för merparten av övriga jämförbara europeiska länder.

Konkurrensverket (2000) presenterade i oktober 2000 en rapport där orsaker till prisrelationer mellan Sverige och omvärlden analyserades. Av den rapporten framgår att de svenska priserna, under perioden 1990–1999, i genomsnitt var 30 procent högre än genomsnittet för länderna inom OECD och 20 procent högre än genomsnittet inom dåvarande EU (EU15). Genom en regressionsanalys gjordes ett försök att kvantifiera de olika förklaringsfaktorernas betydelse för prisrelationerna mellan Sverige och de övriga OECD-länderna. Enligt den skattade modellen kunde förklaringsfaktorer som BNP per capita, skatter, befolkningstäthet, växelkursförändringar under perioden m.m. förklara drygt hälften av prisrelationen i förhållande till OECD. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgjorde, en relativt andra länder, sämre fungerande konkurrens den viktigaste förklaringen till den återstående relationen. År 2002 bedömde sedermera Konkurrensverket (2002b) att uppemot hälften av prisrelationen också mellan Sverige och EU15 kunde förklaras med att konkurrensen på den svenska marknaden i ett europeiskt perspektiv var bristfällig.

Utvecklingen sedan dessa rapporters färdigställande pekar mot att konkurrensen i Sverige har blivit bättre och att prisskillnaderna har minskat. En potentiell förklaring till detta är en ökad internationalisering av den svenska ekonomin. En större och mer integrerad inre marknad inom EU och en ökad import från länder utanför EU har bidragit till en press nedåt på den svenska prisnivån. Ökad konkurrens leder emellertid inte bara till lägre priser. Också diversifieringen av varor och tjänster ökar och konkurrens sker även genom produktutveckling och kvalitetsförbättringar. En fortsatt politik för att avlägsna hinder för internationell handel och underlätta utvecklandet av EU:s inre marknad för varor och tjänster kan väntas leda till betydande välfärdsvinster för de svenska medborgarna.

### 3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

<sup>1</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 ett. Och oelastisk (okänslig för prisändringar) när elasticiteten är mindre än ett. 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 pris, konkurrenters priser och ett index för priser på andra produkter som köps av konsumenten, lämnar den efterfrågade kvantiteten oförändrad.

<sup>2</sup> I syfte att minska risken för att bli upptäckt av konkurrensmyndigheter kan företagen låta "prisledaren" rotera, vilket även gör det svårare att utpeka ett specifikt företag som kartellens ledare. Detta kräver dock någon form av direkt kommunikation initialt. Se vidare t.ex. Marshall et al. (2005).

<sup>3</sup> Det finns teoretiskt stöd för att priserna i genomsnitt kommer att vara högre när konsumenterna har sökkostnader för att jämföra priser för produkter. Detta kommer att leda till prisspridning i vissa men inte i alla fall. När konsumenterna har olika sökkostnader, har Salop och Stiglitz (1977) och Stahl (1989) visat att några företag kommer att ha låga priser för att attrahera välinformerade konsumenter, medan andra företag kommer att ha höga priser och vända sig till dem som inte jämför olika företags priser. Förekomsten av sökkostnader för att få information om priser leder till att de konsumenterna som inte söker efter låga priser kommer att få betala mer för samma produkt. Priserna kommer att variera i ett intervall och ökade sökkostnader kommer att resultera i högre genomsnittliga priser (Stahl, 1989).

<sup>4</sup> För en sammanställning se Motta (2004)

$$CH = \frac{\text{antalet nyaktiverade företag år } t+1}{\text{antalet aktiva företag år } t} + \frac{\text{antalet avregistrerade företag år } t}{\text{antalet aktiva företag år } t}$$

<sup>6</sup> Till tillverkningsindustrin räknas de näringsgrenar som finns under följande aggregat på tvåsiffrigt SNI 2002: SNI 01 till SNI 29. Till servicesektorn räknas de näringsgrenar som finns under följande aggregat på tvåsiffrigt SNI 2002: SNI 30 till SNI 95 förutom forskning och utveckling (SNI 73), offentlig förvaltning och försvar (SNI 75), utbildning (SNI 80) samt intressebevakning; religiös verksamhet (SNI 91).

<sup>7</sup> Lönsamhet definieras som posten intäkter minus kostnader dividerat med intäkter

<sup>8</sup> NERA (2004)

<sup>9</sup> De i detta kapitel studerade näringsgrenarna med negativ rörelsemarginal har utslutits ur tabellen.

<sup>10</sup> NERA (2004)

<sup>11</sup> Carlton & Perloff (2000)

<sup>12</sup> NERA (2004)

<sup>13</sup> Avskrivningar definieras som avskrivningar av immateriella anläggningstillgångar, byggnader, maskiner, inventarier och övrig fast egendom samt nedskrivning av anläggningstillgångar (ej finansiella tillgångar), återföring av nedskrivning av anläggningstillgångar (ej finansiella tillgångar) och förlust vid avyttring av anläggningstillgångar (ej finansiella tillgångar).

<sup>14</sup> Finansiella kostnader definieras som räntekostnader, förlust vid avyttring av värdepapper, valutakursförluster samt nedskrivning av finansiella tillgångar m.m.

<sup>15</sup> PNI är kvoten av köpkraftsparitet (se förklaring nedan) och nominell växelkurs multiplicerat med 100. Om Sverige har ett PNI på t.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.

<sup>16</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 flaska med en viss sorts öl mellan Sverige och Belgien ställs det pris denna har i Sverige, t.ex. 35 kronor, mot det pris den har i Belgien, t.ex. 3,5 euro. Köpkraftspariteten blir då 10 (35/3,5=10). I den av EU publicerade köpkraftsstatistiken brukar denna s.k. reala växelkurs vara relaterad till euro. Om den nominella växelkursen för en euro var 9,20 kronor innebär det att ölen bedöms vara cirka 8,5 procent (10/9,2=1,087) dyrare i Sverige än i Belgien.

<sup>17</sup> EU15 har valts av jämförelseskäl med tidigare rapporter.

<sup>18</sup> Ett alternativ till priskonkurrens är att företagen söker förbättra kvaliteten på sina produkter i stället för att fokusera på ett så lågt pris som möjligt. Kvalitet innefattar såväl tjänsteinnehåll (service, tillgänglighet m.m.) som produkternas egenskaper. Den konkurrensstrategi som väljs beror på hur konsumenterna värderar pris och kvalitet för den aktuella produkten, hur kostsamt det är för företagen att förbättra kvaliteten samt hur pass välinformerade konsumenterna är om förekommen kvalitet. Detta utvecklas bl.a. i Konkurrensverket (2006a).

<sup>19</sup> Internationaliseringens inverkan på konkurrensen i Sverige har beskrivits närmare i Konkurrensverket (2005).

<sup>20</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, sjukvård samt vissa finansiella tjänster.

<sup>21</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, 2007-10-19

<sup>22</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, 2007-10-22

<sup>23</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, 2007-10-22

<sup>24</sup> <http://www.imf.org/external/data.htm>, 2007-10-22

<sup>25</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int>, 2007-10-22

<sup>26</sup> I transporter ingår inköp av fordon (bilar, motorcyklar, cyklar och fordon som dras av djur), drift av persontransportmedel (reservdelar, bränslen och smörjmedel, underhåll och reparationer samt andra relaterade inköp) och transporttjänster (passagerartransport på järnväg, landsväg, hav och inre vattenvägar samt med flyg m.m.)

<sup>27</sup> Under perioden 1990-2007 har metoderna för beräkning av KPI ändrats. Det har påverkat vägningstalen. Exempelvis har täckningsgraden för huvudgruppen diverse varor och tjänster utökats. När indexkonstruktionen i KPI ändrades 2005 så ändrades också upplägget för vikterna. Från 2005 avses vikterna år t-2, dvs. för 2005 avses vikterna för 2003 osv. Vägningstalen baseras numera på ett mer tillförligt underlag än tidigare.

<sup>28</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 konsumenterna utbyttbarhet 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 företagets verksamhet i Sverige.

## 4 Konkurrens och innovationer – drivkrafter och institutioner

## 4 Konkurrens och innovationer

### 4 KONKURRENS OCH INNOVATIONER – DRIVKRAFTER OCH INSTITUTIONER

Konkurrensens betydelse för produktivitetstillväxten har bekräftats i ett flertal studier. Ofta är det nya företag som utsätter etablerade företag för ett konkurrenstryck och sporrar dem till att bli mer effektiva och serviceinriktade. Det är följaktligen väsentligt att det finns så bra förutsättningar som möjligt för nya aktörer att träda in på marknaden.

En viktig beståndsdel på väl fungerande marknader är nytillträde till marknaderna. Detta kan ske på olika sätt. En möjlighet är att nya företag vågar etablera sig och utmana de redan existerande aktörerna. En annan möjlighet är att företag utvecklar varor och tjänster som utgör substitut till rådande utbud på marknaden. I båda fallen skapas välfärd genom prispress eller kvalitetsutveckling.

Etableringen av nya företag eller öppnandet av nya verksamheter innebär ett risktagande som oundgängligen är förenat med nytillträde och innovation. Frågor kring innovation är därför också konkurrensfrågor. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket valt att särskilt studera frågor kring nyetablering och entreprenörers villkor. Dessa frågor, som vetter mot andra politikområden, bör också ses i ljuset av dess effekter på konkurrensen.

Statsmakterna kan påverka företags möjligheter att träda in på marknaden genom utformningen av olika spelregler och institutioner. På uppdrag av Konkurrensverket har Magnus Henrekson, vd för Institutet för näringslivsforskning och professor vid nationalekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Stockholm, och Mikael Stenkula, filosofie doktor från Lunds universitet och verksam vid Ratioinstitutet i Stockholm, analyserat betydelsen av entreprenörskap samt FoU för Sveriges välfärd och tillväxt samt diskuterat de institutionella förutsättningarnas betydelse för att stimulera det som författarna kallar produktivt entreprenörskap.

Innehållet i detta kapitel baseras på författarnas rapport.<sup>1</sup> Konkurrensverket har valt att referera det som är särskilt relevant för verkets uppdrag.

## 4.1 Inledning

Ekonomin blir gradvis allt mer kunskapsbaserad. Parallellt med detta pågår en ökad globalisering och den därav tilltagande specialiseringen gör att en bevarad konkurrenskraft i företagen kommer att kräva att kunskapsinnehållet i produktionen, som sker i globala nätverk, blir allt större. Standardiserad och arbetsintensiv produktion med lågt kunskapsinnehåll kommer till stora delar att ske på annat håll än i rika i-länder som Sverige, Tyskland och USA. För en fortsatt ekonomisk utveckling – och i förlängningen för att upprätthålla vår välfärd – kommer kunskap och intellektuellt kapital att spela en allt större roll. Snabb produktförnyelse och effektivare produktionsprocesser tycks vara en förutsättning för att hävda sig i dagens situation med en snabb teknikutveckling och tilltagande konkurrenstryck från omvärlden. För att i-länderna ska kunna utnyttja de fördelar som globaliseringen erbjuder blir det av avgörande betydelse att förnyelsefunktionen fungerar väl, vilket i praktiken förutsätter att nya kunskapsintensiva företag startas och att etablerade företag blir mer innovativa.

En viktig pusselbit som ofta saknas i både teoretiska, empiriska och policyorienterade artiklar och rapporter är entreprenörens, eller rättare sagt det entreprenöriella företags, betydelse för att skapa nya och kanske annorlunda möjligheter av den kunskap som FoU och annan verksamhet genererar.

Ibland får man intryck av att kunskapskapital, eller mer specifikt, satsningar på FoU per automatik bidrar till ekonomisk utveckling i ett land. I början av 1990-talet började dock flera forskare tala om en svensk "tillväxtparadox". Trots att Sverige enligt gängse mått låg i världstopp vad gäller patent och investeringar i FoU, föreföll detta inte ge något märkbart avtryck i tillväxtstatistiken. Det som ofta saknas i diskussionerna och analyserna är att det krävs någon, närmare bestämt en entreprenör, för att kunna omvandla och använda den kunskap som genereras till ekonomisk utveckling i form av nya företag eller etablerade växande företag med nya idéer.

## 4.2 Vad är entreprenörskap?<sup>2</sup>

Entreprenörskapets funktion har diskuterats oräkneliga gånger under årens lopp av såväl ekonomer som forskare inom andra samhällsvetenskapliga discipliner. Det finns emellertid inte någon allmänt accepterad definition av vad som menas med entreprenörskap och vem som kan kalla sig

entreprenör. De mest kända entreprenörskapsforskarna har betonat entreprenören som en innovatör (Joseph Schumpeter), arbitragör/jämviktskapare (Israel Kirzner), osäkerhetsbärare (Frank Knight) och koordinator (Jean-Baptiste Say).

## 4 Konkurrens och innovationer

Även om det finns många föreställningar och definitioner av entreprenörskap skulle man dock klart kunna säga att entreprenörskap i första hand åsyftar en ekonomisk funktion, en funktion som bärs upp och utförs av enskilda individer – entreprenörer. I strikt mening är entreprenörskap därmed något som karaktäriserar en person.

En rimlig definition av entreprenörskap som fångar upp de mest centrala aspekterna är förmågan och villigheten hos individer, både på egen hand och inom organisationer, att:<sup>3</sup>

- varsebli och skapa nya ekonomiska möjligheter
- introducera sina idéer på marknaden under osäkerhet genom att fatta beslut om lokalisering, produktutformning, resursanvändning, institutioner och belöningsystem.

Det ligger nära till hands att också inkludera viljan och förmågan att expandera en verksamhet till sin fulla potential i definitionen av produktivt entreprenörskap. Dock är detta inte självklart eftersom nedläggning och styckning av företag kan vara en viktig entreprenöriell uppgift. Däremot måste entreprenören alltid ha ambitionen att skapa värde, vilket i praktiken ofta innebär att denne agerar för att expandera verksamheten till sin fulla potential.

En förutsättning för att en verksamhet ska definieras som entreprenöriell bör vara att den är nydanande och ofta finns det en uttalad ambition att expandera. Man kan därmed inte sätta likhetstecken mellan små- och nyföretagande och entreprenörskap, eftersom många av dessa företag i egentlig mening inte är nydanande. Många företag bidrar "endast" med försörjning till ägarna själva och verkar enbart lokalt utan vare sig en önskan eller möjlighet att expandera sin verksamhet. Omvänt behöver entreprenörskap inte nödvändigtvis ta formen av ny- och egenföretagande. En individ kan vara entreprenöriell både i egenskap av egenföretagare och som anställd. I det senare fallet talar man ofta om intraprenör-

skap. En försäljningschef på ett storföretag kan vara mycket mer entreprenöriell än en självständig gatuförsäljare. Genom att ett företag skapar goda förutsättningar för ett entreprenöriellt beteende hos sina anställda kan även organisationer bli entreprenöriella.

Det måste också poängteras att entreprenörskap inte med nödvändighet är samhälleligt produktivt, även om man skulle kunna få den uppfattningen av definitionen. Entreprenörskap kan också vara improduktivt eller rentav destruktivt. Entreprenöriell aktivitet behöver inte vara produktiv i betydelsen att det gynnar den enskilde entreprenören samtidigt som det har en positiv effekt på samhället i stort. En entreprenör kan ägna sig åt så kallad privilegiejakt (rent seeking) och använda sin entreprenöriella talang till att försöka tillskansa sig förmåner eller undandra sig beskattning.<sup>4</sup> Den entreprenöriella aktiviteten leder i detta fall i första hand till förmögenhetsomfördelning och inte till skapandet av nya värden.<sup>5</sup>

Att enbart tala om entreprenörskap i kvantitativa termer är således att missa en viktig poäng. Det handlar inte bara om mängden entreprenörskap i ett samhälle, minst lika viktigt är till vilka verksamheter detta kanaliseras. Visserligen kan nivån på den entreprenöriella aktiviteten skilja sig åt mellan olika länder, men skillnaden i hur den kanaliseras kan vara minst lika viktig för ett lands ekonomiska utveckling. Det behöver inte vara bristen på entreprenöriell talang som är problemet. Det kan lika väl handla om att denna talang används på ett för samhället improduktivt eller destruktivt sätt.



” Bakom de eleganta matematiska produktionsfunktionerna finns – och behövs – människor med förmåga att skapa och vidareutveckla potentiella möjligheter ur befintliga resurser, dvs. det behövs entreprenörer.”

### 4.3 Varför är entreprenörskap viktigt?

En genomgång av den traditionella ekonomiska litteraturen om ekonomisk utveckling i allmänhet och ekonomisk tillväxt i synnerhet ger vid handen att utveckling, i teorin, främst sker genom ökad användning av produktionsfaktorer såsom kapital och arbetskraft. I den grundläggande teorin antas även dessa produktionsfaktorer vara homogena. Slutsatserna av denna teori, som kom att utvecklas under efterkrigstiden, var att investeringar i fysiskt kapital var den drivande faktorn bakom den ekonomiska utvecklingen på kort sikt. Genom att postulera olika matematiska samband mellan insatsfaktorernas direkta och inbördes påverkan på produktionen kan man dra vissa teoretiska slutsatser beträffande t.ex. den optimala sparkvoten och maximal tillväxt givet en viss mängd insatsfaktorer.<sup>6</sup>

Tillväxt kan i denna teori inte bero på att outnyttjade möjligheter tillvaratas, eftersom det i dessa modeller antagits att några sådana inte existerar. Alla produktionsfaktorer och produktionsmöjligheter utnyttjas och kommer att utnyttjas optimalt. Om investeringarna ökar så att kapitalstocken stiger genererar detta tillväxt i princip per automatik. Investeringarnas så kallade marginalproduktivitet, med vilket menas hur mycket produktionen stiger om ytterligare en krona investeras givet kapital-

stockens storlek vid investeringstidpunkten, antas vara avtagande. På lång sikt hamnar ekonomin i denna teori i en jämviktssituation där all tillväxt per capita härrör från teknisk utveckling.

Denna teori tar i princip företag, affärsidéer och verksamheter för givna och bortser från att någon har tänkt ut dem eller skapat dem. Alla företag maximerar sin vinst genom att välja mellan ett antal väldefinierade handlingsalternativ. Något utrymme för det som vi senare kommer att kalla innovationer finns i princip inte. Företaget har i dessa teoretiska modeller reducerats till passiva ”räknemaskiner” som väljer det bästa handlingsalternativet givet förväntade utfall i ett antal, ofta utifrån givna, parametrar.<sup>7</sup> Företaget blir därmed ”en svart låda” i denna ekonomiska teori som därmed helt bortser från den förnyelsefunktion som företag och företagare fyller.<sup>8</sup>

Akkumuleringen av produktionsfaktorer kan inte i sig själv förklara ekonomisk tillväxt. Til syvende og sidst är det så att *någon* måste kombinera tillgängliga eller nya produktionsfaktorer och därmed skapa ett utbud av produkter och i förlängningen ekonomisk tillväxt. Detta sker inte automatiskt. Bakom de eleganta matematiska produktionsfunktionerna finns – och behövs – människor med förmåga att skapa och vidareut-

## 4 Konkurrens och innovationer

veckla potentiella möjligheter ur befintliga resurser, dvs. det behövs entreprenörer.

En mer realistisk teori för att förstå samhälls-ekonomins utveckling tar i stället sin utgångspunkt i entreprenörsfunktionen och den enskilde entreprenören. Vår förmåga att hantera information och omvandla den till produktiv kunskap är central för denna analys. Information är, som Hayek (1945) påpekade, inte bara viktig och bristfällig (och därför dyrbar) utan även *utspridd*. Även om all information är fritt tillgänglig för alla i en ekonomi har långtifrån alla vetskap om dess existens. Olika individer har information om olika förhållanden. Inte ens den kunnigaste experten, ekonomen eller företagaren i ett land är väl insatt i mer än någon bråkdel av landets branscher och industrier. Information är ofta lokal; en butiksägare i Sunne vet förmodligen mer om handeln i sitt område än vad alla Stockholms konsultbyråer sammantaget gör. Detta innebär att det alltid kommer att existera ineffektiviteter och oexploaterade möjligheter, vilket får konsekvenser för hur ekonomin fungerar och utvecklas.<sup>9</sup> Det krävs fortlöpande experiment – att pröva, förändra, förnya, imitera – för att hitta väl fungerande produktions- och distributionsmetoder.

All ekonomisk utveckling är med andra ord experimentell. En framgångsrik ekonomi bärs upp av en identifierings-, kommersialiserings- och selektionsprocess. Identifieringsprocessen präglas av förmågan att urskilja eller generera nya idéer och innovationer. Kommersialiseringsprocessen präglas av viljan och möjligheten att introducera dessa på en marknad. I den avslutande selektionsprocessen sällas sämre innovationer bort och bättre innovationer ersätter befintliga. På detta sätt är ekonomin ständigt utsatt för ett omvandlingstryck. I en dynamisk ekonomi kommer befintliga produkter, företag och kanske till och med hela marknader att försvinna och kontinuerligt ersättas av nya produkter och företag som är bättre och effektivare. Etableringar av nya marknader eller nischer kommer att fungera som en naturlig experimentverkstad, där nya idéer prövas mot gamla och de mest framgångsrika företagen överlever medan de utan framtidsutsikter avvecklas, vilket frigör resurser. Det är denna process som Joseph Schumpeter så passande döpte till "kreativ förstörelse".<sup>10</sup>

### 4.4 FoU och ekonomisk utveckling

I de traditionella tillväxtteorierna utgick man från ett entydigt samband mellan insatsfaktorer – kapital och arbete – och produktion. Empiriskt har det dock visat sig att förändringar i kapitalstocken och arbetskraften endast kan förklara en mindre del av den ekonomiska tillväxten. Återstoden har tillskrivits teknisk utveckling, vilken dock i de tidiga modellerna lämnades oförklarad.

Sedan mitten av 1980-talet har en nyare form av tillväxtteori utvecklats. Denna teoriansats fokuserar på teknikutvecklingen eller mer specifikt på kunskapsgenereringens betydelse för ekonomisk utveckling.<sup>11</sup> Minst lika viktig som nivån på investeringarna är investeringarnas sammansättning – vad investerar man i? Fokus hamnade i dessa modeller på investeringar i kunskapskapital och

utveckling och spridning av ny teknik. Kunskapskapital är antingen knutet till enskilda individer, vilket brukar benämnas humankapital, eller så är det i någon form knutet till företaget, vilket brukar benämnas organisationskapital eller strukturkapital. Till detta kommer att företagen antas dra nytta av landets eller branschens allmänna utveckling. Idag menar många att det är just FoU, innovationer och tekniska förändringar som driver tillväxten i ett land.

Kunskapskapital har andra egenskaper än traditionellt fysiskt kapital. Kunskapskapital karaktäriseras nämligen av vad man inom nationalekonomin kallar "icke-rivalitet", med vilket menas att kunskapen inte förslits eller förbrukas när den utnyttjas. Kunskap kan därför potentiellt användas av andra än de som ursprungligen tagit fram och använt den. FoU-investeringar gjorda för att ta fram en viss kunskap behöver därför inte göras igen för att någon annan ska kunna använda samma kunskap.

Kunskap kan spridas till nya ekonomiska agenter genom en diffusionsprocess. Ökad kun-

skapsanvändning skulle kunna skapa tillväxt genom ökat förädlingsvärde i en utvecklad produkt eller genom volymtillväxt i användningen av en befintlig produkt. Ett aktuellt exempel på ökat förädlingsvärde i en utvecklad produkt är integreringen av en kamerafunktion i mobiltelefoner.

En stor del av tillväxten drivs i dessa teorier av "kunskapsöverspillning" (*knowledge spillover*), med vilket menas att den ursprungliga kunskapen även kan användas av andra individer, företag, branscher, regioner och länder. De kan använda kunskapen inom samma område (imitation), inom ett annat område eller på ett nytt sätt (följdinnovation).

Problemet med denna teoriansats är att den inte heller ger något utrymme för entreprenörsfunktionen. Vissa försök har gjorts, framför allt inom det som kallas andra generationens endogena tillväxtteorier.<sup>12</sup> Men entreprenörsrollen definieras ofta smalt och kan inte på något sätt påstås fånga in de omfattande och komplexa funktioner som entreprenören tillskrivits utanför nationalekonomins huvudfåra.<sup>13</sup>

## 4.5 Entreprenörskap och FoU

Som konstaterats ovan poängterar de nya tillväxtteorierna ekonomins förmåga att utveckla, exploatera och sprida kunskap som avgörande för den ekonomiska utvecklingen. FoU hamnar därmed i fokus. Dessa modeller framstår som mer realistiska än de tidigare teorier som betonade mekanisk ackumulation av produktionsfaktorer. Problemet är att det även i de nyare teorierna tycks saknas en pusselbit. Visserligen konstateras att det finns ett samband mellan forskning och kunskap å ena sidan och tillväxt och ekonomisk utveckling å an-

dra sidan, men någon förklaring till varför och på vilket sätt denna koppling uppstår och hur den tar sig uttryck tycks saknas.

Modellerna tycks fortfarande vara allt för mekaniska. Framför allt två problem förtjänar att lyftas fram.<sup>14</sup> För det första är synen på hur FoU, eller närmare bestämt kunskap, kommer samhälls-ekonomi till del ofullständig. För att förstå detta behöver vi dels precisera kunskapsbegreppet något, dels göra en distinktion mellan en upptäckt/uppfinning (*invention*) och en innovation. Något

## 4 Konkurrens och innovationer

”Ökad kunskap och uppfinningar leder endast till tillväxt om de kan omsättas i praktiken i form av innovationer, vilket främst görs inom entreprenöriella företag.”

förenklat skulle man kunna dela in kunskap och kunskapsutveckling i tre kategorier:<sup>15</sup>

- Vetenskaplig kunskap; vetenskaplig upptäckt eller rön som kan vidareutvecklas till de två andra formerna av kunskap.
- Teknologisk kunskap; när en vetenskaplig upptäckt används för att skapa en uppfinning (*invention*) i form av (en skiss av) en ny produkt eller tjänst eller en uppfinning som kan användas vid produktionen av produkter eller tjänster.
- Entreprenöriell kunskap; kunskap om hur och på vilket sätt en uppfinning kan exploateras och kommersialiseras på en marknad.

Forskning och utveckling som genererar nya rön, idéer eller uppfinningar är endast det första steget i en innovationsprocess. För att FoU ska kunna komma samhällsekonomin till del fordras att någon exploaterar den nya kunskapen, t.ex. genom att introducera nya produkter eller införa nya arbets- eller produktionsmetoder. Det krävs med andra ord en innovation. FoU är inte tillräckligt i sig för att generera ekonomisk utveckling. Precis som med kapital och arbete måste någon applicera och kombinera ihop resultaten från FoU med övriga produktionsfaktorer för att FoU ska ge en positiv tillväxteffekt. I verkligheten finns inte det

entydiga samband mellan ökade FoU-insatser och högre tillväxt som många modeller implicerar.

Entreprenören, som inte behöver vara samma person eller tillhöra samma organisation som uppfinnaren, fyller en avgörande funktion i detta sammanhang. Många av de innovationer som t.ex. Macintosh och Microsoft introducerade på marknaden uppfanns inte av dessa företag utan av andra bolag som inte själva lyckades exploatera sina uppfinningar.

Att i en tillväxtdiskussion enbart fokusera på FoU bortser från behovet av entreprenörskap och den kommersiella appliceringen av nyvunnen kunskap.<sup>16</sup> Ökad kunskap och uppfinningar leder endast till tillväxt om de kan omsättas i praktiken i form av innovationer, vilket främst görs inom entreprenöriella företag. Nya företag eller sedan länge etablerade företag med nya affärsidéer är i praktiken nödvändiga för att fullt ut ta vara på den kommersiella potential som uppstår till följd av framtagandet av ny vetenskaplig och teknologisk kunskap. Det räcker inte heller att veta att en innovation som kommersialiseras har en stor vinstpotential; det är också nödvändigt att klara av att genomföra kommersialiseringen inom ramen för ett vinstdrivande företag. Det fordras entreprenöriell kompetens.

Det är viktigt att poängtera att en innovation med potential att höja tillväxten inte nödvändigtvis behöver vara en ny fysisk produkt. Affärsmässiga och organisatoriska innovationer, såsom förbättringar i ett företags arbets- och produktionsmetoder och nya affärsmodeller, kan vara minst lika betydelsefulla. IKEAs framgångar bygger t.ex. i hög grad på logistiska och organisatoriska snarare än tekniska innovationer.

Den andra invändningen man kan ha mot de nyare tillväxtteorierna är att det i regel antas att kunskapsöverspillning sker automatiskt. Ny kunskap och erfarenhet sprids automatiskt till andra delar av samhället, vilket i slutändan kommer hela ekonomin till del. Kunskapsspridning är dock sål- lan automatisk utan även här fyller entreprenören en viktig funktion.

### SKYDDAD KUNSKAP

Problem med kunskapsspridning kan vara att viss kunskap är explicit eller implicit skyddad eller att vetskapen om dess existens är begränsad i ekonomin även om kunskapen som sådan inte är skyddad. Därutöver är ofta det förväntade värdet av ny kunskap så osäkert att man avstår från att utnyttja den. Kunskap kan utöver detta värderas helt olika av olika ekonomiska agenter, även om kunskapen som sådan är fritt tillgänglig och alla ekonomiska agenter skulle känna till att den finns fritt tillgänglig.

Explicita skydd av kunskap kan vara sådant som patent som försvårar eller omöjliggör laglig spridning av värdefull kunskap under en begränsad tid. En entreprenör kan få temporär ensamrätt på sin innovation. Men även om så är fallet betyder inte det att utvecklingen står stilla. För att t.ex. ett patent ska vara giltigt måste information om patentet dokumenteras och göras tillgängligt via patentmyndigheten. Även om andra entreprenörer inte kan eller får imitera denna kunskap kan det ligga till grund för ytterligare innovationer där patentet fungerat som inspirationskälla. Därutöver

kan patenträttigheter säljas till andra ekonomiska agenter eller bolag eller så kan andra företag få producera eller sälja en produkt eller tjänst på licens, vilket leder till att kunskapen sprids i ekonomin. Men inget av detta sker automatiskt utan kräver entreprenörsinsatser.

Även om en viss kunskap är icke-rivaliserande och formellt sett oskyddad, så finns i regel ändå ett implicit skydd av kunskapen som har med dess natur att göra. En i detta sammanhang klagörande distinktion är mellan *tyst (tacit)* och *explicit (codified)* kunskap.<sup>17</sup> Med tyst kunskap menas kunskap som är direkt knuten till en viss person och som vi kanske delvis inte ens är medvetna om. Tyst kunskap kan inte uttryckas med ord eller med en matematisk formel. Därmed kan den svårigen överföras mellan personer. Viss kunskap och förmåga kommer därmed att vara knutna till specifika personer. För att sådan kunskap ska kunna spridas till andra företag, andra branscher eller andra regioner fordras att dessa nyckelpersoner byter arbetsplats eller arbetar parallellt för flera olika arbetsgivare som därmed kan få del av den tysta kunskapen.

### KUNSKAP SKAPAR FÖRETAG

En upptäckt som görs inom en organisation kan också leda till en så kallad avknoppning (*spinoff*), dvs. att ett nytt företag utvecklas för att exploatera just den upptäckten. Det kan t.ex. bero på att företagsledningen inte tror på upptäckten, vilket kan göra att den eller de anställda som stått för upptäckten lämnar företaget för att försöka utveckla densamma på egen hand i ett nytt bolag. Upptäckten kanske inte heller passar in inom det befintliga företaget eller koncernen, men är ändå tillräckligt intressant för att utvecklas inom ramen för en annan juridisk enhet, ofta med mer lämpliga och engagerade ägare. Skillnader i värderingen av ny kunskap kan alltså leda till att nya företag startas och att kunskap sprider sig i ekonomin. FoU kan alltså ha initierats i ett redan etablerat företag

## 4 Konkurrens och innovationer

”**Entreprenörer har förmågan att se den kommersiella potentialen i ny kunskap, vilket ofta särskiljer dem från andra aktörer.**”

(eller ett universitet) vilket genererar ny kunskap, men det kan krävas att ett nytt företag startas för att denna kunskap ska spridas och kommersialiseras.

Tyst kunskap kan också spridas via uppköp av befintliga företag eller genom att de som sitter inne med den tysta kunskapen tar aktiv del i kommersialiseringen. Jensen och Thursby (2001) finner t.ex. att över 70 procent av alla kommersialiserbara forskningsresultat i USA krävde de aktuella forskarnas aktiva medverkan för att kommersialiseringen skulle lyckas, vilket är en indikation på att dessa personer hade tyst kunskap som var nödvändig för att kommersialiseringen skulle lyckas.

Entreprenörer har förmågan att se den kommersiella potentialen i ny kunskap, vilket ofta särskiljer dem från andra aktörer. Entreprenörer kommer därför inte bara att bidra genom att exploatera ny kunskap utan också bidra till att den sprids i ekonomin via nya entreprenöriella företag. Värdet av en innovation eller kostnaden för att etablera produktion kan många gånger inte fastställas förrän i efterhand. Entreprenören tar här på sig rollen som osäkerhetsbärare. All kunskap är inte direkt kopplad till FoU eller vetenskapliga upptäckter. Mycket kunskap kopplad till den enskilde personen skapas genom det som Arrow (1962) kallar *“learning-by-doing”*, vilket ofta kräver

en explicit etablering av en ny företagsverksamhet. Lejonparten av entreprenöriell kunskap har denna karaktär, vilket återigen understryker att fokus enbart på kvantitativa aspekter av FoU är missvisande.

Av detta kan man dra slutsatsen att entreprenören har en viktig funktion att fylla för den ekonomiska utvecklingen, inte bara för att kommersialisera och exploatera ny kunskap utan även för att ny kunskap ska spridas vidare i ekonomin. Entreprenöriella möjligheter uppstår inte bara genom att ny kunskap genereras utan också som en följd av stora variationer i hur ny kunskap värderas av olika människor.

Därmed inte sagt att FoU och patentering är oviktiga. Men däremot kan detta inte ensamt driva den ekonomiska utvecklingen framåt; FoU må vara nödvändigt men är långt ifrån tillräckligt. En hög nivå på FoU-insatserna garanterar inte en framgångsrik kommersialisering av nya produkter eller tjänster och i förlängningen en god tillväxt.<sup>18</sup> Genom att enbart undersöka graden av patentering i ekonomin vet man t.ex. vare sig om patenten kommersialiserats eller om de varit ekonomiskt lönsamma.<sup>19</sup> I regel exploateras endast en del av alla registrerade patent, och huvuddelen av patentens ekonomiska betydelse härrör från en bråkdel av samtliga patent.

## 4.6 Små och nya företag och innovationer

I teorin är det fullt möjligt att det entreprenörskap som erfordras för att få full utväxling på investeringar i FoU kan komma till uttryck inom etablerade företag och bland anställda. I praktiken krävs dock ett inflöde av nya entreprenöriella företag, som antingen blir större av egen kraft eller så småningom köps upp av etablerade företag och integreras i dessa. Egenföretagande är också i många fall en viktig förutsättning för att kunna förverkliga sina entreprenöriella ambitioner.

Nya företag står för stora delar av strukturomvandlingen och revolutionerande innovationer i ett samhälle. De etablerade företagens investerare och anställda har ofta bundit upp sig i befintlig teknik genom omfattande kapital- och human kapitalinvesteringar, vilket kan gå förlorat och bli obrukbart vid en introduktion av radikalt nya innovationer. Ett etablerat företag som utvecklar och marknadsför nya produkter riskerar med andra ord att konkurrera med sig självt. Är detta problem stort försvagas incitamenten att ta fram nya innovationer.<sup>20</sup> En ny innovation kan också kräva en helt ny organisations- eller kompensationsstruktur.<sup>21</sup> Det finns mycket som tyder på att genuint nya produkter och produktionsmetoder därför kan vara svåra att introducera i stora, mogna företag. I de fall där etablerade företag tenderar att slå vakt om och exploatera den redan befintliga marknaden, är nya företag nödvändiga för att utveckla och producera nya produkter.<sup>22</sup>

Företagssektorns FoU-satsningar i Sverige (77 miljarder år 2005) domineras helt av de stora företagen. Storföretag med mer än 250 anställda sva-

rar för över 80 procent av all FoU-verksamhet och företag med över 1 000 anställda står för ungefär två tredjedelar. Sverige ligger här på samma nivå som många andra länder. Men båda våra grannländer Norge och Danmark har en betydligt större andel FoU koncentrerat kring små och medelstora företag (ungefär 70 respektive 45 procent).<sup>23</sup>

Inom den tillväxt drivande FoU-verksamheten har det vuxit fram en form av arbetsdelning mellan stora och små företag: de stora företagen är relativt sett bättre på FoU som syftar till att förbättra redan existerande produkter, medan de nydanande innovationerna ofta görs av små företag. Ny teknik utvecklas, implementeras, kommersialiseras och sprids därmed ofta i form av nya entreprenöriella företag. Baumol (2004) har visat på de små företagens betydelse för uppkomsten av många revolutionerande amerikanska innovationer, vilka sedan i många fall vidareutvecklats och nått sin fulla potential i stora företag. Baumol talar om en "symbios mellan David och Goliat". OECD (2000, 2002) har visat att många etablerade företag gör företagsuppköp just för att få tillgång till ny teknologi. Lerner och Merges (1998) har belyst vikten av detta i bioteknikbranschen. Baumol har själv illustrerat småföretagens vikt för den tekniska – och i förlängningen ekonomiska – utvecklingen i form av en talande lista på revolutionerande amerikanska innovationer som har gjorts av enskilda innovatörer och mindre företag.<sup>24</sup> Aghion m.fl. (2006) har också visat att nyetableringar – eller hot om nyetableringar – har en positiv effekt på ledande etablerade företags innovationsvilja.

## 4 Konkurrens och innovationer

### 4.7 Institutionernas betydelse

Forskningsintensitet, entreprenöriell aktivitet och ekonomisk utveckling skiljer sig mellan olika länder och områden. Men vad beror då dessa skillnader på? En närliggande förklaring är att samhällets spelregler – dess institutioner – har stor betydelse. Åtminstone två orsaker kan anges för detta. För det första bestämmer de villkoren, incitamenten, för entreprenören och de andra aktörerna i de olika kompetensblocken att bygga upp och kommersiellt exploatera ekonomiskt värdefull kunskap. Acs m.fl. (2004) menar t.ex. att ett samhälles institutioner, regler och regleringar skapar ett "kunskapsfilter" som avgör vilken kunskap som exploateras och hur detta sker. För det andra påverkar institutionerna selektionen av företag. Institutionerna kan gynna eller missgynna olika typer av företag och branscher. Universitetsvärlden präglas t.ex. av egna normer och värderingar som kan göra att det är svårt för forskare att röra sig mellan forskarvärlden och den kommersiella sfären.<sup>25</sup>

I detta avsnitt fokuseras (främst) på institutionella spelreglers betydelse för att stimulera *produktivt* entreprenörskap.<sup>26</sup> Ett viktigt skäl för att analysera de institutionella villkorens betydelse är att dessa med få undantag bestäms i den politiska sfären och därför som regel är direkt påverkbara via den ekonomiska politiken. De områden och faktorer som bedöms som viktiga och dessutom särskilt relevanta för Konkurrensverkets uppdrag analyseras nedan. För respektive område diskuteras vad som har gjorts i Sverige. I kapitel 13 ges konkreta förslag till åtgärder för att stimulera till ökade entreprenörsinsatser.

#### 4.7.1 Regleringen av offentlig sektor

Under 1980- och 90-talen svepte en våg av reformer och liberaliseringar av produktmarknaderna över världen, vilket öppnat en mängd tidigare stängda marknader för entreprenörskap och nyetableringar. Detta är ett viktigt skäl till den ökade entreprenöriella aktiviteten jämfört med efterkrigstidens första decennier.

Däremot finns fortfarande stora variationer i graden av öppenhet när det gäller produktion och finansiering av stora delar av tjänstesektorn. Särskilt gäller detta centrala välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning. Dessa tjänster präglas dessutom av en hög inkomstelasticitet,<sup>27</sup> vilket implicerar att när realinkomsterna stiger vill vi att deras *andel* av vår totala konsumtion ska öka. Den offentliga sektorns agerande på dessa områden får central betydelse för i hur stor utsträckning dessa arenor öppnas för drivande och talangfulla entreprenörer. Om ett land väljer att i första hand producera hälso- och sjukvård, omsorg och utbildning i offentlig regi utestängs privata entreprenörer från en stor och växande del av ekonomin.

Det finns också en fundamental skillnad mellan offentliga myndigheter och privata företag som producenter vad gäller potential och tillväxtaspirationer. Kommunala och landstingskommunala producenter kommer sällan eller aldrig att expandera bortom den efterfrågan som ges av den lokala marknaden. Detta gäller oavsett hur effektiva de är. I många fall är sådan expansion dessutom som regel inte tillåten enligt kommunallagen (1991:900). Privata företag som börjar som lokala producenter av välfärdstjänster, å andra sidan, har möjlighet att expandera genom att penetrera andra lokala marknader och t.o.m. exportmarknader. Kommuner och landsting skulle kunna fungera som "kuvöser" för specialiserade



”Kommuner och landsting skulle kunna fungera som ”kuvöser” för specialiserade producenter, där de mest framgångsrika av dessa så småningom kan expandera till att bli stora välfärdsföretag.”

producenter, där de mest framgångsrika av dessa så småningom kan expandera till att bli stora välfärdsföretag.

Således finns det även utan neddragningar av den offentligt finansierade produktionen ett stort utrymme för ökad konkurrens och privat produktion, dvs. arenan för privat entreprenörskap och företagstillväxt skulle kunna vidgas betydligt. Särskilt inom hälso- och sjukvårdssektorn är det lätt att föreställa sig hur andra organisationsformer kan underlätta spridningen av effektiva produktionsmetoder utanför den ursprungliga kommunen/landstinget via företagstillväxt. I vissa fall skulle det t.o.m. kunna skapa grogrund för framväxten av nya multinationella företag.<sup>28</sup>

Trots de senare årens konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är den privata andelen av produktionen av många tjänster begränsad. Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är emellertid inte någon enkel process. Det finns flera alternativa sätt att bedriva en verksamhet och alla former är i princip ofullständiga i det att det finns för- och nackdelar med varje alternativ och inget av dem kan förväntas framstå som perfekt.

Även om många studier visat på sänkta kostnader, höjd kvalitet och/eller ökad valfrihet som en följd av ökad konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är det inget som uppstår per automatik. Offentligt finansierad och producerad verksamhet använder sig normalt av någon form av regelstyrning inom befintliga organisationshierarkier för att styra driften. Att lägga ut verksamhet på privata aktörer förutsätter däremot en mer marknadsorienterad ansats och någon form av kontraktsstyrning, där det som ska levereras specificeras i form av ett kontrakt mellan den privata utföraren och den offentliga beställaren. Förhållanden som tidigare styrts och kontrollerats via formella eller informella regler kommer i stället att behöva preciseras explicit i ett kontrakt mellan beställaren (offentlig huvudman) och utföraren (privat entreprenör). En framgångsrik konkurrensutsättning förutsätter därmed att det går att finna rimliga *kontraktslösningar* som är ändamålsenliga för verksamheten och att de offentliga uppdragsgivarna har erforderlig *beställarkompetens* för att effektivt kunna lägga ut verksamheten på privata entreprenörer.

## 4 Konkurrens och innovationer

### 4.7.2 Konkurslagstiftningen

En dynamisk ekonomi präglas av att nya företag etableras och att andra företag avvecklas. Denna process är på sätt och vis den kreativa förstörelsens kärna och en förutsättning för ekonomisk utvecklings- och omvandlingskraft. För att processen ska vara effektiv fordras en väl fungerande och ändamålsenlig insolvenslagstiftning. Insolvenslagstiftningen ska minimera samhällets kostnader och tid för att avveckla olönsam och ineffektiv verksamhet så att resurser kan överföras till mer effektiv användning samtidigt som det ska vara möjligt för i grunden sunda företag att hitta vägar ut ur tillfälliga finansiella problem. Därutöver måste skadorna för övriga inblandade aktörer, såsom borgenärer, kunder, anställda och staten, vara så små och rättvist fördelade som möjligt. Samtidigt får inte skyddet vid insolvens vara så långtgående att kraven på säkerheter blir så stora att viljan att starta företag och expandera befintliga verksamheter hämmas.

Det ekonomiska och juridiska ramverkets utformning för att hantera insolvens är inte bara ett instrument för en konkursförvaltare. Det är också en grundläggande institution för att förhindra onödig kapitalförstöring genom att underlätta företagsrekonstruktioner. OECD har i flera rapporter fastslagit att konkurslagstiftningen är ett viktigt område som direkt kan påverka nyföretagande och entreprenörskapsaktiviteten i ekonomin.<sup>29</sup> En illa utformad insolvenslagstiftning kan göra att seriösa företag missgynnas samtidigt som improduktivt eller destruktivt entreprenörskap uppmuntras om lagstiftningen utnyttjas för tveksamma företagsrekonstruktioner, seriekonkurser eller s.k. bekvämlighetskonkurser, vilka drabbar seriösa intressenter. Samtidigt måste lagstiftningen göra det möjligt att misslyckas inom lagens ram. Många framgångsrika entreprenörer har en eller flera konkurser bakom sig och en konkurs kan vara en värdefull erfarenhet som ökar san-

nolikheten att lyckas med framtida projekt. Konkurslagstiftningen bör inte för all framtid omöjliggöra nya företagsprojekt för de inblandade. Å andra sidan får inte lagstiftningen vara så uddlös så att den kan utnyttjas av oseriösa företagare.

För Sveriges del kan två reformer på senare år lyftas fram: 1996 års helt nya lag om företagsrekonstruktioner (SFS 1996: 764) och 2004 års förändring av Förmånsrättslagen (SFS 1970: 979) där en företagsinteckning fick allmän förmånsrätt motsvarande 55 procent av värdet av den egendom som återstår sedan högre prioriterade borgenärer fått ersättning, vilket var en sänkning från den tidigare nivån på 100 procent.

Anledningen till att lagen om företagsrekonstruktioner infördes var att försöka rädda företag i tid och undvika kapitalförstöring. Jämfört med många andra länder har Sverige främst använt sig av konkurs vid insolvensproblem. Ackordsförfarande har ibland använts, men i förhållande till antalet konkurser har det använts sällan. Trots den möjlighet till företagsrekonstruktion som infördes 1996 används det mer sällan än i många andra länder.<sup>30</sup>

Man skulle lite förenklat kunna säga att konkursinstrumentet har ett borgenärsperspektiv genom att försöka avbryta olönsam verksamhet och så långt som möjligt försöka reglera utestående skulder. Företagsrekonstruktioner har, å andra sidan, ett gäldenärsperspektiv genom att det ger gäldenären en möjlighet att lösa obeståndsproblematiken samtidigt som det öppnar möjligheten till fortsatt affärsverksamhet. Ur ett samhällsperspektiv är det önskvärt att långsiktigt livskraftiga företag kan rekonstrueras, medan övriga verksamheter bör avvecklas till så låg kostnad och så snabbt som möjligt.

Det fanns tre syften med att förändra förmånsrätten vid företagsinteckning. För det första ville man underlätta och uppmuntra till företags-

rekonstruktioner vid insolvens. Sänkningen av företagsinteckningsgraden innebar att bankernas prioriterade ställning vid konkurser försvagades, vilket skulle göra det mindre förmånligt för bankerna att yrka på konkurs. Detta var tänkt att leda till en effektivare och skyndsammare hantering av företag på obestånd och skapa större utrymme för företagsrekonstruktioner. För det andra ville man ge oprioriterade borgenärer bättre utdelning vid konkurser. Oprioriterade borgenärer utgörs främst av underleverantörer, vilka ofta är små- och medelstora företag. För många små företag kan en konkurs hos en stor kund ge upphov till allvarliga likviditetsproblem, vilka i värsta fall leder till följdkonkurser. Ett tredje syfte med förändringen var att flytta fokus vid kreditgivning och vid en eventuell insolvens från företagets tillgångar och säkerheter till dess framtidsutsikter och potential. Bankerna skulle den vägen förmås att satsa mer på företag med goda tillväxtpotentialer (och positivt kassaflöde). Dock gjordes ingen förändring i banklagens regler om att bankers utlåning till företag ska baseras på fullgoda säkerheter.

Reformerna tycks inte ha resulterat i de önskade effekterna. Antalet företagsrekonstruktioner är fortfarande lågt. Visserligen har andelen oprioriterade borgenärer som fått utdelning vid konkurser ökat något, men samtidigt tycks det som om kreditgivningen till de små- och medelstora företagen stramats åt. För att kompensera sig för den sänkta förmånsrätten har bankerna kommit att kräva höjd egenkapitalfinansiering, vilket kan förväntas försvåra både start av nya och expansion av befintliga företag. Enligt ITPS (2005a) var detta en icke avsedd och underskattad effekt av reformen.

Resultaten från ITPS senaste uppföljningsstudie (ITPS 2007) tyder dock på att de nya reglerna inte haft så oförmånliga effekter som de första utvärderingarna indikerade.<sup>31</sup> ITPS drar ändå slut-

satsen att en återgång till de ursprungliga reglerna bör övervägas. Syftet att förbättra insolvenshanteringen i Sverige är i och för sig lovvärt men det har lett till andra kapitalförsörjningsproblem som inte förutsågs i beslutsunderlaget. De negativa effekterna i form av sämre kreditvärdighet för små- och medelstora företag förefaller höga i relation till de positiva effekterna i form av förbättrad utdelning och effektivare insolvenshantering.<sup>32</sup>

## 4 Konkurrens och innovationer

<sup>1</sup> Rapporten har titeln "Betydelsen av entreprenörskap och FoU för Sveriges välfärd och tillväxt: Drivkrafter och institutioner" och har publicerats i Konkurrensverkets rapportserie. I rapporten lämnar författarna förslag till åtgärder för att stärka entreprenörsklimatet.

<sup>2</sup> En utförligare diskussion om vad entreprenörskap är och hur det kan definieras ges i Henrekson och Stenkula (2007).

<sup>3</sup> Denna definition är anpassad efter Wennekers och Thurik (1999).

<sup>4</sup> Begreppet privilegiejakt (eng. rent seeking) avser beteenden där individuella ansträngningar för att skapa privatekonomiska värden leder till samhälls-ekonomiska förluster snarare än samhällsekonomiska vinster. Se vidare Buchanan (1980).

<sup>5</sup> Se Baumol (1990) för en utveckling av denna tanke.

<sup>6</sup> Denna teoribildning kallas exogen tillväxtteori och har sitt ursprung hos Solow (1956) och Swan (1956).

<sup>7</sup> Baumol (1993).

<sup>8</sup> Rosenberg (1994).

<sup>9</sup> Jämför Leibenstein (1968).

<sup>10</sup> Se exempelvis Mantzavinos (2001) eller Eliasson (1980) för en utförligare diskussion.

<sup>11</sup> Denna teoribildning kallas endogen tillväxtteori och har sitt ursprung i Lucas (1988) och Romer (1986).

<sup>12</sup> Se t.ex. Aghion och Howitt (1992) och Segerström m.fl. (1990).

<sup>13</sup> Se t.ex. Glancey och McQuaid (2000) och Bianchi och Henrekson (2005).

<sup>14</sup> Detta baseras här främst på Acs m.fl. (2004).

<sup>15</sup> Karlsson och Johansson (2006)

<sup>16</sup> Det är t.ex. slående att begreppen entreprenör och entreprenörskap i princip inte förekommer i den mer än 1800 sidor tjocka Handbook of Economic Growth (Aghion och Durlauf, 2005), redigerad av de framträdande tillväxtforskarna Philippe Aghion och Steven Durlauf.

<sup>17</sup> Termen tacit knowledge kommer ursprungligen från den ungerske filosofen Michael Polanyi, se t.ex. Polanyi (1967). Distinktionen mellan tyst och explicit kunskap är nära besläktad med den distinktion som Hayek (1945) gör mellan vetenskaplig kunskap (scientific knowledge) och situationsberoende kunskap (knowledge of the particular circumstances of time and place). Den förra kan mer ses som en teknisk och formaliserbar expertkunskap, medan den senare är en mer praktisk form av kunskap knuten till enskilda individers unika situation och erfarenheter.

<sup>18</sup> Se Braunerhjelm (2007, s. 21–22) för en vidare diskussion.

<sup>19</sup> Braunerhjelm (2007, s. 40).

<sup>20</sup> Se t.ex. Christensen (1997) och Aldrich och Auster (1990).

<sup>21</sup> Cullen och Gordon (2006).

<sup>22</sup> Se t.ex. Geroski (1995), Baldwin och Johnson (1999) eller Audretsch (1995) för en vidare diskussion.

<sup>23</sup> Edling m.fl. (2007).

<sup>24</sup> Baumol (2004).

<sup>25</sup> Se Henrekson och Rosenberg (2001) för en utförlig genomgång av akademiskt entreprenörskap.

<sup>26</sup> Analysen skulle också kunna utgå ifrån individ-, företags- eller marknads-specifika faktorerens betydelse. Det senare är ett mycket livaktigt forskningsfält. Större litteraturoversikter inom detta område finns bl.a. hos Delmar (1997) och Wiklund (1998). Studier av institutionella respektive individ- och företagsspecifika faktorerens betydelse för entreprenörskap och företagstillväxt står inte på något sätt i motsatsställning utan kompletterar varandra. Något förenklat kan man säga att den senare forskningstraditionen avser att identifiera tillväxtfaktorer på företagsnivå givet de institutionella villkoren, medan en analys av de institutionella villkoren i sig försöker förklara varför en viss individ- eller företagsspecifik faktor kan få en annan kvantitativ effekt på företagstillväxten under andra yttre betingelser.

<sup>27</sup> Murray (2003).

<sup>28</sup> ITPS (2007a).

<sup>29</sup> Se t.ex. OECD (2005a, 2007a).

<sup>30</sup> Gratzler (2002).

<sup>31</sup> Även Företagarförbundet (2007) lyfter fram de negativa effekterna av reformen. Enligt deras enkätundersökningar ska tiotusentals företag ha drabbats av kraftigt minskade kreditmöjligheter. Företagarna (2006) bedömer däremot inte att någon nämnvärd försämring av kreditmöjligheterna har skett.

<sup>32</sup> För en utförligare diskussion se ITPS (2005a, 2005b, 2007b) eller SOU 2007: 71.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

### 5 OFFENTLIG UPPHANDLING OCH KONKURRENS<sup>1</sup>

De offentliga inköpen beräknas svara för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Det är därför av stor betydelse att upphandlingarna sköts effektivt och att företag konkurrerar när de lämnar anbud. Genom god konkurrens får skattebetalarna valuta för pengarna.

Indikatorer på hur väl konkurrensen fungerar vid upphandlingar är hur många företag som lämnat anbud, hur anbuden är utformade exempelvis vad avser priser och om det finns regionala avvikelser eller avvikelser för skilda produktområden. Intressant är även att analysera trender över tiden.

För att få en bättre uppfattning om nyss nämnda faktorer och möjligheterna att genomföra olika slag av uppföljningar av offentliga upphandlingar gav Konkurrensverket KPMG ett uppdrag att genomföra en kartläggning och analys av ett antal myndigheter, kommuner och landsting avseende den interna kontrollen i samband med offentlig upphandling. En viktig aspekt i detta sammanhang är förekomsten av interna rutiner och policier för att hantera fall där myndigheterna misstänker anbudskarteller.

Konkurrensverket har även gett Allego AB i uppdrag att utarbeta en rapport där olika fördelningar redovisas och analyseras. I rapporten har Allego, på grundval av de upphandlingsannonser som upphandlande enheter enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, ska publicera i Europeiska kommissionens databas

TED och tidningen EGT, redogjort för olika faktorer och förhållanden i syfte att söka belysa hur väl konkurrensen fungerar vid upphandlingar. I detta arbete har samtliga svenska efterannonser i TED för åren 2000, 2002, 2004 och 2006 bearbetats. Den enskilda efterannonsen från kommissionens förslag Publications Office har av Allego kompletterats med kommun- och länskod för att regional redovisning ska kunna ske. Även den upphandlande enhetens organisationsnummer har tillförts annonsen för att den upphandlande enheten ska kunna klassificeras.

Att konkurrerande företag samverkar vid anbudsgivningar är som regel förbjudet och att jämställa med kartellverksamhet om företagen har kapacitet att utföra tjänsten på egen hand. Konkurrensverket har tagit fram en checklista över omständigheter som kan tyda på att företag samarbetar vid en upphandling. Checklistan är tänkt som ett hjälpmedel för upphandlande enheter. Om färre företag än normalt lämnar anbud eller om det finns ett uppenbart mönster i anbudsgivningen, såsom att samma företag alltid lägger det bästa anbudet i ett visst geografiskt område, kan

detta tyda på att företagen enats om att begränsa konkurrensen.

Innehållet i detta kapitel baseras bl.a. på KPMG:s och Allegos rapporter. Vad gäller Allegos

rapport fokuseras på upphandlingar över de s.k. tröskelvärdena. De bilder och tabeller som redovisas i kapitlet baseras på datamaterial från Allego.

## 5.1 Anbudskarteller på upphandlingsområdet

Konkurrensbegränsande samarbeten mellan leverantörer i offentliga upphandlingar benämns anbudskarteller. Samarbetet, innebär oftast att leverantörerna kommit överens om vilka priser de ska ange i anbudet eller att de delat upp marknaden mellan sig. När företagen kommer överens om priser eller delar upp marknader uppstår samhällsekonomiska förluster genom att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Svenska och internationella erfarenheter visar att upphandlingsområdet har en hög frekvens av karteller jämfört med andra områden.

I en artikel av Werden<sup>2</sup> (2007) redovisas flera studier som behandlar den prispåverkan som anbudskarteller har haft vid upphandlingar i USA. Froeb, Koyak och Werden (2003) undersökte vilken påverkan förekomsten av en anbudskartell hade på priset för fryst abborre vid en auktion som arrangerades av det amerikanska försvarsdepartementet. Författarna fann att det vinnande budet

steg med mellan 23 och 30 procent p.g.a. leverantörernas prissamarbete. I en studie av en anbudskartells påverkan på priset vid inköp av mjölk till skolor i Ohio konstaterar Porter och Zona (1999) att det vinnande budet steg med i genomsnitt 6,5 procent till följd av anbudskartellen. Lanzillotti (1996) och Lee (1999) uppskattar att det vinnande budet snarare steg med fjorton procent vid studier av samma kartell. I en studie av anbudskarteller vid anläggning av vägar i de två amerikanska delstaterna North Carolina och South Dakota fann Brannman och Klein (1992) att de vinnande buden ökade med 18 respektive 6,5 procent.

### 5.1.1 Andra länders arbete mot anbudskarteller

I många länder är erfarenheterna att upphandlingsområdet ofta är utsatt för anbudsriggering, vilket fått till följd att konkurrensmyndigheter ser allvarligt på överträdelser av regelverket och ak-

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

tivt övervakar och utreder förhållanden på dessa marknader. Så är fallet inom alla EU-länder, men även inom OECD<sup>3</sup> och inom ICN (International Competition Network) är anbudskarteller ett område som på senare tid lyfts fram i arbetsgrupper och seminarier.

I vissa länder har man särskilt uppmärksammat anbudslämnarens roll för att stävja anbudskarteller. Detta tar sig t.ex. uttryck i att de upphandlande myndigheterna kan begära intyg av anbudslämnaren att denne självständigt har bestämt det offererade priset och inte gjort det i samförstånd med någon annan. Intyget kallas ofta för "a certificate of non-collusion" eller "a certificate of independent price determination" (CIPD).<sup>4</sup> Vilket på svenska skulle kunna översättas till "intyg om självständigt beslut om pris", dvs. att man inte diskuterat pris med konkurrenter i en specifik anbudssituation.

I USA är det vanligt att det ställs krav på att en anbudslämnare ska inkludera ett CIPD i sitt anbud. Det amerikanska justitiedepartementet kan åtala företag eller individer som lämnat falska intyg för mened. Dessutom kan ingivande av ett falskt intyg leda till att den amerikanska regeringen bestämmer att företaget inte får lämna anbud på framtida statliga kontrakt. I USA har det således ansetts vara motiverat med CIPD trots att karteller är straffsanktionerade.

Den kanadensiska konkurrensmyndigheten, Canadian Competition Bureau, uppmantrar både offentliga upphandlare och privata inköpare att kräva ett CIPD av anbudslämnarna, vilket ska innehålla fakta om all kommunikation och alla avtal som anbudslämnaren har ingått med konkurrenter vad gäller anbudet ifråga. De företag som lämnar falska intyg kan åtalas för förfalskning och i vissa fall även för mened. Även den australiensiska konkurrensmyndigheten Australian Competition and Consumer Council kan åtala anbudsgivare som lämnat falska eller vilseledande uppgifter.

### 5.1.2 Offentlig upphandling och arbete mot anbudskarteller

Av den kartläggning och analys avseende den interna kontrollen hos ett antal utvalda myndigheter, kommuner och landsting/regioner i samband med offentlig upphandling som KPMG (2007a) har genomfört på Konkurrensverkets uppdrag framgår att de interna regelverk som de kartlagda organisationerna har avseende upphandling som regel inte omfattar frågan om anbudskarteller. I stället ligger de upphandlande myndigheterna fokus på att säkerställa att organisationen i sig agerar på ett korrekt sätt utifrån bestämmelserna i LOU.

Bruket av en policy för upphandlingsfrågor verkar inte vara omfattande. I de fall som det finns en policy för upphandlingsverksamheten berörs inte frågan om anbudskarteller specifikt, däremot har flera myndigheter information på sina webbplatser om konkurrenslagstiftningen.

Det förefaller även saknas ett övergripande perspektiv om hur organisationerna ska kunna få en större affärsmässighet på längre sikt, t.ex. genom systematisk granskning av anbudsförfaranden i syfte att upptäcka anbudskarteller.

Vissa myndigheter har dock ett mer långsiktigt arbetssätt genom uppbyggnad av statistik, t.ex. genom särskilda databaser för att kunna jämföra priser mellan olika anbudsgivare över tiden. Sådana metoder och arbetssätt kan tjäna som förebilder för en bredare utveckling av myndigheternas interna kontroll inom upphandlingsområdet.

De tillfrågade myndigheterna noterar också att det inom vissa områden är svårt att bevisa att anbudskarteller förekommit i en upphandlingssituation. Flera organisationer påpekar att upphandling av standardiserade varor och tjänster ("stapelvaror", "volymvaror") är lättare att följa upp än sammansatta tjänstepaket. Ju mer sammansatt tjänst som upphandlingen avser, desto svårare att jämföra priser mellan dels olika an-



budsgivare, dels över tiden. Det exempel som nämns av flera organisationer är entreprenader inom bygg- och anläggningsområdet.

Till detta kommer också att det t.ex. inom bygg- och anläggningsområdet finns en risk för att de stora leverantörerna har ett grundläggande informationsövertag över den upphandlande enheten. För att kunna kontrollera lämnade anbud krävs, enligt vissa av de intervjuade personerna, en mycket god fackkunskap.

Även om kartläggningen inte kunnat visa på ett utvecklat regelverk kring hanteringen av anbudskarteller ska det noteras att många organisationer i kartläggningen i praktiken arbetar med olika typer av kontrollåtgärder. I sina regelverk samt i informationen om upphandling lyfter vissa organisationer också fram frågor om anbudskarteller samt mutor och bestickning. Detta skickar signaler till leverantörerna att organisationerna är uppmärksamma.

Många av de organisationer som ingår i kartläggningen känner dock till Konkurrentverkets checklista och arbetar på olika sätt med att bevaka marknaden i syfte att begränsa förekomsten av anbudskarteller. Flera myndigheter uppger att de har väl fungerade samarbeten med Konkurrentverket. Utifrån kartläggningen framstår det också att Konkurrentverket i än högre grad kan bistå organisationerna i detta arbete.

I Järnvägsstyrelsens instruktion nämns att Järnvägsstyrelsen, i sin tillsyn enligt järnvägslagen, ska samråda med Konkurrentverket i konkurrensfrågor samt att man ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla missförhållanden till Konkurrentverket.<sup>5</sup> En liknande instruktion finns även för Luftfartsstyrelsen.<sup>6</sup>

Det är emellertid svårt för upphandlare att upptäcka att otillåtet samarbete förekommer mellan leverantörer, inte minst under den begränsade tidsperiod som en upphandlingsprocess pågår.

Eftersom karteller kan leda till stora kostnader för upphandlande enheter och i många fall även skattebetalarna finns det anledning att verka för att de offentliga upphandlarna utvecklar sina uppföljningssystem. En prioriterad fråga vid en utvärdering av effektiviteten i upphandlingarna är således att se i vad mån dessa varit föremål för anbudskarteller eller andra konkurrensproblem.

För att lämna vägledning till offentliga inköpare hur man kan upptäcka karteller har Konkurrentverket publicerat en checklista på indikationer som kan tyda på att företag samarbetar vid en upphandling. Checklistan innehåller femton punkter på vad den upphandlande enheten bör uppmärksamma i samband med att upphandlingen genomförs. Följande exempel kan vara tecken på en anbudskartell.

- Om exempelvis ett och samma företag under viss (längre) tid har lämnat det lägsta anbudet vid flera upphandlingar och därmed vunnit dessa eller,
- Om marginalen (i kronor) är oförklarligt stor mellan det vinnande anbudet och alla de andra anbuderna eller,
- Om färre företag än normalt lämnar anbud eller,
- Om det finns ett uppenbart mönster i anbudsgivningen, såsom att samma företag alltid lägger det bästa anbudet i ett visst geografiskt område.

## **RUNDABORDSSAMTAL OM OFFENTLIG UPPHANDLING**

Konkurrentverket har under hösten 2007 genomfört samtal med upphandlare runt om i Sverige. Dessa samtal har varit en del av den strategi som verket formulerat för sin tillsyn av den offentliga upphandlingen efter den 1 september 2007. Dessa rundabordssamtal, som hållits i bl.a. Göteborg och Falun, har vid sidan att ta upp frågor rörande tillsynen av lagen om offentlig upphandling också

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

haft i syfte att öka kunskapen om kartellproblem. En del i detta är också att främja informationsutbytet mellan Konkurrensverket och upphandlare som misstänker att de drabbats av karteller eller andra överträdelser av konkurrensreglerna.

I samband med rundabordssamtalen har även bilaterala möten hållits mellan verket och upphandlare. En dialog har förts om hur offentliga inköpare kan utveckla sina utvärderingar för att på ett mer systematiskt sätt utvärdera om det finns

tecken på anbudskarteller i samband med upphandlingarna. Dessutom har olika problemområden identifierats och diskuterats. De bilaterala samtalen kommer att fortsätta under våren 2008. Därefter kommer en uppföljning och fortsatt diskussion att ske med upphandlare för att se om förändringar skett på olika marknader samt för att identifiera nya områden som är problematiska ur konkurrenssynpunkt.

### 5.2 Annonsering av upphandlingar över tröskelvärdena

Upphandlingar över tröskelvärdena<sup>7</sup> ska som regel publiceras i Europeiska kommissionens olika medier, databasen Tenders Electronic Daily (TED) och Europeiska gemenskapernas officiella tidning EGT. Upphandlingsdirektiven reglerar vad annonserna ska innehålla och hur de ska vara utformade. Upphandlande enheter ger genom publiceringen möjlighet för leverantörer att lämna anbud eller ansöka om att få lämna anbud. Även resultaten av dessa affärer ska publiceras i kommissionens medier. Av tabell 5.1 framgår annonsvolymen som omfattas av denna rapport.

De upphandlande enheterna ska beräkna värdet av varje upphandling för att kontrollera huruvida det totala värdet av upphandlingar inom det aktuella området över- eller understiger tröskelvärdet. Beräkningen ska normalt göras för avtalets hela löptid. Även optioner och förlängningsklausuler ska räknas in som om de kommer att utnyttjas. Upphandlingen får inte delas upp och beräkningsmetod inte väljas i syfte att komma under tröskelvärdet.

För en kommun/landsting är tröskelvärdet f.n. 1 826 000 kr för varor och tjänster och för byg-

gentreprenader 45 670 000 kronor. Statliga myndigheter har något mindre tröskelvärden för varor och tjänster, 1 253 000 kronor. Dessa värden gäller för upphandlande enheter inom den klassiska sektorn. Försörjningssektorerna har högre belopp, 3 653 000 kronor, för varor och tjänster. För byggnadsentreprenader är det samma belopp, 45 670 000 kronor, för försörjningssektorn som för den klassiska sektorn.<sup>8</sup>

Tjänsterna är, enligt en bilaga till lagen, uppdelade i A- och B-tjänster<sup>9</sup> där upphandling av A-tjänster över tröskelvärdet medför betydligt större formkrav beträffande t.ex. annonsering och tidsfrister. Bland B-tjänster finns säkerhets- och bevakningstjänster, utbildning, hälso- och sjukvård samt socialtjänster, tjänster inom kultur, fritids- och idrottsverksamhet m.fl. tjänster. B-tjänster över tröskelvärdena ska efterannonseras, det är dock inget publiceringskrav i TED och EGT för en inbjudan eller ansökan till en sådan affär. Här är enligt LOU en annons i en allmänt tillgänglig databas tillfyllest.

### 5.2.1 Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget är det dokument som leverantören bygger sitt anbud på. Förfrågningsunderlaget blir offentligt i och med att upphandlingen annonseras på det sätt som anges i LOU. I underlaget bör följande ingå:

- Administrativa bestämmelser i ett förfrågningsunderlag beskriver de formella krav som gäller för den aktuella upphandlingen.
- Kommersiella villkor är de avtalsvillkor som den upphandlande enheten ämnar tillämpa för upphandlingskontraktet.
- Kvalifikationskrav utgör de krav som en upphandlande enhet ställer på en leverantör. Det kan vara krav avseende leverantörens personliga förhållanden (de uteslutningsgrunder som anges i LOU), leverantörens tekniska förmåga och kapacitet samt leverantörens finansiella och ekonomiska ställning.
- Kravspecifikation redovisar de krav som måste vara uppfyllda på varan, tjänsten, tillvägagångssätt, tidsplaner mm. Det är inte tillåtet att ställa högre krav än vad som är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen.
- I förfrågningsunderlaget ska anges hur den upphandlande enheten avser att utvärdera anbudet. Enheten kan välja mellan att antingen anta det anbud som har lägst pris eller anta det mest ekonomiskt fördelaktiga enligt angivna kriterier. När det gäller det ekonomiskt mest fördelaktiga, innebär det att den upphandlande enheten kan värdera andra omständigheter än pris, t ex leveranstid, service, driftkostnader, miljöpåverkan etc.
- Den upphandlande enheten ska i förfrågningsunderlaget ange vilka kriterier som kommer att värderas. Kriteriernas inbördes relativa betydelse ska i normalfallet anges.

Den upphandlande enheten får inte anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågnings-

underlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits med i annonsen eller i förfrågningsunderlaget.

### 5.2.2 Upphandlingsförfaranden

Enligt LOU finns tre upphandlingsförfaranden över tröskelvärdena.

- Öppen upphandling: upphandling där alla leverantörer får lämna anbud. Efter den upphandlande enhetens annonsering begär leverantören förfrågningsunderlaget och detta sänds ut efter hand som begäran kommer in.
- Selektiv upphandling: upphandling där den upphandlande enheten genom annons bjuder in leverantörer att ansöka om att få lämna anbud. Den upphandlande enheten väljer vid kvalificeringen ut så många som angetts i annonsen bland de leverantörer (minst 5 och högst 20) som uppfyllt de ställda kraven.
- Förhandlad upphandling: upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och kan ta upp förhandling med en eller flera av dem. Därefter bjuder enheten in leverantörer att lämna anbud eller till förhandling. Förhandlat förfarande är ett strikt undantag inom den klassiska sektorn.

### 5.2.3 Tidsfrister

Lagen har fastställda tidsfrister (minimitider) för anbud och anbudsansökningar. Vid öppen upphandling är minsta tid för att lämna anbud 52 dagar och vid selektiv och förhandlad upphandling är tiden normalt 37 dagar för att ansöka om att få delta i upphandlingen samt vid selektivt förfarande ytterligare 40 dagar för att lämna anbud. Under vissa förutsättningar får ett snabbare förfarande användas (påskyndat förfarande). Inom försörjningssektorerna gäller andra tidsfrister.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

Vid upphandlingar under tröskelvärdena finns inte några särskilt angivna minimitider för att lämna anbud. Kravet är att den upphandlande enheten anger en skälig tid för att lämna anbud.

För anbudssökande gäller dock att denna tid aldrig får vara kortare än tio dagar från den dag då ansökningsinbjudan blev publicerad.

### 5.3 Den offentliga upphandlingens storlek

Värdet av den sammanlagda offentliga upphandlingsvolymen i Sverige uppskattas till omkring 400 miljarder kronor per år enligt Upphandlingskommitténs delbetänkande<sup>10</sup>. I detta betänkande uppskattade man fördelningen enligt följande:

■ Staten	80 miljarder kronor
■ Kommuner	100 miljarder kronor
■ Landsting	70 miljarder kronor
■ Kommunala bolag	50 miljarder kronor
■ Statliga bolag	90 miljarder kronor
■ Privata bolag, övriga	10 miljarder kronor

Denna uppskattning skedde 1999 och sedan den tidpunkten har värdet av tjänsteupphandlingarna ökat. Ett ökat inslag av entreprenörer inom de mjuka sektorerna har skett, vilket framför allt har slagit igenom inom området vård och utbildning, s.k. B-tjänster. Några av de statliga bolagen kan sannolikt inte betraktas vara upphandlande enheter enligt LOU, varför uppgiften ovan kan vara överskattad. Här råder också skilda meningar i denna fråga mellan förutvarande NOU (Nämnden för Offentlig Upphandling) och flera av de statliga bolagen.

Branschorganisationen Företagarna uppskattade i juni 2006 värdet till 500 miljarder kronor för den offentliga upphandlingen. Någon samlad officiell statistik inom området finns inte. SCB (Statistiska Centralbyrån) kan heller inte med rimlig säkerhet uppskatta den offentliga upphandlingens storlek.

Med utgångspunkt från den erfarenhet som Allego har sedan 1994 av offentlig upphandling och med erfarenhet av att driva en allmänt tillgänglig databas inom området, uppskattas att cirka 20–25 procent av värdet på den offentliga upphandlingen kan karaktäriseras som större affärer, dvs. över de s.k. tröskelvärdena. Dessa affärer har ett publiceringskrav i EU-kommissionens Tillägg till Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT, och databasen TED. Detta innebär att cirka 80–120 miljarder kronor av den offentliga upphandlingen återfinns i upphandlingar över tröskelvärdena. Att värdet ligger på denna nivå får också stöd av den statistik som NOU årligen med bistånd av SCB skickar till EU-kommissionen. För år 2005 uppskattade SCB upphandlingsvolymerna för den klassiska sektorn till drygt 93 miljarder kronor och för försörjningssektorerna cirka 15 miljarder kronor.

Direktupphandlingar får göras när det är fråga om lågt värde (små inköpsbelopp) och vid synnerliga skäl. Sådana skäl kan vara när upphandlingen måste genomföras mycket skyndsamt med hänsyn till förhållanden som beställaren inte råder över. Den totala volymen direktupphandlingar finns det inte någon tillförlitlig statistik över. De studier som Företagarna genomfört beträffande direktupphandlingarnas storlek, tyder på att 15–25 procent av inköpsvärdet är direktupphandlingar. I detta värde ligger legala direktupphandlingar som kan motiveras med att upphandlingens värde är lågt eller att det föreligger synnerliga skäl, men

även sådana som kan rubriceras som illegala direktupphandlingar. Som illegala direktupphandlingar avses även avrop från ramavtal, där exempelvis ramavtalet har förlängts utan förlängningsklausul eller där upphandlande enhet använt annans enhets avtal. Förutsatt att den totala upphandlingsvolymen ligger på 400 miljarder kronor och 20 procent av denna är direktupphandlingar, legala och illegala, kan direktupphandlingarnas storlek uppskattas till 80 miljarder kronor.

Fördelningen av sannolika 400 miljarder kronor kan uppskattas enligt följande.

- Över tröskelvärdena: 100 miljarder kr
- Kap 6 skriftligt förfarande: 220 miljarder kr
- Kap 6 direktupphandlingar: 80 miljarder kr

I rapporten från Allego tas, som nämnts ovan, endast upp resultatet av genomförda upphandlingar över tröskelvärdena. Något krav i den svenska lagstiftningen att redovisa resultatet av upphandlingar under tröskelvärdena finns inte. Ett fåtal upphandlande enheter publicerar ändå efterannonser i Allegos databas, men det är fortfarande små annonsvolymmer.

## 5.4 Antalet upphandlingar som utannonserats

Försök har gjorts med att uppskatta det totala antalet upphandlingar som genomförs i Sverige. Osäkerheten är dock mycket stor och inte ens de upphandlande enheterna har en bra bild över hur många upphandlingar som genomförts den senaste tolv månaders perioden. Osäkerheten är i synnerhet framträdande när det gäller genomförda direktupphandlingar, legala och illegala.

Det är inte alltid så att alla offentliga upphandlingar utannonseras. När försörjningssektorn exempelvis använder ett särskilt prequalificeringssystem så behöver bara existensen av systemet annonseras ut. Leverantörer har därmed möjlighet att kvalificera sig inför en eventuell anbudsfas, men själva upphandlingen annonseras sedan inte ut. I Sverige använder exempelvis Banverket TransQ och energibranschen har ett eget system SellichA.

En annons kan inte jämföras med en annonserad upphandling. Det totala antalet offentliga upphandlingar är således betydligt större än anta-

let annonser. Skälet är, bortsett från användandet av prequalificeringssystem, att samordnade upphandlingar oftast annonseras ut i endast en annons, men att ett stort antal upphandlande enheter deltar i den samordnade upphandlingen. Varje enhets deltagande leder till eller borde leda till ett eget upphandlingsbeslut. Bakom en enda annons kan det således vara frågan om 100–150 offentliga upphandlingar, t.ex. med KommentusGruppen AB som samordnande part eller i den mindre skalan med samverkande kommuner/landsting inom en region.

Upphandlingskommittén uppskattade i sitt betänkande att det görs omkring 200 000 upphandlingar under tröskelvärdena, 3 500 upphandlingar över tröskelvärdena och dessutom ett stort antal direktupphandlingar varje år. Upphandlingskommitténs beräkningar synes enligt Allego vara trovärdiga. Kommitténs angivna antal om 200 000 upphandlingar resulterar i ett genomsnittligt upphandlingsvärde om 1,1 miljoner kronor.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

### 5.5 Annonsering av upphandlingar

Annonsering är ett av de viktigaste medlen för att uppfylla gemenskapsrättens krav på transparens och öppenhet i offentlig upphandling och utgör en förutsättning för en inre marknad. För att göra det möjligt för alla leverantörer inom gemenskapen att få kännedom om kommande och genomförda upphandlingar över tröskelvärdena, ska dessa som nämnts ovan annonseras i EGT och databasen TED.

Annonsering sker som förhandsannonsering inför budgetårets planerade upphandlingar inom de olika varuområdena och tjänstekategorierna samt av planerade byggentreprenader. EG-domstolen har dock i ett avgörande klarlagt att krav på förhandsannons endast föreligger om den upphandlande enheten har valt att arbeta med förkortade anbudstider. Vidare ska den aktuella upphandlingen annonseras och slutligen resultatet av upphandlingen, efterannonseren. Detta ska ske inom 48 dagar från tidpunkten när upphandlingen är avslutad, för försörjningssektorn är tidsfristen 60 dagar.

För upphandlande enheter inom försörjningssektorn kan användandet av prekvalificeringssystem innebära att endast kvalificeringsmöjligheten annonseras ut, men inte den kommande fasen där leverantörer ges möjlighet att lämna anbud. Detta innebär färre annonser avseende pågående upphandlingar.

Det finns en tydlig koppling mellan den gemenskapsrättsliga principen transparens och kravet på efterannonsering. Transparensprincipen innebär bl.a. en skyldighet för den upphandlande enheten att lämna information om upphandlingar och det praktiska tillvägagångssättet vid dessa. Varje leverantör har rätt att få tillgång till denna information så att man i förväg känner till sina rättigheter och skyldigheter.

Därför krävs information om:

- kommande upphandlingar
- vilka krav som ställs i den enskilda upphandlingen
- resultatet av upphandlingar

Det finns andra skäl till att efterannonsera utöver att informera befintliga leverantörer om resultatet av affären. För att leverantörer ska bli medvetna om framtida upphandlingar fyller efterannonseren en viktig funktion genom att informera potentiella anbudsgivare i efterhand. Efterannonsering är också till för att EU-kommissionen ska kunna följa upp effekterna av reglerna.

Efterannonsering ska alltid ske vid upphandling över tröskelvärdena. Sådan skyldighet gäller därför också när upphandlingen skett som förhandlad upphandling med eller utan annonsering. Även upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena som regleras enligt 6 kap. LOU ska efterannonseras (6 kap. 16 §).

I nuvarande LOU regleras kravet på efterannons genom följande i 1 kap. 11 §: "En enhet som avslutat en upphandling enligt bestämmelserna i 2, 3 eller 5 kap. ska inom 48 dagar därefter sända en annons till Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer hur upphandlingen har avslutats. Annonsern får inte innehålla uppgifter vars publicering skulle strida mot något allmänt intresse eller motverka befogade affärs- eller konkurrensintressen."

Beträffande efterannonsering efter upphandling inom försörjningssektorerna ska detta ske inom 60 dagar i enlighet med 4 kap. 15 § LOU.

#### SVAG EFTERLEVAD AV KRAVET PÅ EFTERANNONSERING

I rapporten från Allego konstateras att underlaget bitvis är ofullständigt. Upphandlande enheter

■ **Tabell 5.1 Antal annonser publicerade i TED från svenska upphandlande enheter**

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Inbjudan/ansökan	2 380	2 587	2 622	3 388	3 253	3 995
Efterannonser	1 654	1 797	1 860	2 104	1 801	2 284
Bortfall av efterannonser (%)	31	31	29	38	45	43

har i många fall inte redovisat resultatet av sina upphandlingar. Den enskilda efterannonseren har således inte upprättats trots krav i LOU. I mer än 40 procent av alla upphandlingar över tröskelvärdena 2006 har de upphandlande enheterna inte efterannonserat sin affär. Detta framgår av tabell 5.1.

Som framgår av tabellen är antalet efterannonser betydligt mindre än antalet annonser som förhandsannonserats. Under perioden 2000 till 2006 minskade andelen efterannonser från 71 till 57 procent, även om det absoluta antalet efterannonser ökade, från 1 860 till 2 284. Under samma tidsperiod ökade antalet förhandsannonserade annonser från 2 622 till 3 995. I många av de annonser som upprättats, kan även nämnas att det finns brister såtillvida att samtliga efterfrågade uppgifter inte har lämnats. Uppgifterna för TED-annonser avser inbjudningar eller ansökningar publicerade respektive år. Motsvarande gäller efterannonserna, vilket innebär att en annons kan ha publicerats 1999 och efterannonserats år 2000. Glidningen över åren innebär att antalet förväntade efterannonser aldrig kan stämma full ut med antalet TED-annonser. Detta förhållande påverkar dock inte slutsatserna i rapporten.

I volymuppgifterna för TED-annonser avseende inbjudan och ansökan ingår inte B-tjänster över tröskelvärdena, då det inte föreligger något publiceringskrav för dessa upphandlingar. Resultatet av en upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena ska dock efterannonseras i TED. Det

finns även andra undantag från publiceringskravet, exempelvis om endast en leverantör kan komma ifråga. Resultatet ska dock efterannonseras. Detta innebär att andelen upphandlingar som efterannonserats i realiteten är ännu lägre, andelen ska reduceras med minst 5 procent även om upphandlingar har avbrutits och därför inte föranleder någon efterannons.

För svenska upphandlande enheter blev publiceringskravet en realitet genom anslutningen till EES-avtalet 1994. Publiceringskravet för annonser i kap. 6 LOU som infördes år 2001, innebär sannolikt att fler upphandlande enheter blev medvetna om motsvarande krav över tröskelvärdena. I tabell 5.2 redovisas antalet publicerade annonser fördelade efter typ av beställare.

Privata bolag i försörjningssektorn kan vara upphandlande enheter enligt LOU. Även vägföreningar eller andra organisationer som exempelvis får sin finansiering från stat, kommun eller landsting är upphandlande enheter.

De statliga bolagen är, bortsett från ekonomiska föreningar och samfälligheter, sämst på att efterannonsera. Landstingen uppvisar den bästa följsamheten mot kravet att efterannonsera. Där efter följer de statliga myndigheterna. Utfallet tyder på att de upphandlande enheter som har ett högre inslag av centraliserat inköpsarbete är bättre på att efterannonsera sina upphandlingar. De stora statliga upphandlingarna genomförs ofta av myndigheter som ingår i den statliga inköpsordningen.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

■ **Tabell 5.2 Antal publicerade annonser i TED 2006 fördelade efter typ av beställare**

Beställare	Inbjudan/ ansökan	Efterannonser	Bortfall (%)
Ekonomisk förening	28	0	100
Kommuner	1 561	865	45
Landsting	506	403	20
Kommunala bolag	885	371	58
Statliga myndigheter	825	586	29
Statliga bolag	139	38	73
Privata bolag	48	21	56
Samfälligheter	3	0	100
<b>Totalt</b>	<b>3 995</b>	<b>2 284</b>	<b>43</b>

Kommunernas svaga efterannonsering kan möjligtvis förklaras av att många kommuner i sina upphandlingar hamnar under tröskelvärdena och därmed inte normalt arbetar med upphandlingsreglerna över tröskelvärdena. Detta kan innebära att kravet på efterannonsering vid upphandling över tröskelvärdena inte uppfattas vara tydligt nog för att efterlevas.

### 5.5.1 Efterannonsering i olika regioner respektive län

Efterannonser är viktiga för att kunna följa utfallet av gjorda upphandlingar och för att öka intresset hos företag generellt att inför kommande upphandlingar bli aktiva aktörer m.m.

Bortfallet i förhållande till annonser som gäller inbjudan eller ansökan har mellan 2000 och 2006 ökat från 29 till 43 procent för landet som helhet. Bortfallet får anses anmärkningsvärt stort med hänsyn till att efterannonsering är tvingande enligt lag och EG:s upphandlingsdirektiv. En viss förbättring inträffade under 2006 jämfört med 2005.

Flertalet län hade en stor andel bortfall av efterannonser under 2004 för att år 2006 visa en

svag förbättring. För år 2006 uppvisar Värmlands, Uppsala, Örebro och Gotlands län den högsta nivån av efterannonsering medan Kalmar, Västerbottens, Jönköpings och Södermanlands län uppvisar den lägsta nivån av efterannonsering.

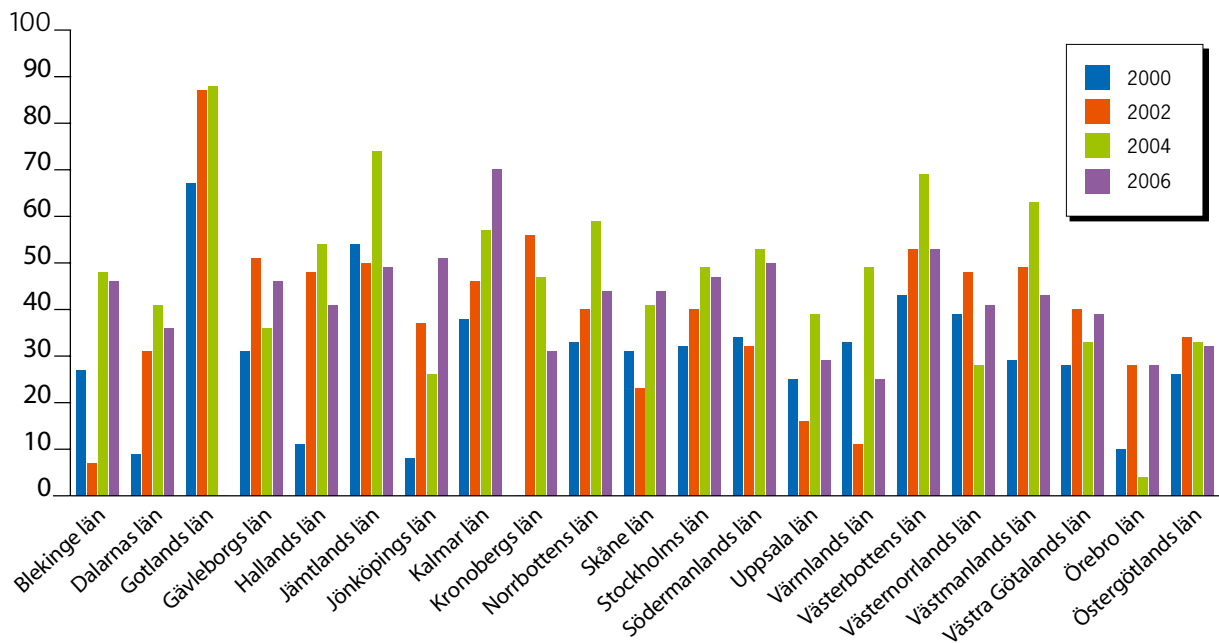
Andelen upphandlingar som efterannonserades i de olika länen varierar mycket mellan åren. Detta kan delvis förklaras av att de mindre länen har få upphandlingar över tröskelvärdena, varför några få "missade" efterannonser slår hårt igenom på andelen. Gotland hade exempelvis några år av bristande rapportering för att 2006 inte redovisa något bortfall.

Sett till bortfallet för de granskade åren uppvisar Örebro län det bästa resultatet vad avser efterannonsering följt av Uppsala och Värmlands län. Bortfallet för Örebro län var i genomsnitt mindre än 20 procent för de studerade åren. Motsvarande andel för Uppsala och Värmlands län var 28 procent.

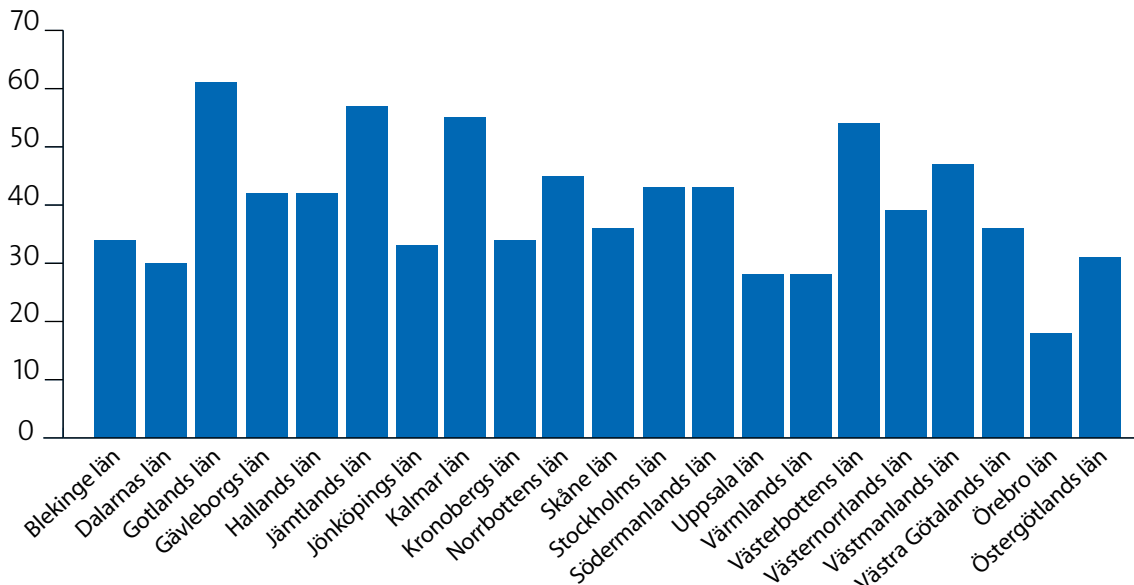
Det är främst de relativt små länen Gotland, Jämtland, Kalmar och Västerbotten som uppvisar stora brister i efterannonsering. I dessa län uppgår bortfallet till 61, 57, 55 resp. 54 procent för de studerade åren.



**BILD 5.1: Bortfall av efterannonser fördelade efter län. Åren 2000, 2002, 2004 och 2006**



**BILD 5.2: Bortfall av efterannonser. Länsgenomsnitt för åren 2000, 2002, 2004 och 2006. Procent**



## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

### 5.6 Anbud per upphandling och län

Ett mått på hur intensiv konkurrensen är inom olika områden är att undersöka antalet anbud per upphandling. Både medelvärde och median är mått som används för att visa det genomsnittliga värdet för den grupp som studeras. Medianen är ett bättre mått om observationerna har en sned fördelning med många små eller stora värden eftersom det inte påverkas av sådana extremvärden.

Under 2006 varierade det genomsnittliga antalet anbud per upphandling i länen mellan 3,7 och 10,2. Enbart fyra län erhöll 8 anbud eller fler. De län som erhöll minst antal anbud per redovisad upphandling under 2006 var Västra Götaland med 3,7 anbud, Västernorrlands län med 4,2 anbud samt Norrbottens och Jämtlands län med 4,5 anbud.

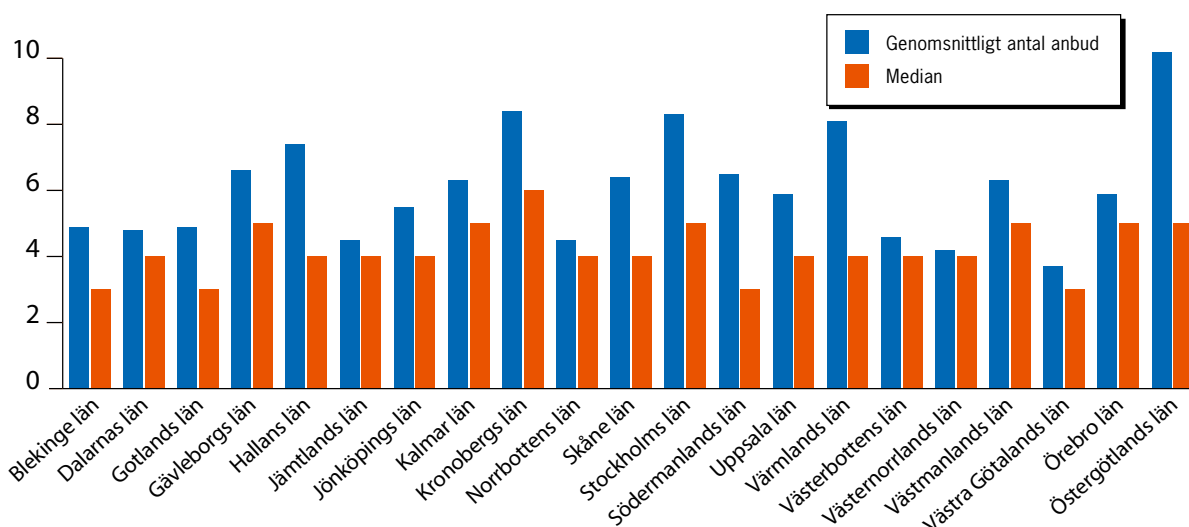
Medianvärdet varierade mellan 3 och 6 anbud. De upphandlande enheterna i Kronobergs

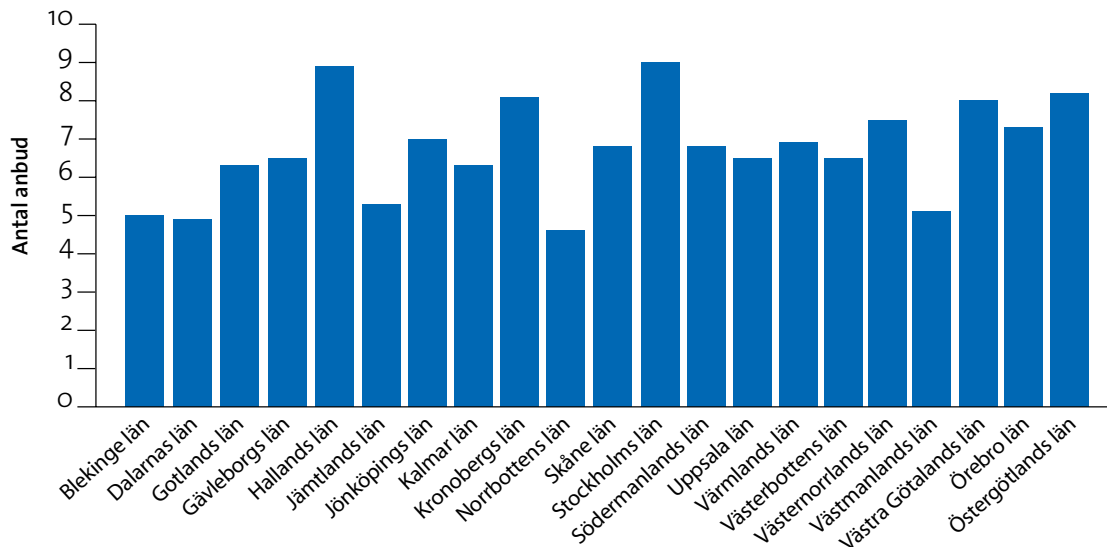
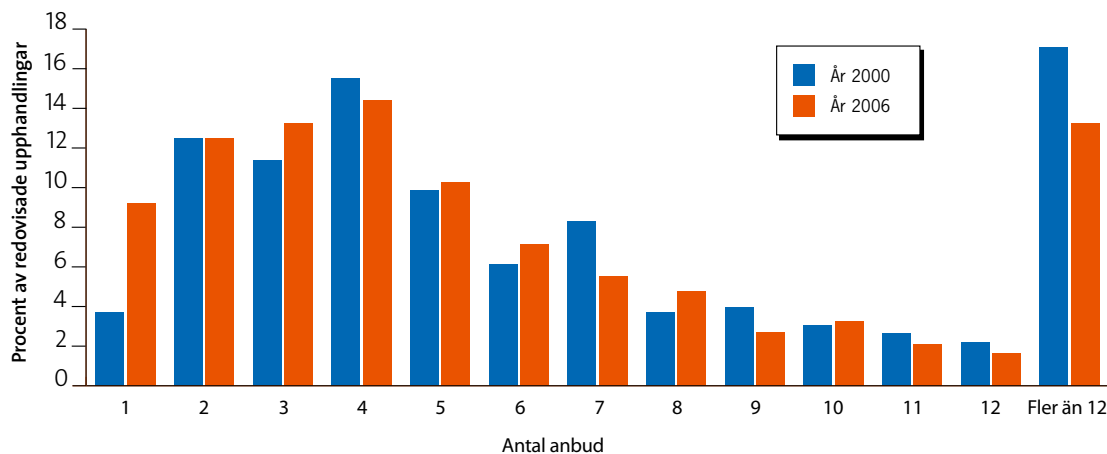
län erhöll 6 anbud följt av bl.a. Östergötlands och Örebro län på 5 anbud. Det minsta antalet anbud erhöles i Gotlands, Blekinge, Södermanlands och Västerbottens län.

I bild 5.4 redovisas det genomsnittliga antalet anbud per län för åren 2000, 2002, 2004 och 2006. Det största genomsnittliga antalet anbud erhöles i Stockholm samt Hallands län. Minst antal anbud erhöles i Norrbottens och Blekinge län med 4,6 respektive 5,0 anbud.

Antalet anbud som den upphandlande enheten erhåller vid upphandlingsförfarandet beror sannolikt på hur upphandlingen genomförs, dvs. hur man driver samordnade upphandlingar, möjligheten till delanbud, förmågan att för marknaden presentera affären, genom utformning av annons, enkelheten att distribuera förfrågningsunderlag m.m.

**BILD 5.3: Genomsnittligt antal anbud och median per län i redovisade efterannonser. År 2006**



**BILD 5.4: Genomsnittligt antal anbud per län. Åren 2000, 2002, 2004 och 2006****BILD 5.5: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud i Stockholms län. Åren 2000 och 2006. Procent**

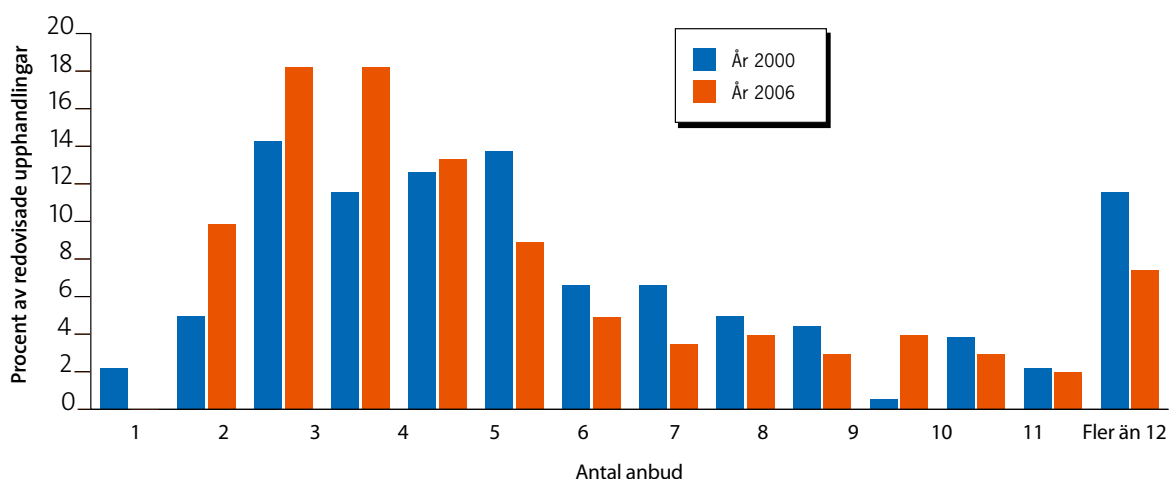
### 5.6.1 Antal anbud i vissa utvalda län

Nedan beskrivs antalet anbud per redovisad upphandling för åren 2000 och 2006. Uppgifter presenteras för Stockholms-, Skånes-, Östergötlands- och Västerbottens län. Valet av län har gjorts för att få olika storleks- och geografisk spridning i landet.

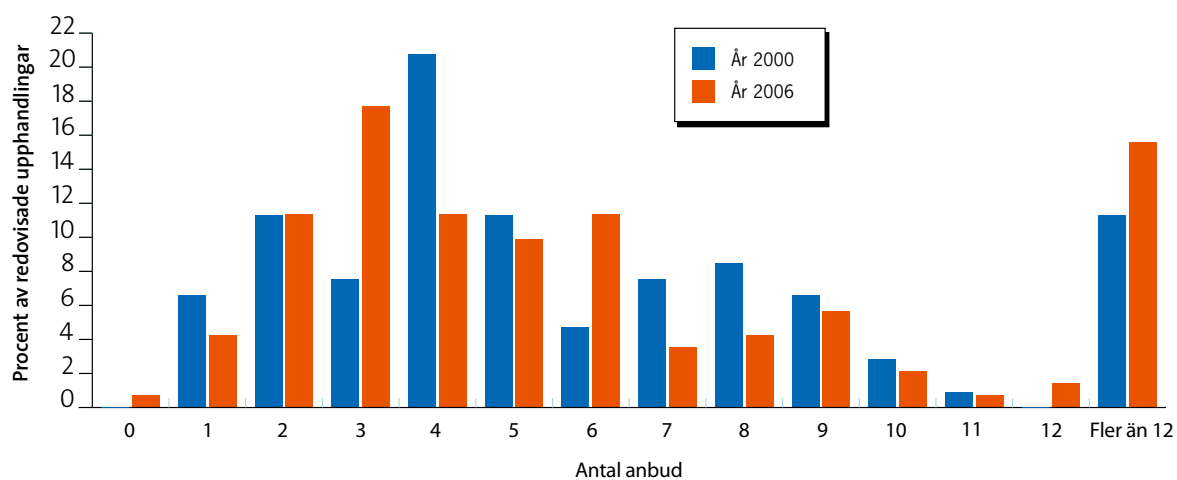
I Stockholms län redovisades 672 upphandlingar under 2006 jämfört med 457 redovisade upphandlingar under 2000. Antalet upphandlingar ökade därmed med närmare femtio procent mellan 2000 och 2006. Upphandlande enheter i

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

**BILD 5.6: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud i Skåne län. Åren 2000 och 2006. Procent**



**BILD 5.7: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud i Östergötlands län. Åren 2000 och 2006. Procent**

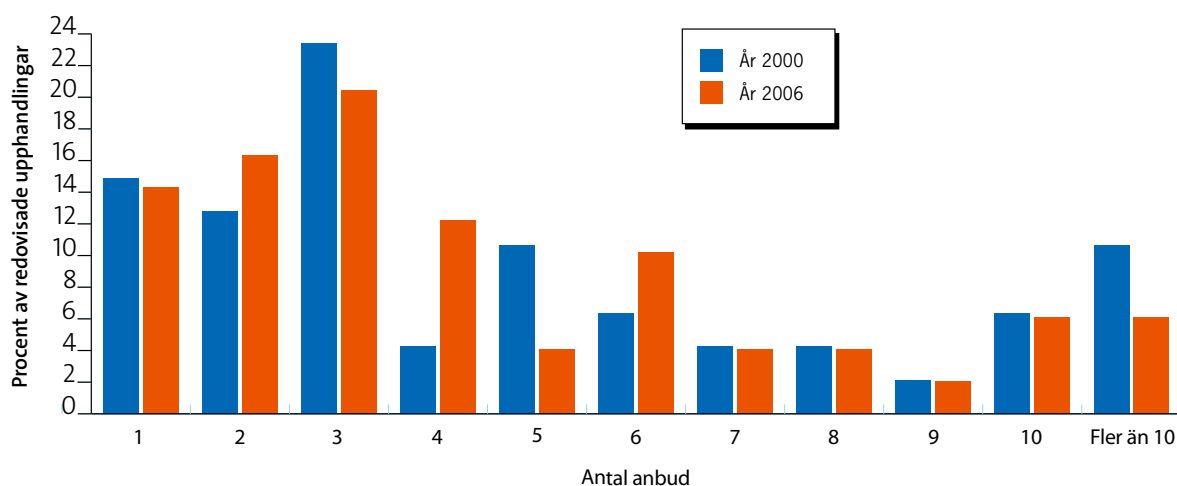


Stockholms län fick år 2000 i 43 procent av upphandlingarna fyra anbud eller färre. Denna andel ökade till 50 procent år 2006. Framför allt är det upphandlingar där enbart ett anbud gavs som har ökat under 2006 jämfört med 2000. Att upphandlande enheter fick relativt många anbud, tio eller

fler, skedde i närmare en fjärdedel av fallen 2000 jämfört med en femtedel av fallen 2006.

Upphandlande enheter i Skåne län redovisade 203 upphandlingar 2006 jämfört med 182 upphandlingar 2000, en ökning med knappt tio procent. År 2000 fick upphandlande enheter fyra

**BILD 5.8: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud i Västerbottens län. Åren 2000 och 2006. Procent**



anbud eller färre i drygt 45 procent av upphandlingarna. Sex år senare resulterade 60 procent av upphandlingarna i högst fyra anbud. Att en upphandlande enhet mottog tio anbud eller fler förekom i liknande utsträckning 2006 som 2000.

Totalt skedde 141 redovisade upphandlingar i Östergötlands län år 2006 jämfört med 106 år 2000. Antalet upphandlingar ökade med en tredjedel 2006 jämfört med 2000. Andelen upphandlingar, cirka 45 procent, där fyra eller färre anbud förekom var lika stor 2006 som 2000. År 2006 förekom det i 20 procent av upphandlingarna att den upphandlande enheten mottog tio anbud eller fler jämfört med 15 procent 2000.

I Västerbottens län har antalet redovisade upphandlingar ökat från 47 år 2000 till 49 år 2006. Jämfört med övriga redovisade län är antalet redovisade upphandlingar lågt i Västerbottens län under den studerade tidsperioden. I Västerbottens län förekom fyra anbud eller färre i 55 procent av alla redovisade upphandlingar år 2000. Även i detta län ökade andelen där det förekom högst fyra anbud i upphandlingarna. År 2006 var den 63 procent. Andelen upphandlingar där det inkom

tio eller fler anbud minskade från 17 procent 2000 till 12 procent 2006.

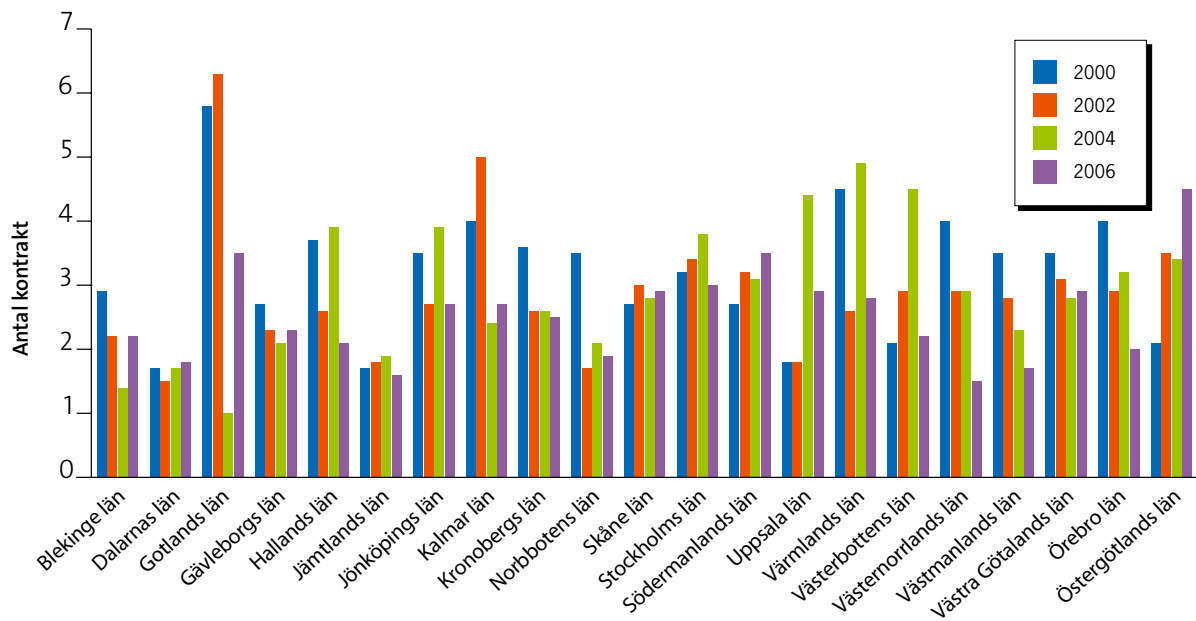
En tendens som kan ses för de redovisade länen, förutom Östergötlands län, är att andelen där de upphandlande enheterna får fyra eller färre anbud har ökat mellan 2000 och 2006. Samtidigt har antalet redovisade upphandlingar ökat för varje län mellan 2000 och 2006 även om ökningen varit liten för Västerbottens län.

### 5.6.2 Antal kontrakt per upphandling

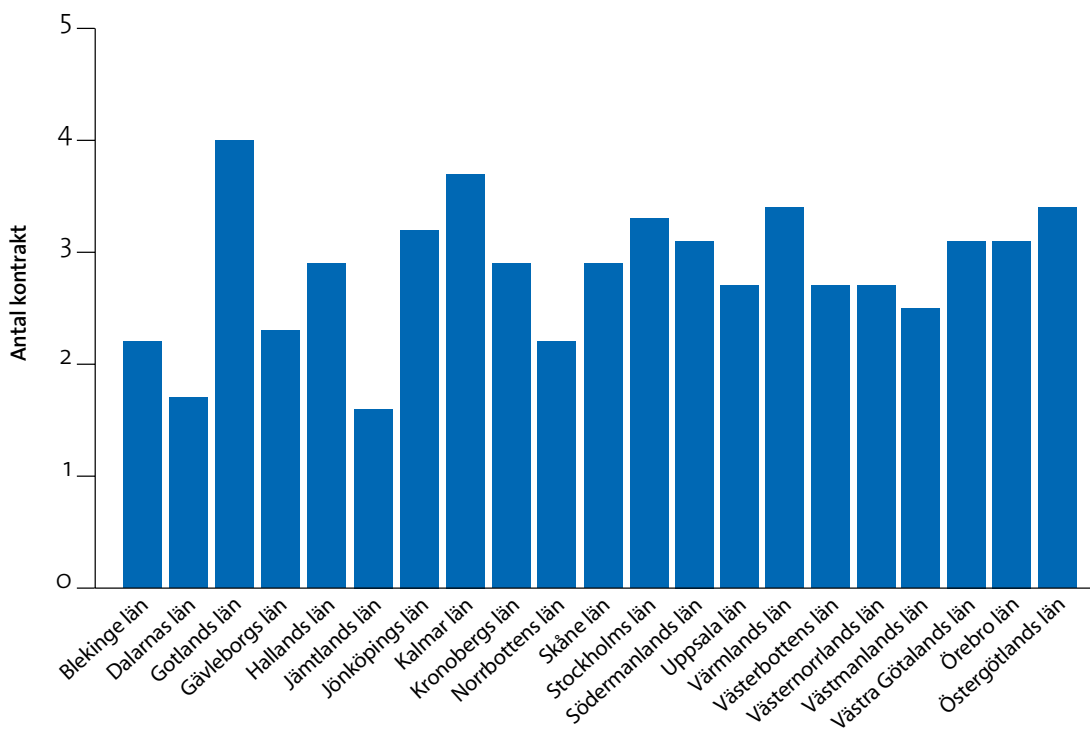
En upphandling kan medföra flera kontrakt. Detta blir fallet om den upphandlande enheten accepterar delade anbud eller exempelvis väljer en lösning med parallella ramavtal. Om enheten arbetar med parallella ramavtal, dvs. sluter avtal med flera leverantörer inom samma produktområde för att sedan i avropsfasen kunna välja "fritt", resulterar upphandlingen i flera kontrakt. Det finns en stark koppling mellan antalet anbud och antalet kontrakt. Ju mer benägen en upphandlande enhet är att acceptera anbud på delar av upphandlingen, desto större är benägenheten att också teckna fler

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

**BILD 5.9: Genomsnittligt antal kontrakt per upphandling i olika län åren 2000, 2002, 2004 och 2006.**



**BILD 5.10: Genomsnittligt antal kontrakt per redovisad upphandling för samtliga studerade år.**



skriftliga upphandlingskontrakt, liksom förhållandet att enheten tecknar parallella ramavtal

Det genomsnittliga antalet kontrakt per upphandling visar en svagt minskande trend, dock med en ökning under 2004. Minskningen i hela landet är tio procent, från 3,1 kontrakt till 2,8 kontrakt i genomsnitt per upphandling. Minskningen i norrlandslänen är däremot betydande. Antalet kontrakt per upphandling har sjunkit från 2,9 till 1,9 i genomsnitt under den undersökta perioden, vilket motsvarar en minskning med drygt 34 procent. Lägst antal kontrakt per upphandling redovisas i Västernorrland (1,5), Jämtland (1,6), Västmanland (1,7) och Dalarna (1,8). Flest kontrakt per upphandling återfinns i Östergötland (4,5), Södermanland och Gotland (3,5) samt i Stockholms län (3,0).

I flertalet län sjunker antalet kontrakt per upphandling år 2006 jämfört med övriga år, vilket kan vara beroende av de formella tveksamheterna till att arbeta med parallella ramavtal och reglerna enligt LOU. En annan förklaringsfaktor kan vara en utökad samordning mellan upphandlande enheter, vilket kan innebära att möjligheten att lämna anbud på delar minskar eller att omfattningen av de olika delarna blir större.

De län som uppvisar flest kontrakt per upphandling är Gotlands, Kalmar och Värmlands län. Några av de nordligare länen, Dalarna, Jämtland och Norrbotten, redovisar färre antal kontrakt per upphandling än övriga. Till denna skara sällar sig även Blekinge län.

## 5.7 TED-upphandlingar per produktområde

Den upphandlande enheten beskriver i sin annons de produkter som efterfrågas dels med en egen textbeskrivning, dels med hjälp av en nomenklatur eller Common Procurement Vocabulary (CPV). Strukturen skapades 1993 för att göra det enkelt för företag att hitta annonser om offentliga upphandlingar på just de varor och tjänster de erbjuder. Enligt den senaste uppdateringen från december 2003 finns cirka 8 300 koder. CPV-listan är uppbyggd i en hierarkisk trädstruktur. Koderna har nio siffror, där de två första siffrorna motsvarar huvudgrupper. Nästa nivå är treställig och kallas grupper. Sedan följer undergrupper som är fyrstäl-

liga och under dem är nästa nivå kategorier femställda. Den nionde siffran är en kontrollsiffra.

Många upphandlingar berör flera produktområden. Detta resulterar i att den tvåsiffriga koden förekommer fler gånger än det totala antalet upphandlingar. När antalet upphandlingar per produktområde kartlagts har det undersökts i hur många olika upphandlingar den tvåsiffriga koden förekommer. I tabell 5.3 redovisas antalet förekomster av de olika CPV-koderna i upphandlingar utförda åren 2000, 2002, 2004 samt 2006. I tabellen har varje enskild CPV-kod bara medräknats en gång per upphandling.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

■ Tabell 5.3 Antal förekomster av olika CPV-koder i upphandlingar åren 2000, 2002, 2004 samt 2006

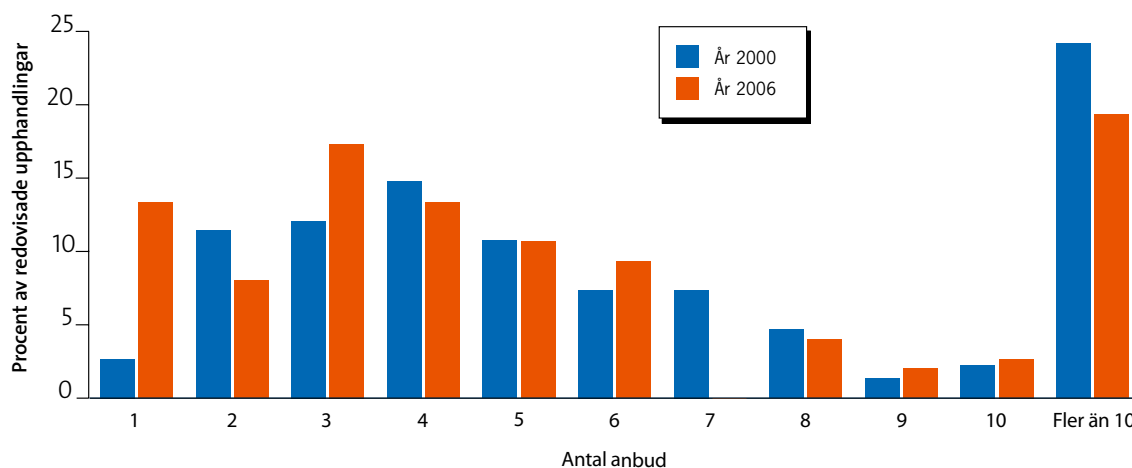
Huvud-kod	Benämning	2000	2002	2004	2006
1	Jordbruks-, trädgårds- och jaktprodukter samt tillhörande produkter	0	3	1	1
2	Skogsbruk o skogsavverkning	1	1	2	2
5	Fisk, fiskeprodukter/fiskeriprodukter och övriga biprodukter från fiske	0	1	0	0
10	Kol, brunkol, torv och övriga kolrelaterade produkter	1	1	1	7
11	Råolja, naturgas, olja och tillhörande produkter	3	14	0	9
14	Gruv-, stenbrottsprodukter och övriga tillhörande produkter	9	20	10	34
15	Livsmedel o drycker	49	50	58	36
17	Textilier o textilvaror	9	19	14	28
18	Kläder o tillbehörs skor	9	14	19	31
19	Skinn o skinnprodukter o skor	3	6	6	4
20	Trä, trävaror, korkvaror, korgvaror och flätverk	7	16	7	12
21	Diverse pappersmassa, papper och pappersprodukter	25	47	40	49
22	Diverse trycksaker o tryckmaterial	25	30	32	38
23	Petroleumprodukter o bränslen	29	33	19	23
24	Kemikalier, kemiska produkter och konstfibrer	65	56	54	66
25	Produkter av gummi, plast o folie	30	43	46	52
26	Mineralprodukter av icke-metall	3	10	10	9
27	Basmetaller och tillhörande produkter	3	8	13	23
28	Industriframställda produkter och material	35	59	70	86
29	Maskiner, utrustning, redskap, apparater och tillhörande produkter	58	87	51	107
30	Kontorsmaskiner, datorer, kontors- och datautrustning samt kontors- och datamaterial	68	73	58	76
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning	41	59	41	40
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning och apparater	26	31	30	38
33	Medicinsk apparatur och laboratorieapparatur, optisk apparatur och precisionsapparatur, ur, farmaceutiska produkter och tillhörande medicinska förbrukningsartiklar	168	202	180	251



34	Motorfordon, släpvagnar och fordonsdelar	34	66	45	80
35	Transportutrustning	10	18	7	5
36	Färdigvaror, möbler, hantverk, specialprodukter och tillhörande förbrukningsvaror	51	73	53	90
37	Återvunna returvaror	0	0	1	0
40	Elektricitet, gas, kärnenergi och kärnbränslen, varmvatten och övriga energikällor	24	30	23	21
45	Anläggningsarbete	116	261	216	329
50	Reparationer, underhåll och installationstjänster	55	54	66	92
52	Detaljhandelstjänster	4	3	2	0
55	Hotell- o restaurangtjänster	10	13	9	16
60	Transporter	97	118	83	108
61	Transport på vattenvägar	2	1	2	2
62	Flygtransport	10	4	6	11
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	16	23	11	20
64	Post- och telekommunikationstjänster	18	22	15	18
65	El-, vatten- o energiverk	3	6	6	9
66	Finansiella förmedlingstjänster	79	100	101	148
67	Stödtjänster till finansförmedling	24	17	20	11
70	Tjänster avseende fast egendom	10	17	12	19
72	Data- och tillhörande tjänster	70	67	57	104
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	1	1	0	9
74	Tjänster rörande arkitektur, ingenjörsvksamhet, bygg- och anläggning, juridik och redovisning samt andra tjänster utförda av fackmän	198	264	306	408
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	2	3	6	8
76	Tjänster för olje- o gasindustrin	2	0	0	0
77	Jordbruks- skogs o trädgårdstjänster	9	22	14	29
78	Tryckning, publicering och tillhörande tjänster	21	26	23	30
80	Undervisning	198	200	114	77
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	65	57	36	60
90	Avlopps- o avfallshantering, sanering och miljövårdstjänster	40	76	62	86
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	7	4	0	6
93	Diverse tjänster	25	19	23	67
95	Privata hushåll med anställd	1	4	0	1
<b>TOTALT</b>		<b>1 869</b>	<b>2 452</b>	<b>2 081</b>	<b>2 886</b>

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

**BILD 5.11: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud vid upphandling av medicinsk utrustning (CPV 33). Åren 2000 och 2006. Procent**



Merparten av de redovisade upphandlingarna berör produktområdena tjänster rörande arkitektur mm (olika typer av konsulttjänster), anläggningsarbeten, medicinsk apparatur, finansiella förmedlingstjänster, transporter, maskiner mm samt inom området data- och tillhörande tjänster.

Den största ökningen i antalet upphandlingar, utifrån redovisade efterannonser, mellan åren 2000 och 2006 finns inom produktområdena anläggningsarbeten (213), konsulttjänster (210), medicinsk apparatur (83), finansiella förmedlingstjänster (69) och industriframställda produkter (51). Den procentuella ökningen för dessa produktområden var också betydande mellan 49 och 184 procent. Det fallande antalet upphandlingar inom ex. undervisning kan verka förvånande, men kan bero på att den arbetsmarknadspolitiska utbildningen alltmer sker i samordnad upphandling från statens sida.

### 5.7.1 Antalet anbud per produktområde

Beräkningar har gjorts av det genomsnittliga antalet anbud per produktområde. Dessa har gjorts

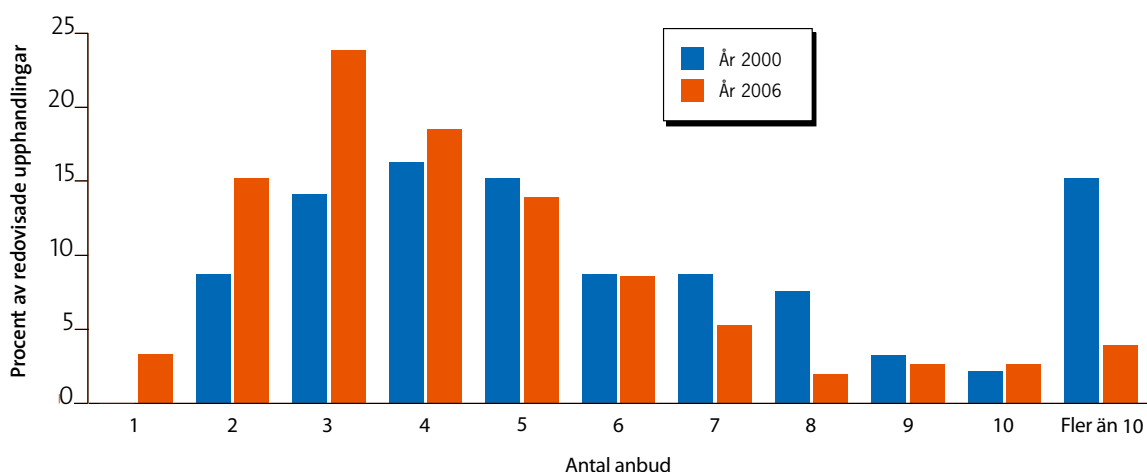
på de upphandlingar som endast omfattar *en* produktkod. I några fall är antalet redovisade upphandlingar litet. En nedgång i genomsnittligt antal anbud kan noteras för 26 produktområden, medan 15 områden uppvisar en ökning under perioden 2000–2006. Inom flertalet produktområden är nedgången betydande under perioden 2000–2006, framför allt inom textilier och textilvaror, mineralprodukter av icke-metall, transportutrustning, färdigvaror och möbler samt anläggningsarbeten. Alla dessa områden visar på nedgångar med över 40 procent.

Flest antal anbud, över tio per upphandling, förekommer inom områdena stödtjänster till finansförmedling, tjänster rörande arkitektur m.m., offentlig förvaltning, försvar m.m. samt hälso- och sjukvård.

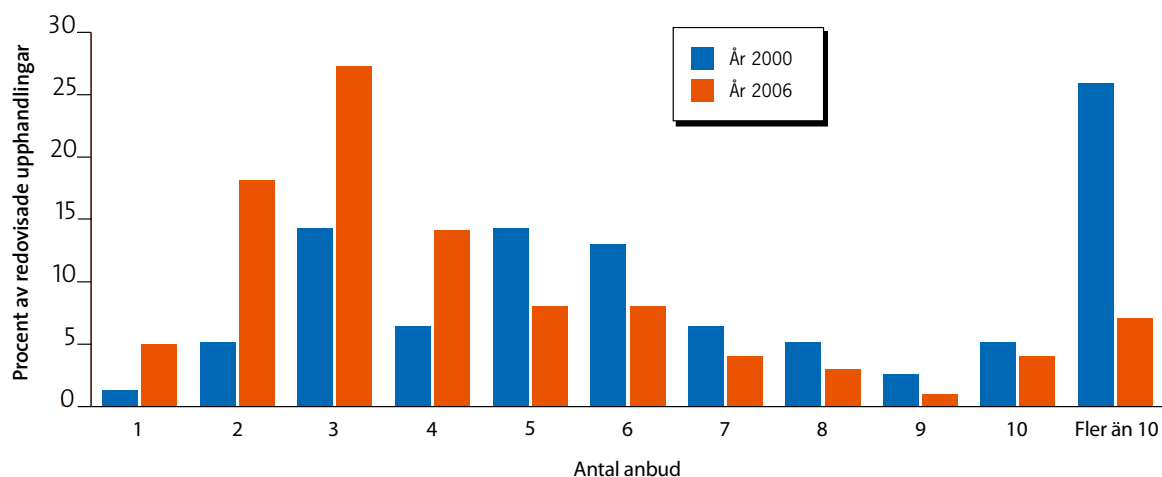
I det följande redovisas antalet anbud per redovisad upphandling för produktområdena medicinsk utrustning (CPV 33), anläggningsarbete (CPV 45), finansiella förmedlingstjänster (CPV 66) och transporter (CPV 60).

Jämfört med 2000 har antalet inkomna anbud sjunkit vid upphandling av medicinsk utrustning. År 2000 inkom det fyra eller färre anbud i drygt 40

**BILD 5.12: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud vid upphandling av anläggningsarbete (CPV 45). Åren 2000 och 2006. Procent**



**BILD 5.13: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud vid upphandling av finansiella förmedlingstjänster, merparten försäkring (CPV 66). Åren 2000 och 2006. Procent**



procent av upphandlingarna. För år 2006 var motsvarande andel drygt tio procentenheter högre. Under 2006 förekom det i mindre utsträckning att det inkom tio anbud eller fler jämfört med 2000.

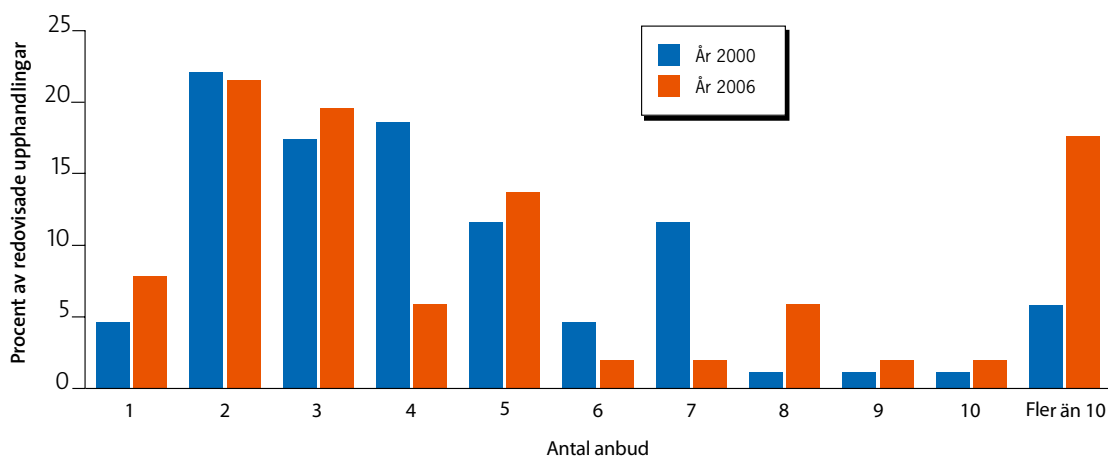
Vid upphandling av anläggningsarbeten förekom fyra eller färre anbud i 39 procent av affärerna under 2000. Denna andel steg till 61 procent 2006. Andelen upphandlingar där det inkom tio

anbud eller fler uppgick till drygt 17 procent år 2000. Denna andel hade minskat till sju procent 2006. Det totala antalet upphandlingar gällande anläggningsarbeten har dock ökat från 92 till 151 mellan åren 2000 och 2006.

Inom detta produktområde förekom fyra anbud eller färre i 27 procent av affärerna år 2000. Under 2006 hade andelen stigit till 65 procent.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

**BILD 5.14: Andel redovisade upphandlingar fördelade efter antalet erhållna anbud vid upphandling av transporter (CPV 60). Åren 2000 och 2006. Procent**



Liksom i fallet med upphandling av anläggningsarbeten sjönk andelen upphandlingar där det inkom tio eller fler anbud avsevärt, från drygt 30 procent år 2000 till drygt 11 procent år 2006. Antalet upphandlingar steg mellan åren 2000 och 2006 från 77 till 99.

Upphandling av transporter är det enda av de redovisade produktområdena där andelen

upphandlingar där det inkommit fyra eller färre anbud minskat, från 62 procent år 2000 till 55 procent år 2006, det vill säga en förbättring har inträffat. Samtidigt har andelen upphandlingar där det inkommit tio eller fler anbud ökat från 7 procent år 2000 till knappt 20 procent år 2006. Mellan 2000 och 2006 sjönk dock antalet upphandlingar av transporter från 86 till 51.

### 5.8 När priset ensam får avgöra

I efterannonserna ska anges val av utvärderingskriterier, antingen lägsta anbudspris eller det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. När det gäller 2006 års upphandlingar ser det ut enligt följande:

- Lägsta pris 521 upphandlingar
- Det ekonomiskt mest fördelaktiga 1 729 upphandlingar
- Ingen information 14 efterannonser

De 521 upphandlingar som har lägsta pris som utvärderingskriterium har i 107 fall inneburit två anbud eller färre. I 50 upphandlingar har man endast erhållit ett anbud och i 57 upphandlingar har man fått 2 anbud.

Det innebär att man i drygt en femtedel av upphandlingarna fått endast ett eller två anbud när man valt att ha enbart lägsta pris som kriterium för beslut om tilldelning av kontrakt. Det är

ett väsentligt lägre genomsnittligt antal anbud än i de fall man valt det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet.

De som flitigast använt enbart priset som kriterium under 2006 är följande:

- Försvarets materielverk (FMV) i 29 upphandlingar av 32 redovisade
- Göteborgs stad i 18 upphandlingar av 45 redovisade (ingen info i 3 annonser)
- Värbergs kommun i 18 upphandlingar av 19
- Vägverket i 17 upphandlingar av 121 (ingen info i 12)
- Stockholms stad i 15 upphandlingar av 42 redovisade (ingen info i 6)

I de 521 upphandlingarna 2006 med pris som ensam faktor rör de vanligaste anläggningsarbeten (66 ggr, främst vägbyggen), tjänster 46 ggr (främst byggledning och städning), transporter (41 ggr, främst skolskjutsar och sjuktransporter) samt färdigvaror (25 ggr, främst skolmöbler). El och gas m.m. (kod 40) förekommer endast 9 gånger under 2006.

Upphandling av undervisning förekommer 66 gånger totalt under 2006 men bara 3 gånger med enbart pris som utvärderingskriterium.

## 5.9 Antal anbud per värdegrupp

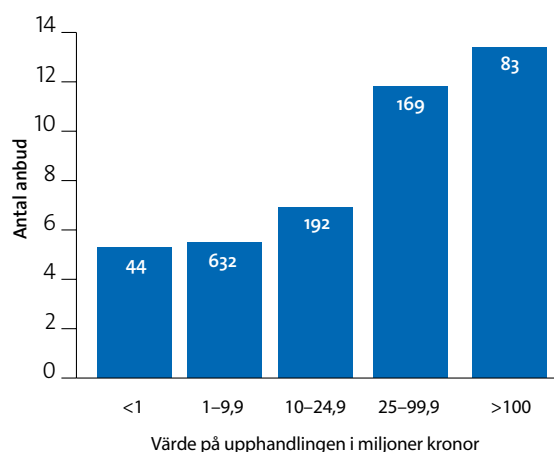
Osäkerheten vad gäller värdet på de enskilda upphandlingarna är mycket stor. Dels är bortfallet eller snarare frånvaron av information i efterannonsern för t.ex. år 2006 i förhållande till totala antalet efterannonser drygt 50 procent, dels är osäkerheten i korrektheten på den återstående delen också betydande.

Noterbart är att det genomsnittliga antalet anbud per upphandling är större ju större värdet är på upphandlingen. I bild 5.15 visas det genomsnittliga antalet anbud fördelat efter värdet på upphandlingen i kronor. Talen i varje stapel motsvarar antalet redovisade upphandlingar.

När anbudsvärdet är mindre än 10 miljoner kronor är det genomsnittliga antalet anbud drygt 5, men när upphandlingen gäller belopp över 25 miljoner kronor stiger antalet anbud till över 11.

Av antalet upphandlingar över 25 miljoner kronor svarar Stockholms och Västra Götalands

**BILD 5.15: Genomsnittligt antal anbud 2006 fördelat efter värde på upphandlingen**



län för 48 procent tillsammans medan de fem norrlandslänen<sup>11</sup> tillsammans svarar för endast 7 procent.<sup>12</sup>

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

### 5.10 Avslutande kommentarer

De offentliga inköpen beräknas svara för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Genom god konkurrens mellan företag vid upphandlingar säkerställs att skattebetalarna får valuta för pengarna. Om företag i stället kommer överens om priser eller delar upp marknader uppstår samhällsekonomiska förluster genom att såväl produktionen som konsumtionen blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Svenska och internationella erfarenheter visar att upphandlingsområdet är särskilt utsatt för anbudskarteller. En undersökning som KPMG utfört på uppdrag av Konkurrensverket visar att ett antal utvalda myndigheter, kommuner och landsting/regioner inte explicit i regelverken om upphandling beaktar den aspekten. Fokus ligger i stället på att korrekt utföra upphandlingar utifrån vad som regleras i LOU.

Konkurrensverket har under hösten, förutom att informera om den tillsyn rörande offentlig upphandling som sedan den 1 september åligger myndigheten, även adresserat frågan om kartellsamarbete vid upphandling vid rundabordssamtal som ägt rum runt om i Sverige. För att lämna vägledning till offentliga inköpare om hur man kan detektera ett otillbörligt samarbete mellan företag vid upphandling har Konkurrensverket publicerat en checklista rörande olämpligt agerande av företag vid upphandling.

I länder som USA, Kanada och Australien har särskild uppmärksamhet riktats på anbudsgivarens roll vid upphandling. Detta tar sig uttryck i att de upphandlande myndigheterna kan begära intyg av anbudslämnaren att denne självständigt har bestämt det offererade priset och inte i samförstånd med annan anbudslämnare.

#### STORT BORTFALL AV EFTERANNONSER

Upphandlingar över de s.k. tröskelvärdena ska som regel publiceras i Europeiska unionens olika medier som exempelvis databasen tenders Electronic Daily (TED). Upphandlingarna ska dels förhandsannonseras, dels efterannonseras där det slutgiltiga resultatet redovisas. Annonseringen är ett medel för att uppfylla gemenskapsrättens krav på transparens och öppenhet i offentliga upphandlingar och utgör en förutsättning för en inre marknad med konkurrens. Konkurrensverket anser att det är angeläget att efterannonsering genomförs i enlighet med de regler som gäller. Ett viktigt skäl är att efterannonsering ger värdefull information och kunskap som kan förväntas ha en positiv inverkan på företags benägenhet att delta i offentliga upphandlingar på aktuella marknader. Ett annat viktigt skäl är att efterannonsering underlättar bedömningar och analyser av konkurrensförhållanden på olika marknader. Konkurrensverket uppdrog 2007 åt Allego att granska efterannonseringen avseende offentliga upphandlingar. Antalet publicerade upphandlingar över tröskelvärdena ökade kraftigt under den studerade perioden, åren 2000, 2002, 2004 och 2006, och uppgick 2006 till knappt 4000 annonserade upphandlingar i Europeiska gemenskapens databas TED.

Det kan konstateras att antalet efterannonser är betydligt mindre än antalet annonser som förhandsannonserats. Under perioden 2000 till 2006 har andelen efterannonser minskat från 71 till 57 procent, även om det absoluta antalet annonser har ökat. Sämst avseende efterannonsering är kommunala och statliga bolag. Efterlevnaden av regelverket har en negativ tendens. Dessutom

saknas många obligatoriska uppgifter i de annonser som publicerats, varför andelen korrekt annonserade upphandlingsresultat är liten.

### **FLER UPPHANDLINGAR MEN FÄRRE ANBUD**

Undersökningen visar också att de upphandlande enheterna får in allt färre anbud i allt fler upphandlingar. Exempelvis kan konstateras att mer än hälften av länen uppvisar en minskning av antalet inkomna anbud per upphandling under den av Allego undersökta perioden. Detta kan tolkas som ett tecken på att konkurrensen har minskat inom många viktiga områden.

Vidare kan noteras att antalet anbud ökar med värdet på den utannonserade upphandlingen. Vid upphandlingar över 25 miljoner kronor är antalet anbud dubbelt så stort (drygt 11 anbudsgivare) som i de fall upphandlingens värde är mindre än 10 miljoner kronor (drygt 5 anbudsgivare).

Av undersökningen framgår också att det är vanligt att lägsta pris används som utvärderingskriterium vid upphandlingar. I många av dessa upphandlingar har det samtidigt varit få anbudsgivare. Att använda lägsta anbudspris som kriterium kan innebära ett hinder för leverantörernas benägenhet att välja nya lösningar för att förbättra och utveckla tjänsteinnehåll och kvalitet. Genom

att använda utvärderingskriteriet det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet kan utrymme för konkurrens också om kvalitet och utveckling av nya lösningar främjas. Användandet av lägsta pris som kriterium kan även underlätta för leverantörer att koordinera sina anbud, i synnerhet när det är få anbudsgivare. Detta ökar risken för kartellbildning.

Som visats i de refererade undersökningarna finns ett flertal marknader där antalet anbudsgivare är få samtidigt som det i liten utsträckning synes finnas utarbetade former hos upphandlare för identifiering av konkurrensproblem och informationslämnande till Konkurrensverket. Att upphandlare regelmässigt lämnar information till Konkurrensverket när det finns indikationer på att konkurrensen mellan anbudsgivare inte fungerar ökar förutsättningarna för Konkurrensverkets möjligheter att ingripa mot karteller. Konkurrensverket anser därför att det bör skapas tydliga krav på upphandlande enheter att rapportera misstankar om konkurrensbegränsningar till verket. Ett första steg kan vara att regeringen ställer sådana krav i statliga myndigheters instruktioner eller regleringsbrev. Konkurrensverket kommer att vidta åtgärder för att det av upphandlare ska uppfattas som enkelt och okomplicerat att kontakta verket.

## 5 Offentlig upphandling och konkurrens

---

<sup>1</sup> Innehållet och slutsatserna i detta kapitel baseras på uppgifter som inhämtats när lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, gällde. Som framgår av avsnitt 2.3 ersattes år 2008 LOU med två upphandlingslagar. I detta kapitel har genomgående begreppet LOU använts för förhållanden som gällde innan 2008.

<sup>2</sup> Werden, G. J., (2007), "Assesing the Effects of Antitrust Enforcement in the United States", Workshop Article, Oktober 2007

<sup>3</sup> [http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/C\(98\)35](http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/C(98)35)

<sup>4</sup> Fifth Annual ICN Conference, Cape Town, South Africa (3–5 May, 2006), Subgroup 1: General Framework Obstruction of Justice in Cartel Investigations.

<sup>5</sup> Förordning (2004:527) med instruktion för Järnvägsstyrelsen samt förordning (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen, vilken träder i kraft 1 januari 2008.

<sup>6</sup> Förordning (2004:1110) med instruktion för Luftfartstyrelsen samt förordning (2007:959) med instruktion för Luftfartstyrelsen, vilken träder i kraft 1 januari 2008.

<sup>7</sup> Från och med 2008 har tröskelvärdena ändrats. De nya värdena återfinns på Konkurrensverkets webbplats.

<sup>8</sup> Försörjningssektorerna omfattar områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Med den klassiska sektorn avses övriga områden.

<sup>9</sup> Till A-tjänster räknas sådana tjänster som traditionellt sett ansetts lämpa sig väl för gränsöverskridande handel, exempelvis landtransporter, datatjänster, revision och fastighetsförvaltning. Hotell- och restaurangtjänster är exempel på B-tjänster, som normalt lämpar sig mindre väl för gränsöverskridande handel.

<sup>10</sup> Slutbetänkande SOU 1999:139

<sup>11</sup> Till norrlandsläna räknas Dalarnas, Gävleborgs, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län.

<sup>12</sup> Vid samordnade upphandlingar har upphandlingen hänförs till det län varifrån upphandlingen har styrts.



## 6 Offentlig-privat samverkan

## 6 Offentlig-privat samverkan

# 6 OFFENTLIG-PRIVAT SAMVERKAN

Intresset för offentlig-privat samverkan, OPS, har ökat från flera håll i Sverige de senaste åren. Exemplevis aviserade regeringen, i budgetpropositionen för 2007, ett intresse för nya alternativa finansieringslösningar vid infrastrukturinvesteringar. Regeringen har även framhållit OPS som en metod att genomföra investeringar snabbt och effektivt.

Offentlig-privat samverkan, OPS, är en entreprenadform som kan tillämpas vid stora investeringar där offentlig sektor är beställare, och som innebär att en leverantör anlägger en offentlig tillgång som denne sedan driver över investeringens livscykel. I jämförelse med en traditionell utförarentreprenad har den privata parten en större designfrihet vid ett OPS-projekt. Investeringen finansieras vanligtvis helt eller delvis av den privata parten och risker fördelas mellan den offentliga och privata sektorn på ett medvetet sätt. Återbetalning sker via periodiska ersättningar som löper över kontraktperioden och börjar utfalla först efter att investeringen tagits i bruk. Statskontoret har definierat begreppet OPS som

”[e]n offentlig service eller funktion som utformas över hela sin livscykel och tillhandahålls av företrädare för den privata sektorn, helt eller delvis finansierad med privata medel och där risker fördelas mellan den privata och offentliga sektorn.”

(Statskontoret, 1998, s. 20)<sup>1</sup>

Det finns ingen entydig definition av begreppet OPS. Det förekommer exempelvis vidare definitioner som innebär att en rad olika samarbets-

former mellan offentliga och privata aktörer kan betraktas som OPS.<sup>2</sup> Modellen kan således förekomma i ett flertal olika former och definitionen kan variera mellan olika länder och branscher. Det råder därför en viss begreppsförvirring och en mängd olika begrepp används synonymt med OPS.<sup>3</sup> Därtill finns en rad olika begrepp som syftar till att definiera OPS med särskilda egenskaper<sup>4</sup>.

Internationellt sett är OPS ingen ny företeelse. I exempelvis Frankrike byggdes och drevs vägar, broar och kanaler under OPS-liknande förhållanden redan under 1500- och 1600-talet.<sup>5</sup> Det var dock i Storbritannien under Thatcher-regeringen (1979–1989) som intresset för OPS tog fart. Under 1990-talet lyftes OPS, i Storbritannien kallat PFI (Private Finance Initiative), fram som en möjlig finansieringslösning för nödvändiga transportinfrastruktursatsningar. Mot bakgrund av ett utbrett investeringsbehov och en ansträngd offentlig budget började OPS-lösningar i allt större utsträckning tillämpas i Storbritannien under 1990-talet.<sup>6</sup> Sedan Blair-regeringen betraktas OPS framför allt som en möjlighet att åstadkomma bättre riskfördelning, ökad effektivitet och mer värde för pengarna.

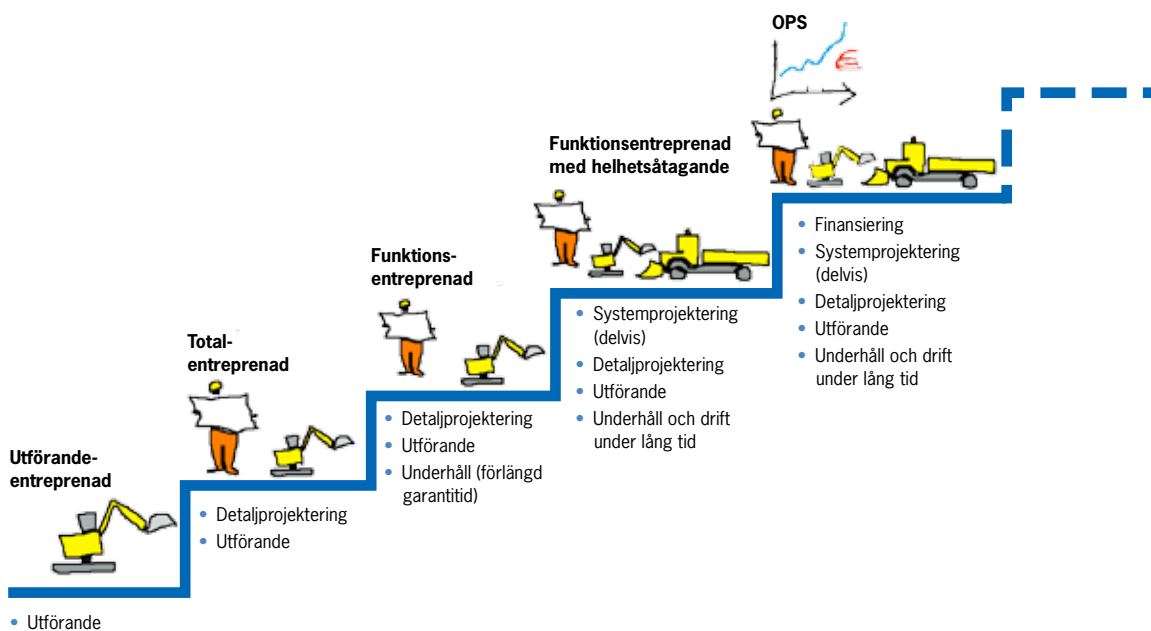
För närvarande är Storbritannien det land som kommit längst i användningen av OPS. Våren

2007 hade knappt 600 OPS-projekt, motsvarande ett värde om £53 miljarder, upphandlats inom en rad olika områden, exempelvis inom transportinfrastruktur, sjukhus och skolor. Tyskland, Spanien, Portugal, Nederländerna, Australien, Kanada och USA är exempel på andra länder där OPS-lösningar är vanligt förekommande. Även i Norden förekommer OPS, om än i begränsad omfattning.

I Sverige brukar Arlandabanan framföras som det enda "riktiga" OPS-projektet. Av 2007 års vårproposition framgår att regeringen avser att lägga fram en ny infrastrukturproposition och har i an-

ledning av detta låtit Banverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Vägverket utreda de ekonomiska, juridiska och tekniska förutsättningarna för, samt konsekvenserna av, OPS vid infrastrukturinvesteringar. I uppdraget ingick även att lämna förslag på transportinfrastrukturinvesteringar som bedöms lämpliga att genomföra som OPS-projekt<sup>7</sup>. Därutöver har Försvarets Materielverk och Stockholms Lokaltrafik påbörjat upphandling av OPS-projekt avseende helikoptertränning och Djurgårdslinjen, en spårvagn som ska köras mellan Djurgården och T-Centralen.<sup>8</sup>

■ Bild 6.1 OPS sedd som en utveckling av de traditionella entreprenadformerna



Källa: Banverket, VTI och Vägverket (2007)

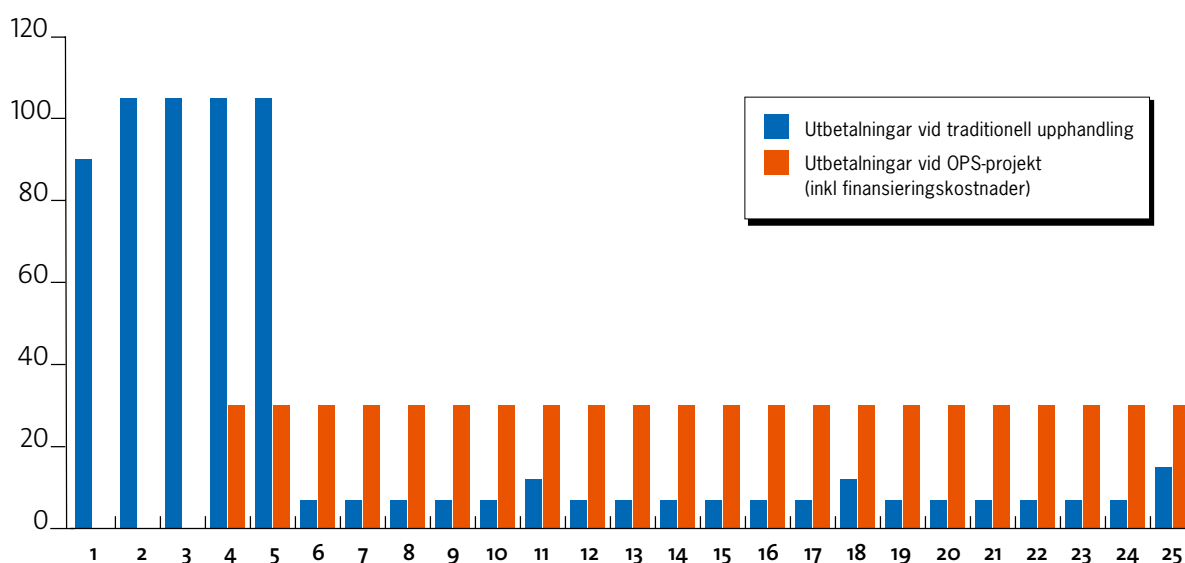
## 6.1 OPS kontra andra entreprenadformer

Internationellt har OPS framför allt använts vid stora infrastrukturinvesteringar. Modellen kan ses som en utveckling av de traditionella entreprenadformerna, utförar-, total- och funktionsentreprenader, vilket illustreras av bild 6.1.

*Utförandeentreprenader* innebär att entreprenören enbart ansvarar för utförandet av en anläggning. Beställaren ansvarar för detaljprojektering och specificerar metoder och material för byggnationen, varvid entreprenörens arbetsuppgifter i

## 6 Offentlig-privat samverkan

BILD 6.2: Jämförelse av utbetalningar vid olika entreprenadformer



Källa: Stockholms Handelskammare (2006), bearbetning av Konkurrensverket

stor utsträckning är förutbestämda. Möjligheterna för entreprenören att bidra med teknisk kompetens i projektet är därmed begränsad. Modellen har bidragit till en svag teknikutveckling, kostnadsöverdrag samt fördyrande och tidskrävande tilläggsbeställningar.<sup>9</sup>

Vid en *totalentreprenad* ansvarar entreprenören även för detaljprojekteringen, vilket skapar större utrymme för att tillvarata utförarens kompetens. *Funktionsentreprenader* innebär att entreprenören ansvarar för såväl projektering som byggnation och underhåll av anläggningen. Till skillnad mot en utförandeentreprenad, där beställaren anger vad som ska byggas och hur det ska byggas, fokuserar beställaren på vilka egenskaper och funktioner anläggningen ska uppfylla. Som framgår av bilden kan omfattningen av underhållsansvaret variera. *Funktionsentreprenader med helhetsåtagande* innebär att entreprenören ansvarar för underhål-

let under en längre tidsperiod än vad som gäller vid vanliga funktionsentreprenader.<sup>10</sup>

Det finns, som redan nämnts, ingen entydig definition av begreppet OPS. De gemensamma nämnarna för denna typ av projekt är att riskerna fördelas på ett medvetet sätt, att den privata parten ansvarar för finansiering, projektering, byggnation, drift och underhåll. Finansieringsansvaret behöver dock inte odelat åligga den privata parten. Många gånger ansvarar denne emellertid för den huvudsakliga finansieringen av investeringen.

OPS liknar till stora delar funktionsentreprenader, med skillnaden att entreprenören, som förutsätts vara en privat aktör eller ett konsortium, ansvarar för (den huvudsakliga) finansieringen av projektet. Detta innebär att återbetalningen vid ett OPS-projekt utgår efter det att anläggningen tagits i drift. Återbetalningen kan utformas på många olika sätt, exempelvis genom tullar

och brukaravgifter, skuggtullar<sup>11</sup> eller tillgänglighetsersättning.<sup>12</sup> Vid de traditionella entreprenadformerna finansieras investeringen däremot vanligtvis genom anslag från den offentliga budgeten med s.k. direktavskrivning. Därtill kommer kostnader för löpande underhåll av anläggningen. Det förekommer även att investeringen vid traditionella entreprenader finansieras via lån i Riksgäldskontoret.

Som illustreras av bild 6.2 innebär OPS att den offentliga partens utgifter, som i detta exempel utfaller från år 4, fördelas jämnare över investeringens livslängd jämfört med traditionella entreprenadupphandlingar.

Det finns såväl institutionella som avtalsgrundade OPS. Vid ett institutionellt OPS bildar den

privata och den offentliga parten en fristående juridisk enhet som har i uppgift att tillhandahålla en allmännyttig service eller tjänst. På grund av den kommunala självkostnadsprincipen, som innebär att en kommun eller ett kommunalägt bolag inte får bedriva verksamhet i vinstsyfte, är denna OPS-form inte särskilt attraktiv för privata företag i Sveriges kommuner.

Ett avtalsgrundat OPS innebär att en funktion eller service upphandlas som ett upphandlingskontrakt eller som en koncession. Under dessa förhållanden regleras de privata och offentliga parternas förbindelser gentemot varandra uteslutande genom kontrakt.<sup>13</sup>

## 6.2 Effekter av OPS – teori och empiri

Som framgått ovan har drivkrafterna bakom tillämpningen av OPS ändrats över tiden. Under mitten av 1990-talet användes och framhölls OPS-lösningar många gånger som en alternativ finansieringsmetod. För närvarande framhålls OPS allt oftare som ett medel för att åstadkomma högre effektivitet vid byggandet och driften av en anläggning.

Det finns utvärderingar i Storbritannien som indikerar att OPS bidragit till kostnadsminskningar i konstruktionsfasen mellan 5–20 procent jämfört med vanliga entreprenadformer. Dessa utvärderingar har dock bedömts vara bristfälliga bland annat p.g.a. att de grundas på (optimistiska) antaganden utan tillgång till tillförlitliga data.<sup>14</sup> Andra undersökningar visar att anbudspriserna

vid OPS-projekt varit högre än vid traditionella upphandlingar. Högre byggkvalitet, riskpremier och högre transaktionskostnader framförs som troliga förklaringar till detta.<sup>15</sup>

Eftersom OPS-projekt generellt sett löper under lång tidsperiod, vanligen 20–30 år, är det enbart ett fåtal OPS-projekt som slutförts. De flesta utvärderingarna av OPS-projekt avser således enbart effekterna av färdigställandefasen. I detta avsnitt beskrivs potentiella samhällsekonomiska för- och nackdelar med OPS.

### 6.2.1 Ökad effektivitet

Som framgår av avsnitt 6.1 skapar modellen förutsättningar för beställaren att tillvarata den privata

## 6 Offentlig-privat samverkan

partens kompetens, varvid utrymmet för innovationer vid utförandet blir större än vid traditionella entreprenadupphandlingar.<sup>16</sup>

Flera av de effektivitetsvinster som kan uppnås med hjälp av OPS-lösningar kan hänföras till att det är samma företag (eller konsortium) som ansvarar för utformning, byggande, drift och underhåll av investeringen. Den privata parten får således grepp om flera delar av investeringens livscykel. Därigenom skapas ett livscykelkostnadsperspektiv vid utformningen av ett OPS-projekt. Modellen stimulerar till god byggkvalitet för att hålla ned drifts- och underhållskostnaderna när anläggningen väl tagits i bruk, varvid de totala kostnaderna för projektet minimeras.<sup>17</sup> Eftersom modellen innebär att en funktion upphandlas, snarare än ett utförande, skapas goda förutsättningar för innovation och produktivitetshöjande åtgärder hos den privata parten.

Vägsträckan E39 Klett-Brådshaug är ett bra exempel på hur OPS skapat incitament för utföraren att väga anläggningskostnaderna mot kvalitet och underhållskostnader. Av kontraktet framgick att utföraren skulle erhålla tillgänglighetsersättning baserad på tillgänglighet, drifts- och underhållsstandard samt viss reglering för ökad säkerhet och extraordinär trafikbelastning. Den initiala tanken var att vägen skulle dras längs med en brant. Risken för ras på denna sträcka bedömdes dock vara stor, vilket skulle begränsa tillgängligheten, skapa stora underhållsbehov och utgöra en säkerhetsrisk för trafikanterna. Detta föranledde utföraren att förlänga en tunnel 400 meter för att undvika vägsträckan längst branten, trots att åtgärden innebar en högre anläggningskostnad.<sup>18</sup>

Vid OPS är det den privata parten som ansvarar för anskaffningen av kapital till investeringen. Eftersom återbetalningen utgår först efter investeringens färdigställande, dvs. då anläggningen har tagits i drift, skapas incitament för den privata parten att färdigställa projektet så snabbt som möjligt och att undvika kostnadsöverskridanden. Det är

en generell iakttagelse att färdigställandetiden för OPS-projekt tenderar att vara betydligt kortare än vid traditionella entreprenadformer med anslagsfinansiering.<sup>19</sup> Enligt uppgifter från NAO (National Audit Office) färdigställs 76 procent av alla OPS-projekt i Storbritannien inom avsatt tid. Detta kan jämföras med 30 procent av de projekt som upphandlas enligt traditionella entreprenadformer med anslagsfinansiering.<sup>20</sup>

En viktig aktör i bevakningen av projektbolaget är bankerna. Eftersom bankerna många gånger svarar för upp till 90 procent av finansieringen av ett projekt har de ett avgörande intresse av att tillse att projektbolaget är kreditvärdigt. Bankerna har därmed rätt att gå in i projektbolaget och vidta åtgärder om projektbolaget exempelvis skulle hamna i finansiellt trångmål. Detta innebär att kreditgivarna utgör en extra kvalitetsgranskning och en trygghet för beställaren att det kommer påtryckningar från flera håll att projektet löper enligt plan.<sup>21</sup>

En annan fördel med OPS är att modellen kan bidra till effektivitetsvinster i form av bättre riskhantering. En viktig erfarenhet från Storbritannien är att den privata parten inte bör bära risken för sådant som ligger utanför dennes kontroll. I sådana fall tenderar kostnaderna för projektet att öka, eftersom företaget kommer att kräva en högre riskpremie. OPS-lösningar innebär således inte att den privata parten ska ta hela risken för projektet. Exempelvis bör politiska risker eller risker som är relaterade till myndighetsutövning, såsom tillstånd och markinlösen, bäras av den offentliga parten. Däremot är det lämpligt att risker som kan kopplas till finansiering, projektering, utförande och underhåll överförs till den privata parten.<sup>22</sup>

### 6.2.2 Alternativ finansiering

I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen ett intresse för nya alternativa finansieringslösningar vid infrastrukturinvesteringar. OPS

” Flera av de effektivitetsvinster som kan uppnås med hjälp av OPS-lösningar kan hänföras till att det är samma företag (eller konsortium) som ansvarar för utformning, byggande, drift och underhåll av investeringen.”

framhålls i detta sammanhang som ett alternativ till vanlig anslagsfinansiering.

Erfarenheter visar att tiden för färdigställandet av traditionella utförarentreprenader många gånger fördröjts p.g.a. att beställaren erhållit mindre anslag än beräknat och därmed inte kunnat betala utföraren enligt plan. Eftersom den privata parten ansvarar för att skaffa fram nödvändigt kapital vid ett OPS-projekt anses denna entreprenadform i detta avseende kunna bidra till en säkrare finansiering av en investering. Därmed kan OPS bidra till att tidigarelägga nödvändiga investeringar som annars skulle försenas eller kanske inte realiserar.

Det är dock viktigt att inse att OPS (liksom annan lånefinansiering) endast innebär att offentlig sektor skjuter kostnader till framtiden. I exempelvis Portugal har ett antal OPS-projekt genomförts under en kort tidsperiod utan att staten hade kontroll över vad detta skulle få för långsiktiga konsekvenser för statsfinanserna. Detta har fått till följd att en betydande del av den portugisiska vägmynighetens årliga anslag för närvarande utgörs av OPS-betalningar. Möjligheten att vidta andra angelägna investeringar inom det portugisiska vägnätet har därmed inskränkts avsevärt. Exemplet illustrerar vikten av att det finns en insikt i att, och en god kännedom om hur, OPS-projekt påverkar framtida budgetar. I annat fall riskerar den politiska flexibiliteten att försämrars.<sup>23</sup>

Det bör beaktas att kapitalkostnaderna tenderar att vara högre vid OPS-projekt än vid traditionella entreprenader där den offentliga parten svarar för finansieringen. Detta beror på att staten och kommuner bedöms vara mer kreditvärdiga och därmed får mindre räntekostnader än vad en privat aktör skulle få.

### 6.2.3 Övriga effekter och erfarenheter

För att uppnå potentiella effektivitetsvinster med OPS krävs att leverantörens drift- och underhållsansvar sträcker sig över investeringens livscykel. Det är därför många gånger nödvändigt med en avtalstid på omkring 20–30 år.<sup>24</sup> Avtalstiden kan dock variera beroende på projektet i fråga. Internationellt förekommer avtalstider som uppgår till mellan 5 och 60 år.<sup>25</sup>

I jämförelse med vanliga entreprenadformer tenderar antalet anbudsgivare vid OPS-projekt att vara mindre. En viktig orsak till det är att transaktionskostnaderna vid OPS-upphandlingar många gånger är högre än vid traditionella entreprenadupphandlingar. Detta kan i synnerhet förklaras av att upphandlingarna avser stora projekt och att det tar lång tid innan parterna når ett avslut. Dessutom tenderar advokat- och andra konsultarvoden att vara högre än vid traditionella upphandlingar.<sup>26</sup>

## 6 Offentlig-privat samverkan

De långa avtalstiderna riskerar att leda till bristande flexibilitet i verksamheten och försämrade möjligheter att förändra den politiska inriktningen. Det kan även vara svårt att anpassa verksamheten utifrån nya förutsättningar, såsom högre priser på nödvändiga insatsvaror eller lägre efterfrågan, som inte kunnat förutspås vid projektstarten.<sup>27</sup> Detta kan medföra ett behov av omförhandlingar och tilläggsbeställningar under kontraktstiden. Erfarenheter från bl.a. England visar att sådana omförhandlingar varit vanligt förekommande. En bidragande orsak till detta är att produktionskostnaderna blivit högre än budgeterat och att den privata parten fått ekonomiska problem. Eftersom det normalt inte finns några alternativa utförare att välja mellan under kontraktstiden hamnar den offentliga parten i en svag förhandlingsposition. De långa avtalsperioderna riskerar således att leda till inläsningar och till ett svagt framtida konkurrenstryck.

### 6.2.4 Utvärderingsmodeller<sup>28</sup>

Det är inte alla projekt som lämpar sig för OPS. Om OPS medför något mervärde i jämförelse med annan kontraktsform eller inte utreds genom främst två metoder. Storbritannien har kommit längst, genom införandet av Public Sector Comparator (PSC) och Should Cost. Metoderna syftar till att jämföra projektkostnaden med en alternativ kostnad.

För att den förstnämnda modellen ska kunna utgöra en vägledning för hur upphandlingen ska fortskrida måste modellen noga kvalitetssäkras och skraddarsys för varje enskild upphandling. Att t.ex. få fram relevanta jämförelsetal kan vara komplicerat då det kan vara svårt att veta exakt hur en traditionell upphandling hade tett sig. Det kan exempelvis röra sig om skillnader i utformandet av kravställningar i de olika tillvägagångssätten som gör att det blir svårt att likställa alternativen.

Det kan också vara svårt för beställaren, den upphandlande enheten, att identifiera risker, kostnader och fördelar respektive nackdelar förenade med upphandlingen om den hade genomförts på traditionellt vis.

För att denna numeriska modell ska fungera måste beställaren ha mycket god kunskap och kännedom om den produkt som ska upphandlas samt risker och kostnader relaterade till denna. Om dessa faktorer saknas eller är felaktigt uppskattade riskerar jämförelsen eller utvärderingen att inte falla ut på det sätt som modellen är konstruerad för.

Av bl.a. denna anledning har Should Cost-modellen börjat tillämpas i allt större utsträckning. Denna modell har större fokus på processer än på numeriska värden. Att finna korrekta och jämförbara jämförelsetal är således inte det primära. I stället fokuserar modellen på mjuka värden och processens helhet. Should cost syftar till att ge en beskrivande bild av hur upphandlingsprocessen fungerat, vilka fördelar respektive nackdelar som den har genererat för beställaren. Frågor som ställs relaterar till hur konkurrensen var vid upphandlingstillfället, hur väl beställaren förstod modellen och de kostnader som riskerna utgör, hur utvärderingen genomfördes och hur det vinnande konsortiet utsågs samt hur förhandlingarna bedrevs.



## 6.3 OPS och upphandlingsreglerna

Som framgått är OPS en entreprenadform och måste upphandlas enligt regelverket för offentlig upphandling. Det finns inga särskilda regler för OPS i varken EG:s upphandlingsdirektiv eller de svenska upphandlingslagarna. Däremot gäller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna som ska efterlevas vid all offentlig upphandling (se avsnitt 2.3).

En förutsättning för att OPS ska leda till effektivitetsvinster och innovationer är att utföraren ges möjlighet till egna initiativ vid utformningen och utförandet av projekt. I anledning av detta är det angeläget att det finns upphandlingsförfaranden som lämnar utrymme för sådana lösningar.

### 6.3.1 Tilldelning av upphandlingskontrakt

I de fall OPS utformas som ett upphandlingskontrakt är förhandlad upphandling för närvarande det enda upphandlingsförfarandet i den svenska lagstiftningen som kan anses vara lämpad för upphandlingar av OPS-projekt. Detta upphandlingsförfarande innebär att den upphandlande enheten har möjlighet att under upphandlingsprocessen ta upp förhandlingar med anbudsgivarna angående villkoren i förfrågningsunderlaget.

Inom försörjningssektorerna, dvs. områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, kan den upphandlande enheten som bedriver verksamhet, enligt försörjningslagen alltid välja att tillämpa ett förhandlat förfarande. Däremot är förhandlad upphandling en undantagsform inom den klassiska sektorn och får enbart tillämpas i särskilda fall, exempelvis om upphandlingen är förknippad med risker som inte medger en förhandsvärdering. Det får anses oklart huruvida upphandlingsförfarandet är tillämpligt vid upp-

handling av OPS-kontrakt inom dessa verksamheter.

I och med de nya upphandlingsdirektiven ges medlemsstaterna däremot en möjlighet att införa ett nytt upphandlingsförfarande inom den klassiska sektorn, s.k. konkurrenspräglad dialog. Upphandlingsformen innebär att den upphandlande enheten ges möjlighet att föra en dialog med utvalda leverantörer för att identifiera och definiera lösningar som syftar till att tillgodose beställarens behov. När dialogen avslutats bjuds de budgivare som lyckats hålla sig kvar genom hela processen in att lämna anbud utifrån den lösning som respektive leverantör presenterat.<sup>29</sup> Genom dialogen blir det möjligt för beställaren att definiera de (tekniska) medel som bäst uppfyller den funktion som beställaren efterfrågar.<sup>30</sup> I jämförelse med förhandlad upphandling är detta upphandlingsförfarande mer reglerat och strukturerat.

Upphandlingsutredningen har föreslagit att den konkurrenspräglade dialogen förs in i lagen om offentlig upphandling inom den klassiska sektorn. Av utredningen framgår att den konkurrenspräglade dialogen får användas vid särskilt komplicerade kontrakt, exempelvis vid upphandling av OPS-projekt där de ekonomiska och rättsliga förhållandena inte kan fastställas i förväg eller vid stora integrerade projekt där beställaren är oförmögen att avgöra vilken lösning som på bästa sätt tillgodoser den efterfrågade funktionen.<sup>31</sup> Den konkurrenspräglade dialogen är ett förfarande som är frivilligt att införa för medlemsstaterna och är därför inte del i det lagförslag som träder ikraft den 1 januari 2008.

Den konkurrenspräglade dialogen har använts i Storbritannien sedan 31 januari 2006. Erfarenheter från Storbritannien indikerar vissa begränsningar med upphandlingsformen. Dessa

## 6 Offentlig-privat samverkan

begränsningar beror på att parterna vid förhandlad upphandling ges möjlighet till förhandling från dag ett fram till dess att de slutgiltiga anbuden inkommit. Däremot är möjligheten till förhandling i slutskedet av upphandlingsprocessen mycket restriktiv vid konkurrenspräglad dialog.<sup>32</sup>

### 6.3.2 Tilldelning av koncessioner

Ett OPS-projekt kan även utformas som en koncession. Enligt upphandlingsdirektivet (2004/18/EG) är en koncession ett kontrakt av samma typ som ett offentligt tjänste- eller byggtreprenadkontrakt med skillnaden att ersättningen endast utgår i form av en rätt att utnyttja anläggningen/tjänsten eller av dels en sådan rätt, dels betalning.

För att en upphandling ska betraktas som en koncession krävs det enligt kommissionens tolkningsmeddelande<sup>33</sup> att leverantören tar riskerna i samband med nyttjandet av anläggningen eller tjänsten samt att leverantören tar ut ersättning av användaren t.ex. via avgifter. Koncessionsinnehavare har även rätt att erhålla viss ersättning från den offentliga parten. Det finns dock ingen

fastställd gräns för hur stor denna ersättning får vara för att leverantören ska anses bära risken för nyttjandet.

Det är enbart upphandling av byggkoncessioner som regleras i den klassiska lagen. Vad gäller tjänstekoncessioner regleras upphandlingsförfarandet inte i upphandlingslagstiftningen. Däremot måste de grundläggande EG-rättsliga principerna om transparens, likabehandling, ömsesidigt erkännande och proportionalitet alltid vara tillgodosedda. Upphandlingsreglerna för koncessioner lämnar därmed större utrymme för flexibilitet och möjlighet till diskussion över olika lösningar med utförarna än då projekt utformas som ett upphandlingskontrakt.

De flexibla upphandlingsförfarandena som bör användas vid tilldelningen av OPS-kontrakt innebär att det ställs höga krav på beställarens upphandlingskompetens. Möjligheterna att förhandla, föra dialog eller liknande med leverantörerna är en förutsättning för att intentionerna med OPS ska infrias.

## 6.4 Avslutande kommentarer

Av redogörelsen i detta kapitel framgår att OPS leder till att leverantörerna antar ett livscykelkostnadsperspektiv vid utformning och byggnation av en investering samt att riskerna fördelas på den part som har bäst kontroll över dessa. Den främsta fördelen med OPS är således, åtminstone teoretiskt, de effektivitetsvinster som ett genomtänkt, väl planerat och successivt samarbete med privata aktörer kan leda till. Det kan även bidra till att främja produktivitetens utvecklingen inom en bransch. Erfarenheter visar dessutom att OPS-projekt, i motsats till traditionella entreprenadformer, i större utsträckning håller tidsplaner och inte överskrider budgetar.

Föreliggande redogörelse visar samtidigt att det finns potentiella risker vid OPS-projekt. Exempelvis kan långa avtalstider leda till ett minskat framtida konkurrenstryck. Det kan även vara svårt att utforma avtal som har bäring även vid förändrade förutsättningar och som inte riskerar att hämma den politiska flexibiliteten. Finansieringsfrågan i OPS-projekt har också varit omtalad. Kritiker har anfört att OPS är en dålig affär eftersom ingen lånar billigare än staten och kommuner.

### OPS KRÄVER FÖRBEREDELSE ...

För att lyckas med ett OPS-projekt krävs noggranna förberedelser, bl.a. måste regelverk ses över och förutsättningarna för konkurrens analyseras. För beställaren och anbudsgivarna är det sannolikt mer tids- och kostnadskrävande att ta fram ett anbudsunderlag respektive lämna anbud vid upphandling av ett OPS-projekt än vid en traditionell utföraentreprenad. Detta beror bl.a. på att det krävs starkare fokus på förutsättningarna samt noggrannare förarbete rörande design, drift, och underhåll ur ett livscykelperspektiv.

Erfarenheter visar att OPS bidrar till en annan typ av konkurrens än vid traditionell upphandling.

Komplexiteten i projekten gör att mindre aktörer mer eller mindre utesluts och blir underleverantörer. För att åstadkomma konkurrens vid upphandlingstillfället kan det därför vara nödvändigt att marknaden öppnas för internationell konkurrens. Det är därför viktigt att beställaren vidtar åtgärder som underlättar för internationella företag att delta i anbudstävlingar, exempelvis bör information gällande upphandlingen finnas tillgänglig på flera språk än svenska, företrädesvis engelska. Erfarenheten är dock att många upphandlingar enbart annonseras på svenska. I sammanhanget kan även nämnas att när Irland bestämde sig för att använda OPS på ett antal projekt så reste representanter från den irländska regeringen runt på en "Road show" i världen för att skapa intresse och informera om de irländska projekten.<sup>34</sup>

För att öppna marknaden för internationell konkurrens inom bygg- och anläggningsbranschen, som i Sverige är koncentrerad till ett fåtal stora företag, kan det även finnas anledning att analysera förutsättningarna för internationella företag att få tillgång till nödvändiga insatsvaror för produktionen.<sup>35</sup> För närvarande kan det exempelvis p.g.a. höga transportkostnader vara svårt för internationella företag att konkurrera med inhemska företag, eftersom de inte har tillgång till strategiska insatsprodukter såsom grustäkter i Sverige. Statsmakterna bör därför utreda möjligheterna för tillträdesreglering inom dessa områden.

### ... OCH ÄNDAMÅLSENLIGA UPPHANDLINGSREGLER

Det finns ett stort antal varianter på OPS avseende ansvarsförhållanden och finansiering. I vissa fall är det oklart när upphandlingslagarna ska tillämpas eller när det är fråga om en koncession som faller utanför lagarnas tillämpningsområden. Det är dock viktigt att framhålla att tilldelningen

## 6 Offentlig-privat samverkan

av OPS-kontrakt alltid ska ske i förenlighet med de EG-rättsliga grundprinciperna om t.ex. transparens och likabehandling.

Konkurrensverket har uppmärksammat att upphandlingsreglerna lätt kan kringgå genom direktupphandling. Ett sådant förfarande sätter konkurrensen ur spel, vilket kan leda till höga priser och dålig kvalitet. Konkurrensverket anser därför att det bör klargöras hur de EG-rättsliga grundprinciperna ska tillämpas inom det berörda området. Det bör finnas särskilda regler för OPS samt ramar för upphandlingsförfarandet vid koncessioner. Avsaknaden av sådana regler ökar ris-

ken för att tilldelning av upphandlingskontrakt sker på ett otillbörligt sätt.<sup>36</sup> Det pågår ett arbete inom EU med att försöka klargöra innebörden av begreppet koncession. Dessutom diskuteras nya direktiv inom området och tolkningsmeddelanden från kommissionen övervägs.

Eftersom det f.n. får anses oklart huruvida förhandlad upphandling är ett tillämpligt upphandlingsförfarande vid tilldelning av OPS inom den klassiska sektorn, finns det dessutom starka skäl att införa den konkurrenspräglade dialogen i den svenska lagstiftningen.

<sup>1</sup> Liknande definitioner återfinns i bl.a. Banverket, VTI och Vägverket (2007), Stockholms Handelskammare (2006), Sveriges Byggindustrier (2004), Sveriges Kommuner och Landsting (2005), Statskontoret (1998), Europeiska kommissionen (2004) och Prop. 2006/07:1

<sup>2</sup> Se exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (2005) och (2007). I dessa rapporter beskrivs även kommunala projekt som benämns OPP. Dessa OPS-liknande samverkansformer mellan offentliga och privata aktörer har varit vanligt förekommande vid byggnation av idrottsarenor.

<sup>3</sup> Exempelvis PFI (Private Finance Initiative), PPP (Public Private Partnership), OPP (offentligt privat partnerskap) och POP (privat offentligt partnerskap).

<sup>4</sup> DBO (design, build, operate), DBFO (design, build, finance, operate), BOO (build, own, operate), DBOO (design, build, own, operate), BOOT (build, own, operate, transfer) och BOT (build, operate, transfer) är några exempel på sådana undergrupper.

<sup>5</sup> Asian Development Bank (2006)

<sup>6</sup> Spoehr, et al (2002) och Stockholms läns landsting (2003)

<sup>7</sup> Rapporten, En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar, presenterades i juni 2007 och utgör en viktig grund för redogörelsen i detta kapitel.

<sup>8</sup> KPMG (2007b)

<sup>9</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007) och Stockholms Handelskammare (2006)

<sup>10</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>11</sup> Skuggtullar innebär, i motsats till vanliga tullar och brukaravgifter, att den offentliga sektorn svarar för betalningen. Ersättningsnivån är beroende av antalet användare. Skuggtullar har framför allt använts som ersättningsmetod vid väginvesteringar. Det var i England som skuggtullar tillämpades för första gången. Fördelen med denna modell jämfört med brukaravgifter är att de enskilda trafikanternas vägval inte påverkas av tullarna. Genom skuggtullarna skapas möjlighet att fördela hela eller delar av risken för variationer i trafikmängd på den privata parten. Eftersom denne kan ha svårt att påverka trafikutvecklingen i ett land riskerar skuggtullar att medföra höga riskpremier. Det har mot denna bakgrund blivit allt vanligare med andra återbetalningsmekanismer, såsom tillgänglighetsbetalningar. (Banverket, VTI och Vägverket, 2007 och Stockholms Handelskammare, 2006)

<sup>12</sup> Vid tillgänglighetsersättning är återbetalningen i princip oberoende av antalet användare av anläggningen eller tjänsten. Återbetalning sker i stället med en årlig fast ersättningsnivå som reduceras om anläggningen inte uppfyller de funktionskrav som avtalats om, t.ex. om tillgängligheten eller framkomligheten på en väg varit bristfällig. (Banverket, VTI och Vägverket, 2007)

<sup>13</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2005)

<sup>14</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>15</sup> Transparency International – Czech Republic (2007)

<sup>16</sup> Hultén & Alexandersson (2006)

<sup>17</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007) och Stockholms Handelskammare (2006)

<sup>18</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>19</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>20</sup> Burger (2006)

<sup>21</sup> KPMG (2007b)

<sup>22</sup> Stockholms Handelskammare (2006) och Sveriges Kommuner och Landsting (2005)

<sup>23</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>24</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>25</sup> Svenska Kommunförbundet och Svenskt Näringsliv (2003)

<sup>26</sup> Sveriges Byggindustrier (2004)

<sup>27</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>28</sup> I detta avsnitt refereras till KPMG (2007b).

<sup>29</sup> SOU 2006:28

<sup>30</sup> Hultén och Alexandersson (2006)

<sup>31</sup> SOU 2006:28

<sup>32</sup> KPMG (2007b)

<sup>33</sup> Kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten, daterad 12 april 2000.

<sup>34</sup> KPMG (2007b)

<sup>35</sup> Banverket, VTI och Vägverket (2007)

<sup>36</sup> Konkurrensverkets yttrande över EG-kommissionens grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner (Dnr 647/2004).

## 7.1 Marknadsförhållanden

År 2006 fanns det 68 900 företag med verksamhet inom byggindustrin<sup>4</sup> vilka sysselsatte drygt 210 000 anställda. Av de 68 900 företagen var 24 100 verkssamma inom bygg- och anläggningsindustrin, 17 400 inom slutbehandling av byggnader vilket innefattar byggnadssnickeri, golvarbeten, måleri etc., 17 000 bygginstallationsfirmor (el, VVS m.m.), 8 800 inom mark- och grundentreprenad och 1 600 uthyrningsfirmor för bygg- och anläggningsmaskiner med förare.<sup>5</sup> Förutom de företag som är direkt inblandade i själva byggandet finns det företag som får sin utkomst genom byggnäringen i och med att de på andra sätt är verkssamma i olika delar av byggprocessen som t.ex. projektutveckling, arkitektur, teknisk konsultation, förvaltning och materialtillverkning. Den inhemska omsättningen för de näringsgrenar som sorterar under byggverksamhet (SNI 45) enligt SCB:s företagsregister var 2006 närmare 360 miljarder vilket motsvarar drygt 12 procent av Sveriges BNP. Omsättningen för bygg- och anläggningsföretag<sup>6</sup> (SNI 45.2) svarade för cirka 55 procent av detta tal.

De 24 100 bygg- och anläggningsföretagen sysselsatte 2006 knappt 93 500 anställda. Merparten, knappt 60 procent, av bygg- och anläggningsföretagen var enmansföretag. Av företagen med anställda hade 68 procent av företagen mellan en och fyra anställda, 26 procent mellan fem och nitton anställda, fem procent mellan 20 och 49 anställda och enbart två procent hade över 50 anställda. Dock sysselsatte företagen med minst 50 anställda 52 procent av antalet sysselsatta i bygg- och anläggningssektorn.<sup>7</sup>

### ETT FÅTAL STORA FÖRETAG ...

De fyra största bygg- och anläggningsföretagen i Sverige, sett till omsättningen 2006, var Skanska Sverige AB, PEAB Sverige AB, NCC Construction

Sverige AB och JM AB. Dessa företag har verksamhet inom såväl husbyggnads- som anläggningssektorn och bedriver även verksamhet internationellt. De tre först nämnda företagen omsatte vart och ett över 20 miljarder kronor i entreprenadverksamhet på den svenska marknaden medan JM AB omsatte drygt nio miljarder kronor. Vid sidan av dessa företag fanns det tre företag som omsatte över en miljard kronor under 2006; Vägverket Produktion, Banverket Produktion och Veidekke Sverige AB. Dessa sju företag var även 2004 de största bygg- och anläggningsföretagen i Sverige.<sup>8</sup>

I segmentet med företag som omsatte mellan en halv upp till en miljard kronor återfanns tretton företag under 2006 vilket är en ökning jämfört med 2005 då det fanns åtta företag i detta segment och 2004 då det enbart fanns tre företag som omsatte mellan en halv och en miljard.<sup>9</sup> Skanska Sverige AB, vilket var det största byggföretag under 2006, omsatte 2006 mer än vad de sjätte till femtonde största byggföretagen omsatte tillsammans. En tendens som kan ses är att de företag som tillhörde de 50 största byggföretagen under 2006 och som omsatte mindre än en miljard omsatte mer än motsvarande företag 2004. Exempelvis omsatte det femtonde största byggföretaget 2006 220 miljoner kronor jämfört med 160 miljoner kronor 2004.<sup>10</sup> I tabell 7.1 redovisas omsättning, den kumulativa andelen av omsättningen samt antalet anställda i Sverige för de sex största bygg- och anläggningsentreprenörerna under 2006. Observera att den kumulativa andelen beräknas på omsättningen för de 50 största bygg- och entreprenadföretagen enligt data från Sveriges Byggindustrier.

Graden av koncentration på en marknad kan mätas med en rad olika mått som till exempel CR4, vilket är de fyra största företagens andel av marknaden, och Hirschman-Herfindal-Index (HHI),

## 7 Byggverksamhet

■ **Tabell 7.1 De största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige och deras kumulativa andel av de 50 största byggföretagen i Sverige. År 2006**

Företag	Omsättning mkr i Sverige	Kumulativ andel av de 50 största företagen (%)	Antal anställda i Sverige
Skanska	26 743	24	10 631
Peab	22 922	44	9 420
NCC	22 105	64	8 881
JM	9 392	72	1 943
Vägverket Produktion	6 679	78	2 404
Banverket Produktion	2 970	81	2 846
<b>Totalt 50 största företagen</b>	<b>111 980</b>	<b>100</b>	<b>44 218</b>

Källa: Sveriges byggindustrier, bearbetning av Konkurrensverket

som beräknas som summan av företagens kvadrerade marknadsandelar. HHI antar sitt största värde då det råder monopol, dvs. då ett företag svarar för 100 procent av marknaden. I detta fall blir HHI lika med 10 000. I tabell 10.1 kan utläsas att CR4 för byggsektorn uppgår till 72 då värdet baseras på de 50 största byggföretagen i Sverige. Vad gäller HHI uppgår värdet till 1504 då värdet baseras på de 50 största byggföretagen i Sverige. Ett problem med att använda koncentrationsmått som HHI och CR4 är att måtten inte tar hänsyn till på vilken marknad, nationell eller lokal, som företagen verkar. Ett lågt värde på HHI eller CR4 behöver inte nödvändigtvis betyda att konkurrensen är god, utan enskilda företag kan ha en dominerande ställning på lokala marknader liksom enskilda företag kan ha dominerande ställning på den nationella marknaden. När företagen inom en bransch är verksamma på olika geografiska marknader underskattas således graden av marknadsmakt. Detta problem torde föreligga då HHI och CR4 används för att mäta graden av konkurrens på bygg- och anläggningsmarknaden.

### ... MEN MÅNGA SMÅ OCH MEDLESTORA FÖRETAG

Det finns gott om regionalt verksamma företag som klarar av uppdrag upp till cirka 150 miljoner. Det är företag som klarar egna byggprojekt med markanvisning etc. Det är få företag som tillkommer och som försvinner från detta segment. Det finns gott om företag som omsätter kring 50 miljoner kronor per år. Dessa har dock svårt att klara av finansiering av egna byggprojekt. De utför byggnadsarbeten, som totalentreprenörer eller som underentreprenörer. Företagen kan benämnas som större entreprenad- eller produktionsföretag och vara mer eller mindre specialiserade på vissa typer av uppdrag till exempel ombyggnationer av vindar, småhusproduktion, ombyggnation av skolor eller sjukhus. Det finns en mycket stor mängd småföretag, en- eller fåmansföretag. De arbetar själva eller ingår i ett nätverk av liknande företagare.

I tabell 7.2 visas antalet företag och antalet anställda inom byggsektorn<sup>11</sup> fördelade länsvis. Att antalet företag och anställda överstiger de

**Tabell 7.2 Antal företag och anställda inom byggsektorn fördelade länsvis**

Län	Antal företag	Antal anställda
Stockholms län	9 266	158 236
Västra Götalands län	5 925	45 877
Skåne län	3 847	44 453
Östergötlands län	1 416	8 763
Jönköpings län	1 361	8 642
Hallands län	1 291	9 820
Dalarnas län	1 270	7 266
Uppsala län	1 214	7 994
Gävleborgs län	1 160	7 340
Södermanlands län	1 091	1 590
Västerbottens län	1 051	6 828
Örebro län	1 022	12 179
Norrbottens län	996	6 816
Västmanlands län	966	8 246
Värmlands län	953	11 322
Västernorrlands län	914	5 511
Kalmar län	845	8 523
Kronobergs län	657	6 153
Jämtlands län	541	3 182
Blekinge län	430	7 503
Gotlands län	222	4 372
Övriga <sup>12</sup>	7	0
<b>Totalt:</b>	<b>36 445</b>	<b>380 616</b>

Källa: MM Partner, bearbetning av Konkurrensverket

uppgifter som redovisats tidigare beror på att antalet sektorer som ligger till grund för tabellen är fler än de som ingår i SNI 45. Över en tredjedel av företagen som redovisas i tabellen är belägna i Stockholms, Västra Götalands samt Skåne län.

Att det återfinns många företag inom byggsektorn på länsnivå beror på att verksamheten till sin natur är lokal då produktionen är platsbunden och det finns en stor andel enmansföretag och företag med ett fåtal anställda.

#### UTLÄNDSKA BYGGFÖRETAG

Det utländska ägandet<sup>13</sup> i byggsektorn har under perioden 1990 till 2005 ökat. År 1990 fanns det 76 företag med knappt 7 300 anställda med utländska ägare vilket år 2005 hade ökat till 242 företag med drygt 23 500 anställda. Det största utlandsägda byggföretaget på den svenska byggmarknaden är norska Veidekke som bedriver såväl bostads- som anläggningsprojekt på nationell basis. Enligt data från Sveriges Byggindustrier var Veidekke 2006, sett till omsättningen, det sjunde största byggföretaget på den svenska marknaden.<sup>14</sup>

## 7.2 Bygginvesteringar

Konjunkturberoendet är starkt inom bygg- och anläggningssektorn. Under högkonjunktur ökar efterfrågan på bostäder, lokaler samt vägar och anläggningar vilket påverkar efterfrågan på byggtjänster likväl som på byggmaterial. Väg- och an-

läggningssektorn är inte lika konjunkturberoende som bostadssektorn då investeringar i vägar och anläggningar i hög utsträckning bekostas av staten.

## 7 Byggverksamhet

**Tabell 7.1 De största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige och deras kumulativa andel av de 50 största byggföretagen i Sverige. År 2006**

Företag	Omsättning mkr i Sverige	Kumulativ andel av de 50 största företagen (%)	Antal anställda i Sverige
Skanska	26 743	24	10 631
Peab	22 922	44	9 420
NCC	22 105	64	8 881
JM	9 392	72	1 943
Vägverket Produktion	6 679	78	2 404
Banverket Produktion	2 970	81	2 846
<b>Totalt 50 största företagen</b>	<b>111 980</b>	<b>100</b>	<b>44 218</b>

Källa: Sveriges byggindustrier, bearbetning av Konkurrensverket

naden, och Hirschman-Herfindal-Index (HHI), som beräknas som summan av företagens kvadrerade marknadsandelar. HHI antar sitt största värde då det råder monopol, dvs. då ett företag svarar för 100 procent av marknaden. I detta fall blir HHI lika med 10 000. I tabell 10.1 kan utläsas att CR4 för byggsektorn uppgår till 72 då värdet baseras på de 50 största byggföretagen i Sverige. Vad gäller HHI uppgår värdet till 1504 då värdet baseras på de 50 största byggföretagen i Sverige. Ett problem med att använda koncentrationsmått som HHI och CR4 är att måtten inte tar hänsyn till på vilken marknad, nationell eller lokal, som företagen verkar. Ett lågt värde på HHI eller CR4 behöver inte nödvändigtvis betyda att konkurrensen är god, utan enskilda företag kan ha en dominerande ställning på lokala marknader liksom enskilda företag kan ha dominerande ställning på den nationella marknaden. När företagen inom en bransch är verksamma på olika geografiska marknader underskattas således graden av marknadsmakt. Detta problem torde föreligga då HHI och CR4 används för att mäta graden av konkur-

rens på bygg- och anläggningsmarknaden.

### ... MEN MÅNGA SMÅ OCH MEDLESTORA FÖRETAG

Det finns gott om regionalt verksamma företag som klarar av uppdrag upp till cirka 150 miljoner. Det är företag som klarar egna byggprojekt med markanvisning etc. Det är få företag som tillkommer och som försvinner från detta segment. Det finns gott om företag som omsätter kring 50 miljoner kronor per år. Dessa har dock svårt att klara av finansiering av egna byggprojekt. De utför byggnadsarbeten, som totalentreprenörer eller som underentreprenörer. Företagen kan benämnas som större entreprenad- eller produktionsföretag och vara mer eller mindre specialiserade på vissa typer av uppdrag till exempel ombyggnationer av vindar, småhusproduktion, ombyggnation av skolor eller sjukhus. Det finns en mycket stor mängd småföretag, en- eller fåmansföretag. De arbetar själva eller ingår i ett nätverk av liknande företagare.

I tabell 7.2 visas antalet företag och antalet



**Tabell 7.2 Antal företag och anställda inom byggsektorn fördelade länsvis**

Län	Antal företag	Antal anställda
Stockholms län	9 266	158 236
Västra Götalands län	5 925	45 877
Skåne län	3 847	44 453
Östergötlands län	1 416	8 763
Jönköpings län	1 361	8 642
Hallands län	1 291	9 820
Dalarnas län	1 270	7 266
Uppsala län	1 214	7 994
Gävleborgs län	1 160	7 340
Södermanlands län	1 091	1 590
Västerbottens län	1 051	6 828
Örebro län	1 022	12 179
Norrbottens län	996	6 816
Västmanlands län	966	8 246
Värmlands län	953	11 322
Västernorrlands län	914	5 511
Kalmar län	845	8 523
Kronobergs län	657	6 153
Jämtlands län	541	3 182
Blekinge län	430	7 503
Gotlands län	222	4 372
Övriga <sup>12</sup>	7	0
<b>Totalt:</b>	<b>36 445</b>	<b>380 616</b>

Källa: MM Partner, bearbetning av Konkurrensverket

anställda inom byggsektorn<sup>11</sup> fördelade länsvis. Att antalet företag och anställda överstiger de uppgifter som redovisats tidigare beror på att antalet sektorer som ligger till grund för tabellen är fler än de som ingår i SNI 45. Över en tredjedel av företagen som redovisas i tabellen är belägna i Stockholm, Västra Götalands samt Skåne län.

Att det återfinns många företag inom byggsektorn på länsnivå beror på att verksamheten till sin natur är lokal då produktionen är platsbunden och det finns en stor andel enmansföretag och företag med ett fåtal anställda.

#### UTLÄNDSKA BYGGFÖRETAG

Det utländska ägandet<sup>13</sup> i byggsektorn har under perioden 1990 till 2005 ökat. År 1990 fanns det 76 företag med knappt 7 300 anställda med utländska ägare vilket år 2005 hade ökat till 242 företag med drygt 23 500 anställda. Det största utlandsägda byggföretaget på den svenska byggmarknaden är norska Veidekke som bedriver såväl bostads- som anläggningsprojekt på nationell basis. Enligt data från Sveriges Byggindustrier var Veidekke 2006, sett till omsättningen, det sjunde största byggfö-

retaget på den svenska marknaden.<sup>14</sup>

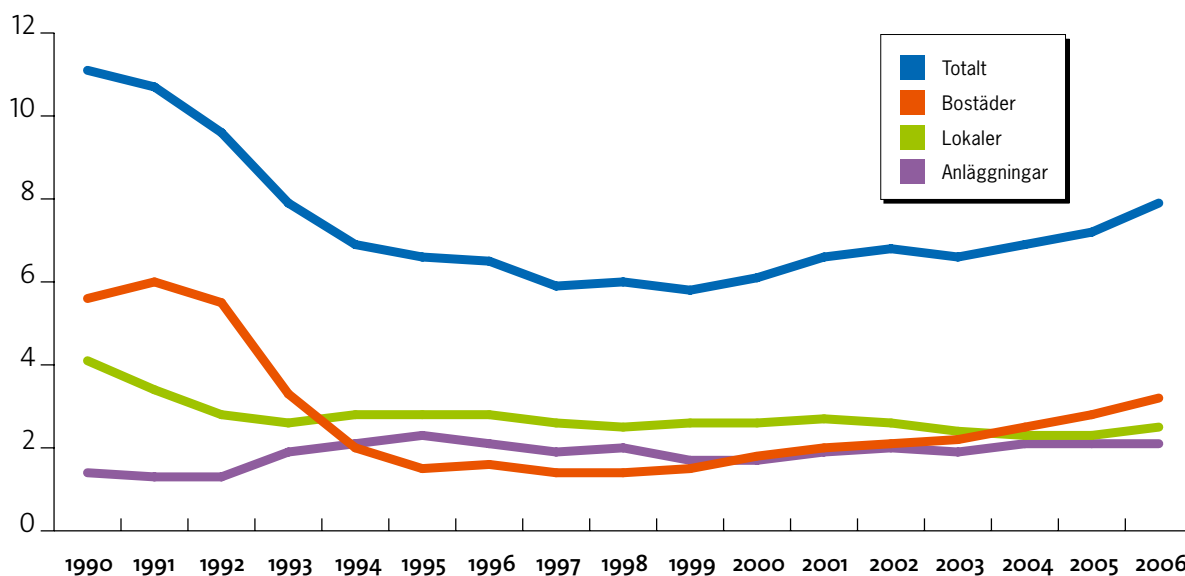
## 7.2 Bygginvesteringar

Konjunkturberoendet är starkt inom bygg- och anläggningssektorn. Under högkonjunktur ökar efterfrågan på bostäder, lokaler samt vägar och anläggningar vilket påverkar efterfrågan på byggtjänster likväl som på byggmaterial. Väg- och an-

läggningssektorn är inte lika konjunkturberoende som bostadssektorn då investeringar i vägar och anläggningar i hög utsträckning bekostas av staten.

## 7 Byggverksamhet

**BILD 7.1: Totala bygginvesteringar samt bostäders, lokalers och anläggningars andel av BNP i löpande priser 1990–2006. Procent**



Källa: Sveriges Byggindustrier, bearbetning av Konkurrensverket

De totala bygginvesteringarna<sup>15</sup> i bostäder, anläggningar och lokaler uppgick 2006 till drygt 220 miljarder kronor i löpande priser vilket motsvarade knappt åtta procent av BNP. Av detta utgjorde investeringar i bostäder den största delen med cirka 40 procent, följt av investeringar i lokaler med cirka 33 procent och investeringar i anläggningar med cirka 27 procent<sup>16</sup>. I bild 7.1 redovisas de olika sektorernas andel av BNP samt hur stor del av BNP de totala bygginvesteringarna har utgjort mellan åren 1990 och 2006. Av bild 7.1 framgår att de totala bygginvesteringarna som andel av BNP minskade stadigt under 1990-talet för att under de inledande åren på 2000-talet sakta öka.

Minskningen av bygginvesteringarna som andel av BNP under 1990-talets första hälft sammanhänger med den allmänna konjunktured-

gången och fastighetskrisen. Fastighetskrisen kännetecknades av att flera års ökad efterfrågan och produktion av fastigheter förbyttes i en hastigt vikande efterfrågan. Detta ledde till ett efterfrågeunderskott som resulterade i ett överutbud. Detta innebar ett prisfall som gjorde att nybyggnationen och bygginvesteringarna under en period nästan upphörde. Fastighetskrisen påverkade investeringarna i bostäder kraftigast men även investeringarna i lokaler och anläggningar minskade under de inledande åren på 1990-talet. Till skillnad från bostadsmarknaden återhämtade sig investeringarna i lokaler och anläggningar snart igen<sup>17</sup>. Ökningen av bygginvesteringarna under de senaste åren förklaras främst av ökade nyinvesteringar i bostäder.

### BYGGINVESTERINGARNAS UTVECKLING UNDER 2006

Under 2006 steg investeringarna i bostäder med 14 procent, lokaler med 11 procent samt anläggningar med 6 procent jämfört med föregående år. De ökade investeringarna i bostäder kan förklaras av en låg räntenivå, ökade disponibla inkomster hos hushållen samt en ökad inflyttning till storstäderna. Detta har medfört prisökningar på bostadsrätter och småhus i storstadsregionerna vilket lett till ökade nyinvesteringar under de senaste åren.

Till ökningen av investeringar i lokaler under 2006 bidrog det offentliga lokalbyggandet mer än det privata lokalbyggandet trots att industrin ökade sina investeringar i lokaler.

De offentliga investeringarna i lokaler ökade på kommunal nivå under 2006 medan de statliga investeringarna i lokaler sjönk. Att de kommunala

investeringarna ökade beror på en förbättrad ekonomisk situation för många kommuner samt att det finns ett stort behov i många kommuner att bygga ut barnomsorg, äldreomsorg samt skol- och utbildningsverksamhet. De privata investeringarna i lokaler har under de två första kvartalen under 2007 samt under 2006 stigit för varje kvartal. En förskjutning av var den största tillväxten i det privata lokalbyggandet sker har inträffat under det senaste året, från kredit- och fastighetsbolagen till industrin. Ökningen av investeringar i anläggningar under 2006 beror på ökningar av både offentliga och privata investeringar. Ökningarna av de privata investeringarna har skett främst p.g.a. energisatsningar till följd av höga energipriser<sup>18</sup>.

I följande delar kommer fokus att ligga på det största segmentet inom byggsektorn, mätt som andel av BNP under 2006, byggande av bostäder.

## 7.3 Bostadsbyggande

Antalet färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus har varierat mycket över tiden. Mellan slutet av 1960-talet och mitten av 1980-talet minskade bostadsbyggandet från cirka 100 000 till färre än 30 000 lägenheter årligen. I slutet av 1980-talet steg bostadsbyggandet och antalet påbörjade lägenheter uppgick 1990 till knappt 70 000 för att därefter sjunka dramatiskt till knappt 12 000 påbörjade lägenheter under 1995. Mellan 1995 och 1999 byggdes det drygt 12 000 lägenheter per år<sup>19</sup>.

Under början av 2000-talet började bostadsbyggandet att öka och år 2006 färdigställdes drygt 29 800 lägenheter. Under perioden mellan 1975 och 2006 har det totalt producerats över 1,1 miljoner lägenheter i flerbostadshus och småhus i Sverige.<sup>20</sup>

I ett nordiskt perspektiv byggdes det färre bostäder per tusen invånare i Sverige under perioden 1993 till 2005 än i grannländerna Danmark, Finland och Norge<sup>21</sup>. Enligt statistik från SCB

## 7 Byggverksamhet

påbörjades 12 300 lägenheter under första halvåret 2007 vilket är en minskning med 29 procent jämfört med samma period under 2006. Regeringen beslutade under hösten 2006 att de generella bostadssubventionerna skulle avskaffas för bostäder med påbörjad byggstart efter den 31 december 2006. Detta innebar att många byggherrar tidigare hade byggstarten, genom att gjuta s.k. Odell-plattor<sup>22</sup>, till före årsskiftet för att erhålla subventionerna. Enligt Boverkets bedömning tidigare hade byggstarten för cirka 8 500 lägenheter p.g.a. detta.<sup>23</sup> Regeringen har motiverat borttagandet av subventionerna med att de varit konkurrensmässigt ogynnsamma och att konkurrensen i byggsektorn ska förbättras med långsiktigt stabila villkor för ägande och byggande av bostäder. En ökad sysselsättning tillsammans med förändringar i demografin har bedömts skapa efterfrågan på bostäder under de närmaste åren.

### 7.3.1 Prisutvecklingen för flerbostads- respektive småhus

Konjunkturen har stor påverkan på kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. En högkonjunktur kan leda till en situation med brist på både arbetskraft och byggmaterial. Till skillnad från andra sektorer i näringslivet tillgodoses efterfrågan på byggnadsinvesteringar nästan enbart med inhemska resurser. I en högkonjunktur kommer därför priserna att stiga snabbt. De ökade priserna innebär att priset används som fördelningsmekanism och styr byggföretagens resurser till de projekt som bedöms som mest lönsamma. Under lågkonjunktur kommer de mindre effektiva och mindre finansiellt starka företagen att slås ut från marknaden. Det innebär att antalet anbudsgivare kommer att ha minskat vid ingången av nästa högkonjunktur.

Byggnadsprisindex (BPI) används för att beskriva utvecklingen av de priser som byggherrar

får betala för likvärdiga nybyggda bostäder. Problemet med att det inte går att jämföra olika nybyggda hus med varandra genom att de inte är direkt jämförbara övervinns genom att faktorer som utrustningsstandard, läge och region beaktas när BPI beräknas.

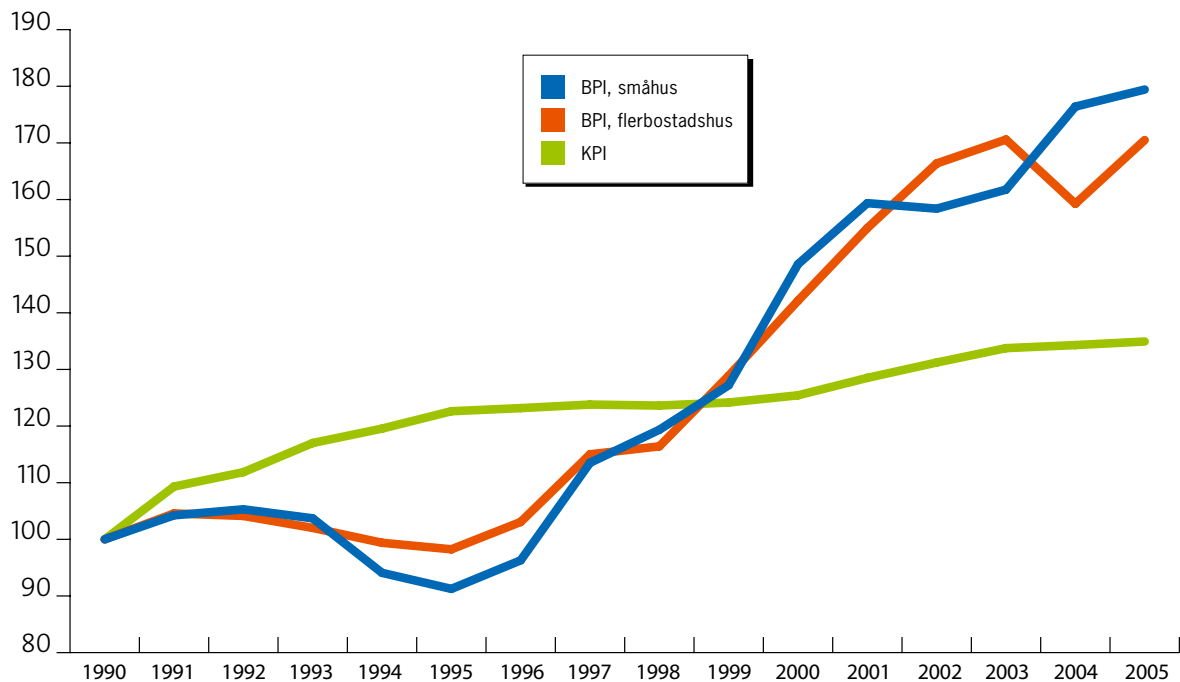
I bild 7.2 redovisas utvecklingen av BPI för flerbostads- respektive småhus<sup>24</sup> samt utvecklingen av den allmänna prisnivån mellan åren 1990 och 2005. Den allmänna prisnivån beskrivs av konsumentprisindex (KPI).

Av bilden framgår att priserna för bostadsbyggande ökade långsammare än KPI under första delen av 1990-talet. Detta berodde på fastighetskrisen. Under åren 1994 och 1995 sjönk till och med priserna för bostadsbyggande. Efter 1995 och fram till de inledande åren av 2000-talet ökade priserna för bostadsbyggande betydligt mer än KPI. Under de senaste åren har ökningen av priserna för bostadsbyggande stagnerat. För flerbostadshus kan detta hänga samman med att andelen nybyggda bostäder som uppläts som mindre hyresrätter ökade under denna period. Det skedde bl.a. som ett resultat av att investeringsstöd för produktion av denna typ av bostäder infördes. Dessa typer av bostäder är som regel billigare att producera till följd av att material och inredning är av enklare slag än vad som gäller för bostäder som har äganderätt eller bostadsrätt som upplåtelseform.<sup>25</sup>

### 7.3.2 Faktorprisindex

Faktorprisindex (FPI) används för analyser av byggnadskostnadernas utveckling och mäter prisutvecklingen för de olika produktionsfaktorerna vid byggnadsverksamhet. FPI delas in i en del som beskriver entreprenörens kostnad och en del som beskriver byggherrens kostnad. Entreprenörens kostnad består av kostnader för byggmaterial, löner, maskiner, omkostnader samt drivmedel, transporter och elkraft. Byggherrens kostnad

**BILD 7.2: Utvecklingen av byggnadsprisindex (BPI) för småhus respektive flerbostadshus, jämfört med konsumentprisindex (KPI). 1990=100**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

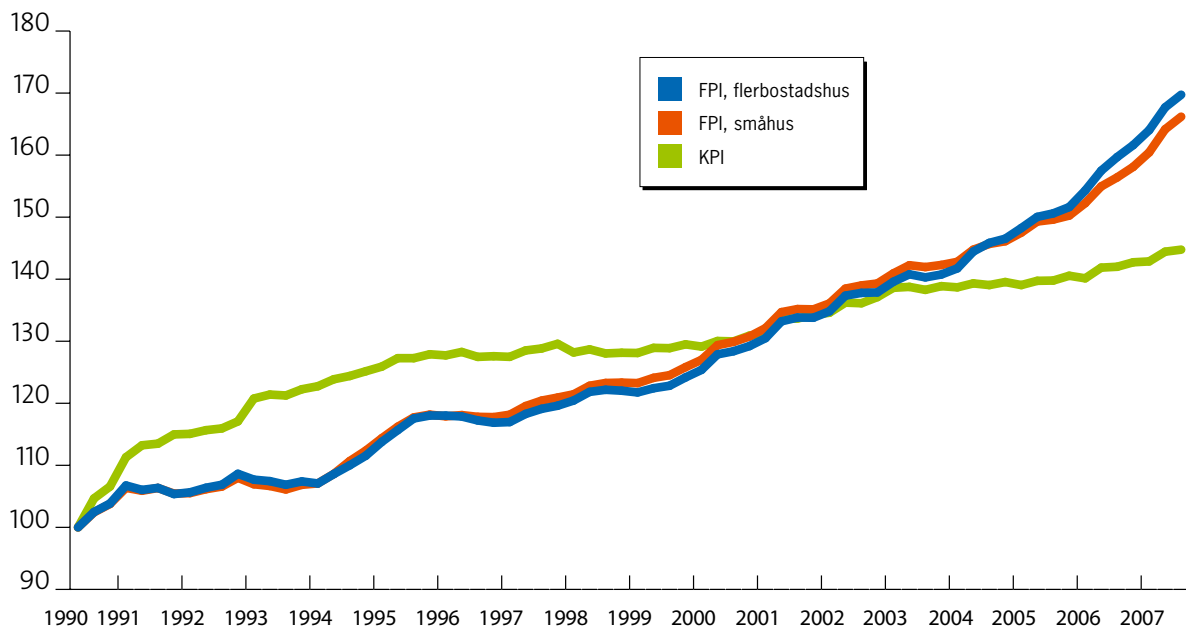
utgörs av ränte- och kreditivkostnader, kostnader för projektering samt centrala administrationskostnader. FPI beräknas som ett vägt medelvärde av priserna för de kostnadslag som används vid byggande av flerbostads- respektive småhus. Vägningstalet utgörs av den andel som de olika kostnadslagen utgör vid byggande av flerbostads- respektive småhus.

De två största posterna i FPI för flerbostadshus utgörs av materialkostnader och lönekostnader med 40 respektive 24 procent. Därefter följer

omkostnader och byggherrekostnader med 13 procent var följt av kostnader för maskiner med sex procent och kostnader för transporter, drivmedel och elkraft med fem procent. Kostnader för material och löner utgör de två största posterna i FPI för småhus med 35 respektive 25 procent. Byggherrekostnader och omkostnader utgör 16 respektive 13 procent och kostnader för maskiner och transporter, drivmedel och elkraft utgör sex respektive fem procent.<sup>26</sup> FPI kan beräknas med eller utan löneglidning.

## 7 Byggverksamhet

**BILD 7.3: Utvecklingen av totalkostnaden för byggande av flerbostads- samt småhus mätt enligt FPI exklusive löneglidning jämfört med KPI. Kvartal**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

I bild 7.3 redovisas FPI<sup>27</sup> för flerbostadshus och småhus samt KPI mellan första kvartalet 1990 och tredje kvartalet 2007. Under perioden steg FPI med 70 procent för flerbostadshus och med 66 procent för småhus. Under samma period steg KPI med 45 procent.

Av bilden framgår att KPI ökade snabbare än FPI under första delen av 1990-talet. Sedan senare delen av 1990-talet har FPI vid byggande av flerbostads- respektive småhus ökat betydligt snabbare än KPI. Efter tredje kvartalet 2001, då FPI för både flerbostads- och småhus för första gången sedan 1990 översteg KPI, har FPI ökat med 24 procent för flerbostadshus och 20 procent för småhus medan KPI har ökat med 6 procent.

### KOSTNADSUTVECKLING FÖR PRODUKTIONSFAKTORERNA I FAKTORPRISINDEX

I tabell 7.3 presenteras kostnadsändringarna för de kostnadsslag som ingår i FPI för flerbostads- respektive småhus. Kostnadsförändringarna presenteras dels för perioden mellan första kvartalet 1990 och tredje kvartalet 2007, dels för perioden mellan första kvartalet 2004 och tredje kvartalet 2007. Av tabell 7.3 framgår att de största kostnadsökningarna har skett för byggmaterial samt för transporter, drivmedel och elkraft.

Under perioden mellan första kvartalet 1990 och tredje kvartalet 2007 ökade de kostnader som entreprenören möter vid produktion av flerbostads- respektive småhus mer än KPI. Under

■ **Tabell 7.3 Prisutveckling i procent för de kostnadsslag som ingår i FPI för flerbostadshus respektive småhus. Exklusive löneglidning och moms. Kvartal**

Kostnadsslag	Flerbostadshus		Småhus	
	2007K3– 1990K1	2007K3– 2004K1	2007K3– 1990K1	2007K3– 2004K1
1. Byggmaterial	104,3	27,6	91,5	21,8
2. Lönekostnader exkl. löneglidning	49,5	10,3	50,3	10,5
3. Maskiner	57,1	16,1	60,8	16,2
4. Transporter, drivmedel, elkraft	93,7	17,7	87,5	17,2
5. Omkostnader	77,3	11,9	76,5	11,3
1–5. Entreprenörens kostnad	83,2	20,2	76,1	16,7
6. Byggherrekostnad	11,2	16,0	15,2	14,8
1–6. Faktorprisindex	69,7	19,7	66,2	16,4
<b>Konsumentprisindex</b>	<b>44,8</b>	<b>4,4</b>	<b>44,8</b>	<b>4,4</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

samma period ökade byggherrens kostnader inte i samma takt som KPI. En orsak till att byggherrekostnaderna inte ökat i motsvarande grad som FPI beror troligen på de sänkta räntorna under 1990-talet.<sup>28</sup> Mellan första kvartalet 2004 och tredje kvartalet 2007 har såväl entreprenörens som byggherrens kostnader ökat mer än KPI.

## BYGGMATERIAL

Förändringar av materialpriserna har en stor betydelse för utvecklingen av faktorprisindex och produktionskostnaden vid byggande av bostäder. Det finns därför anledning att studera utvecklingen av byggmaterialpriserna, särskilt som kostnaderna för byggmaterial har ökat mest bland de kostnadsslag som ingår i FPI.

Aggregatet byggmaterial består av elva varuslag vilkas enskilda kostnadsutveckling vägs samman till ett index som beskriver kostnadsutvecklingen för byggmaterial. Vid produktion av flerbostadshus utgör betongvaror den största

delen i byggmaterialindex med cirka en fjärdedel. Snickerier, VVS-material, elmaterial, järn och stål samt övrigt byggmaterial svarar för cirka tio procent var. Övriga varuslag i byggmaterial utgörs av trävaror, armeringsstål, material för målning, vitvaror och golvmaterial vilka står för mellan en och fyra procent av kostnaderna för byggmaterial.

Kostnaden för byggmaterial vid produktion av flerbostadshus steg med drygt 100 procent mellan första kvartalet 1990 och tredje kvartalet 2007. Alla varuslag förutom golvmaterial har under perioden uppvisat en större kostnadsökning än KPI. De största kostnadsökningarna uppvisade varuslagen armeringsstål, elmaterial, järn och stål samt VVS-material. Armeringsstål uppvisade en kostnadsökning med över 200 procent medan de tre sistnämnda varuslagen uppvisade kostnadsökningar på mellan 125 och 180 procent. Kostnaden för övriga varuslag ökade med mellan 43 och 85 procent. Mellan första kvartalet 2004 och tredje kvartalet 2007 har kostnaderna för byggmaterial

## 7 Byggverksamhet

■ **Tabell 7.4 Prisutveckling i procent för varuslagen i produktionsfaktorn byggmaterial. Kvartal.**

Varuslag	Flerbostadshus		Småhus	
	2007K3– 1990K1	2007K3– 2004K1	2007K3– 1990K1	2007K3– 2004K1
<b>Byggmaterial</b>	<b>104,3</b>	<b>27,6</b>	<b>91,5</b>	<b>21,8</b>
varav:				
Armeringsstål	209,5	84,9	211,1	84,9
Elmaterial	178,8	53,1	223,5	55,6
Järn och Stål	138,0	48,3	104,9	34,1
VVS-material	124,6	20,6	110,7	19,6
Övrigt Byggmaterial	84,6	15,9	77,7	14,2
Trävaror	85,3	31,1	97,0	37,7
Betongvaror	82,1	22,8	67,6	10,9
Material för målning	74,6	8,8	74,6	8,8
Snickerier	76,4	16,9	79,6	17,3
Vitvaror	60,4	8,0	63,4	8,4
Golvmaterial	42,9	2,6	43,9	2,3
<b>Konsumentprisindex</b>	<b>44,8</b>	<b>4,4</b>	<b>44,8</b>	<b>4,4</b>

Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

stigit betydligt mer än den allmänna prisnivån enligt KPI. De varuslag som verkat kostnadsdrivande för de totala byggmaterialkostnaderna är framför allt elmaterial samt järn och stål.

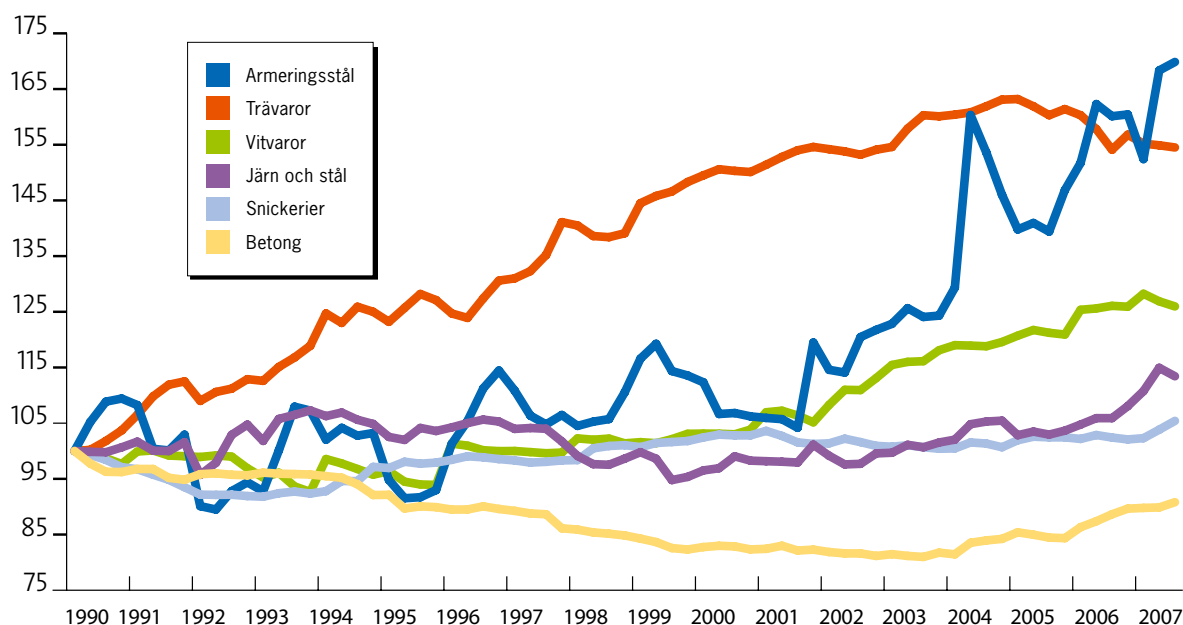
Mellan andra och tredje kvartalet 2007 har kostnaderna för snickerier, trävaror och elmaterial stigit medan kostnaderna för övriga varuslag i stort sett varit oförändrade eller minskat, vilket varit fallit för armeringsstål.

Snickerier samt övrigt byggmaterial utgör de två största posterna i kostnaden för byggmaterial vid byggande av småhus med drygt en sjättedel var. Därefter följer i fallande storleksordning VVS-material, trävaror, betongvaror, järn och stål, vitvaror, elmaterial, golvmaterial, material för målning samt armeringsstål.

Under perioden mellan 1990 och tredje kvartalet 2007 steg kostnaden för byggmaterial med drygt 90 procent vid produktionen av småhus. Liksom i fallet med flerbostadshus uppvisade varuslagen armeringsstål, elmaterial, järn och stål samt VVS-material de högsta kostnadsökningarna. Kostnaderna för armeringsstål och elmaterial steg med över 200 procent medan kostnaderna för järn och stål samt VVS-material steg med drygt 100 procent. Övriga varuslag uppvisade kostnadsökningar mellan 44 och 97 procent. KPI steg under samma period med knappt 45 procent. Liksom för flerbostadshus var det bara kostnaderna för golvmaterial som ökade långsammare än KPI. Under perioden mellan första kvartalet 2004 och tredje kvartalet 2007 steg kostnaderna för bygg-



**BILD 7.4: Utveckling av relativpriset för vissa varuslag som ingår i byggmaterial för flerbostadshus 1990K1–2007K3. Kvartal**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrentverket

material med knappt 22 procent för småhus samtidigt som KPI steg med drygt 4 procent. Det som drivit kostnadsökningarna för byggmaterial under tidsperioden är framför allt kostnadsökningar för varuslagen elmaterial, järn och stål samt trävaror. Liksom för flerbostadshus var det varuslagen snickerier, trävaror och elmaterial som uppvisade de största kostnadsökningarna mellan andra och tredje kvartalet 2007.

Även om armeringsstål har uppvisat den största kostnadsökningen både under perioden mellan 1990 och 2007 samt under perioden mellan 2004 och 2007 för både små- och flerbostadshus är dess inverkan på index för byggmaterial och i förlängningen faktorprisindex liten då armerings-

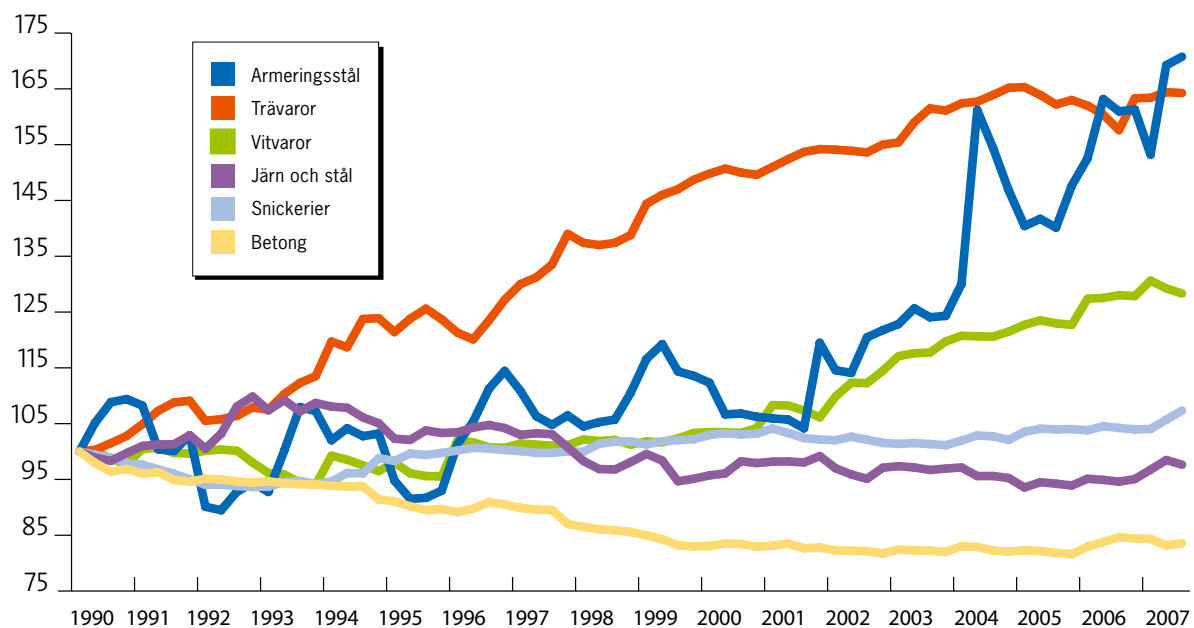
stål står för en liten del av den totala byggmaterialkostnaden vid produktion av flerbostadshus och småhus.

#### RELATIVPRISET FÖR BYGGMATERIAL

I bild 7.4 resp. 7.5 redovisas utvecklingen av relativpriset för vissa av de varuslag som ingår i produktionsfaktorn byggmaterial. Relativpriset har beräknats genom att dividera delindex för respektive varuslag som ingår i byggmaterial med motsvarande varuslag i prisindex för inhemsk tillgång.<sup>29</sup> Prisindex för inhemsk tillgång anger prisutvecklingen för varor som säljs i Sverige och erhålls genom att väga samman hemmamarknadsprisindex och importprisindex med hjälp av

## 7 Byggverksamhet

**BILD 7.5: Utveckling av relativpriset för vissa varuslag som ingår i byggmaterial för småhus. Kvartal. 1990K1=100**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

ett vägningsstal korrigerade med tull- och införselavgifter. I bild 7.4 resp. 7.5 redovisas relativpriser för varuslagen armeringsstål, trävaror, vitvaror, järn och stål, snickerier samt betong. Ett relativpris på 100 implicerar att en prisförändring för varuslaget i tidigare led har fått ett lika stort genomslag i entreprenörens kostnad för varuslaget. Ett relativpris över (under) 100 innebär att entreprenörens kostnad för varuslaget har stigit (fallit) mer än priset för varuslaget i tidigare led.

För flerbostadshus har relativpriserna för armeringsstål och trävaror uppvisat de största ökningarna. Detta innebär att entreprenörens kostnader för dessa varuslag har stigit mer än priset för varuslagen i tidigare led. Även relativpriset för vitvaror har ökat och då framför allt efter 2002. För snickerier samt järn och stål har relativpriset

oscillerat runt 100 under perioden. Relativpriset för varuslaget betong har under hela studerade perioden varit mindre än 100, vilket betyder att prisökningar i producent- och importledet inte fått fullt genomslag i entreprenörens kostnader.

Under den studerade perioden är det inga större skillnader mellan flerbostadshus och småhus rörande utvecklingen av relativpriset för de olika varuslagen. Skillnader som dock kan ses är att relativpriset för järn och stål inte uppvisar en lika stor uppgång för småhus som för flerbostadshus efter 2006 samt att relativpriset för betong ökar för flerbostadshus till skillnad från småhus under 2007.

## 7.4 Faktiska och upplevda problem inom byggområdet

Som nämnts inledningsvis i denna rapport önskade Konkurrensverket få belyst om några väsentliga förhållanden ändrats i branschen under de senaste åren inbegripet vilka faktiska och upplevda problem som finns. Konkurrensverket lät därför ARS Research genomföra en intervjuundersökning med ett fyrtiotal företrädare för olika företag (av olika storlek) inom byggbranschen. ARS genomförde en liknande undersökning i slutet av 2003. De verksamhetsområden som studien omfattat är företag med byggnadsverksamhet, byggherrar, entreprenadföretag, specialister såsom VVS-installatörer samt tak- och plåtentreprenörer, leverantörer av byggnadsmaterial, verktyg och i viss mån maskiner. I årets undersökning har företrädare för arkitektkontor inkluderats till skillnad från undersökningen 2003. Företagen är lokaliserade i olika delar av Sverige. De större företagen har internationell och nationell verksamhet. Företag från Stockholmsregionen dominerar, eftersom företagens huvudkontor ofta är lokaliserade till Stockholm. Det är också vanligt att de större företagen har representation i Stockholm. De intervjuade har haft VD:s roll eller likvärdig. Intervjuerna har genomförts mellan vecka 34 och vecka 40. En sista kontakt har tagits vecka 43.

Av undersökningen framgår att det finns ett antal förhållanden som begränsar effektiviteten och konkurrensen på marknaden. Samtidigt kan konstateras att en del betydande förändringar skett som har främjat konkurrensen. I det följande avsnittet redogörs för faktorer som rönt särskild uppmärksamhet i undersökningen. Därutöver har förhållanden som anknyter till organisationen vid byggprocessen, fackföreningarnas roll samt det svenska företagsklimatet tagits upp av de intervjuade. I syfte att ytterligare belysa vissa företeelser har citat i vissa fall återgetts.

### 7.4.1 Hinder för etablering av byggföretag

Genomgående för de intervjuade är, att de anser att det egentligen inte föreligger några legala eller branschmässiga inträdeshinder. De nya företag som startas verkar i stort sett uteslutande i produktionsledet. Framför allt inom beställarsidan (byggherresidan) anser man att det är för lätt att starta företag i branschen och att allt för många startar företag utan kompetens, varken som företagare eller som yrkesmän.

Internationella byggföretag tycks inte attraheras av den svenska byggmarknaden i någon större utsträckning trots att det inte finns några legala eller andra hinder för etablering i Sverige. Exempelvis finns det inte längre speciella byggnormer eller statliga lånevillkor etc. Allt byggande följer de gemensamma europeiska regelverken. De hinder som finns är rent praktiska och marknadsmässiga. De anledningar som nämnts till att internationella byggföretag inte etablerar sig i Sverige är att den svenska byggmarknaden är för liten samt att konkurrensen är förhållandevis hård, liksom att konkurrensen är hård för svenska företag som vill etablera sig i Tyskland eller Frankrike. För internationella företag är det mer lönsamt att etablera sig på stora marknader utanför Europa där det finns expansionsmöjligheter, som t.ex. i USA eller Asien.

För att stora internationella byggföretag ska etablera sig på den svenska byggmarknaden krävs stora byggprojekt, t.ex. Öresundsbron, Hallandsåstunneln, Södra länken eller Norra länken. Att etablera sig för att bygga 100 lägenheter i ett bostadsområde är inte intressant för de stora internationella byggföretagen. De praktiska problem som finns för utländska företag att etablera sig i Sverige är att det krävs en lokal organisation

## 7 Byggverksamhet

för att driva ett byggprojekt exempelvis en ekonomiavdelning som sköter administration, en personalavdelning som sköter personalfrågor, etc. Det är heller inte lönsamt att använda egen, t.ex. tysk eller fransk arbetskraft, i Sverige utan arbetskraften måste anställas lokalt.

Det enda större internationella byggföretag som etablerat sig och fått ett starkt fäste i Sverige är norska Veidekke. Dock har en stor mängd små internationella företag etablerat sig på svenska byggmarknaden. På leverantörssidan har internationella företag etablerat sig i Sverige genom att svenska leverantörsföretag köpts upp av internationella aktörer och ingår i internationella koncerner, även om de agerar under sina svenska namn. Skälen för etablering i Sverige är att hemmamarknaden har blivit för liten och tillväxt måste ske utanför hemmamarknaden då detta är enklare och billigare. Genom etablering utomlands påverkas inte företagen i så hög grad av lokala konjunkturskiftningar som om företaget enbart skulle finnas på en marknad.

Inom EU finns krav på att större upphandlingar ska annonseras inom hela EU, varför det är troligt att internationella byggföretag kommer att lägga anbud om projekten anses vara intressanta. Företrädare för de internationella byggföretagen upplever att den svenska marknaden för närva-

rande har en god tillväxt. Man känner att marknaden, beställarna, efterlyser fler aktörer, gärna internationella, samtidigt som beställarna också är försiktiga och ogärna vill vara de första som anlitar ett, på den svenska marknaden, nytt företag.

I intervjuerna 2003 framfördes att det är svårt att rekrytera personal till en ny organisation i Sverige. Det gällde främst ledningspersonal. Man sade då att den svenska arbetskraften är mycket trögörlig. Som anställd värnar man den anställningstrygghet man har i en organisation där man varit anställd länge. Bonusprogram, pensionsavtal och andra liknande system gör också att ledningspersonal ogärna byter arbetsgivare eller att marknaden för att rekrytera personal blir hög.

Enligt vad som framkommit i undersökningen är det svårt för företag att komma in på byggmarknaden genom uppköp av ett annat företag. Det finns exempel på dels att företag köpt ett annat företag för att finna att hela personalen lämnar företaget inom mycket kort tid, dels där personalen efter ett uppköp bestämt sig för att hellre starta egenverksamhet än att ingå i en ny koncern. Syftet med uppköpet är att få produktionsresurser, lokal förankring och lokalkännedom och ett lokalt varumärke men man blir stående med enbart maskiner.

”Det är en ganska liten marknad (Sverige). Det är inte så lätt att komma in som en utländsk aktör heller. Det är även svårt för svenska företag att komma in i andra länder. Jag tror inte att det är det som är lösningen, utan att få in material utifrån och kanske utländsk arbetskraft i stället, under svenska företag. Det är ändå materialkostnaderna som är det värsta och leveranstiderna. Där kanske de större internationella utländska företagen så småningom kommer in och börjar sälja mer. Vi ser här att de lätt anpassar sig efter priserna. Bauhaus – det är billigare att handla av dem i Tyskland än i Sverige, trots att det är samma grejer. De sätter priserna efter marknaden, det finns inget incitament hos dem att sälja det billigare än vad de behöver.”

*Företrädare för byggföretag*

”De köpte ett företag för att komma in på marknaden. Det var bara det att när det blev en ny ägare, sa personalen upp sig och startade egna företag. De fick betala väldigt mycket för cementblandarna och spadarna”

*Företrädare för byggföretag*

Det är även svårt att värdera existerande kontrakt och ingångna avtal i ett uppköpt företag vilket ökar den ekonomiska risken vid ett uppköp.

#### 7.4.2 Hinder för tillväxt

Det finns egentligen inga upplevda hinder för att driva företag inom byggbranschen utan de problem som företagen upplever rör sig om svårigheter att driva företag rationellt samt hinder för att utveckla och expandera företaget. Bland de hinder för tillväxt som byggföretagen upplever är t.ex. bristen på arbetskraft, att byggande är en lokal verksamhet, det svenska företagsklimatet samt förekomsten av starka fackföreningar. De hinder som särskilt har poängteras tas upp nedan.

#### **BRISTEN PÅ ARBETSKRAFT**

Vid den förra undersökningen 2003 diskuterades bristen på arbetskraft. Enligt vad som framkommit i årets undersökning råder det arbetskraftsbrist inom byggbranschen. Bristen på arbetskraft finns inom alla led, produktion, plats- och byggledning samt administrativ personal. Bristen på arbetskraft kan förklaras av flera faktorer. Byggbranschen har inte lyckats attrahera ungdomar att efterträda 40-talisterna som lämnar byggbranschen. Detta beror på att byggbranschen inte upplevs som attraktiv och att byggnation har en låg status. Byggbranschen har också varit dålig på att attrahera invandrare och andra generationens invandrare<sup>30</sup>.

”Tillgången på arbetskraft är just nu dålig – det finns inget folk att få tag på. Branschen står inför ett generationsskifte. Många som går i pension inom den närmaste tiden. Det är ett bekymmer. Just nu för att det är högkonjunktur, så är det en stor tillströmning till bygglinjerna. Det är bara att hoppas att det fortfarande finns jobb åt dem när de kommer ut om tre år. Det är ett bekymmer framöver att folk går ur åldersmässigt och att vissa kategorier saknas – det är inget tryck på de utbildningarna – smeder, plåtslagare.”

*Företrädare för byggföretag*

Arbetskraftsbristen har under de senaste åren inneburit möjlighet för utländsk arbetskraft att komma in på den svenska byggmarknaden. Jämfört den tidigare studien 2003 har utländsk arbetskraft blivit mycket vanligare på den svenska byggmarknaden. I den tidigare studien rådde oro för vad EU-anpassningen av arbetsmarknaden, arbetsmarknadslagstiftningen och möjligheterna för utländsk arbetskraft att verka i Sverige skulle innebära för byggsektorn. I efterhand tycks den utländska arbetskraften ha accepterats väl och farhågorna om att kvaliteten på de utförda arbetena skulle minska tycks inte ha infriats utan snarare tycks kvaliteten ha ökat. De problem som uttalats med att antalet utländska arbetare har ökat kommer från produktionsledet som anser att man inte har kunnat höja priserna trots högkonjunkturen.

Den utländska arbetskraften förekommer både i form av utländska underentreprenadföretag och som enskilda anställda individer. Det utländska tillskottet till den svenska byggbranschen sker i första hand inom produktionsledet. De företag som har anlitat utländsk arbetskraft, främst från Baltikum och Polen, är genomgående mycket

## 7 Byggverksamhet

positiva. Man anser att arbetarna från Baltikum och Polen är effektiva och gör bra arbeten. De utländska arbetarna ges enligt vissa av de intervjuade samma villkor som de svenska även om det i undersökningen framkommit att det förekommer svart arbetskraft och att vissa av de utländska arbetarna inte betalas korrekta löner.

”Börjar vi 07.00, så slår polacken i första spiken 07.00. Det är då svensken kommer till jobbet. Slutar vi 16.00, slutar polacken att jobba 16.00. Då sitter svensken i bilen på väg hem.”

*Företrädare för byggföretag*

I tider med en stark byggmarknad kommer det alltid in mer eller mindre seriösa företagare, eftersom man enligt byggföretagen kan tjäna snabba och relativt stora pengar och att det inte finns någon auktorisation för att verka som byggunderentreprenör. Redan i den förra studien konstaterades att ”vem som helst med hammare och släpkärra kan starta byggföretag”. Situationen att alltför många oseriösa eller mindre yrkeskunniga startar företag innebär problem för såväl den seriöse men okun-

nige företagaren som för beställaren. Ofta innebär det att företagaren inte kan beräkna kostnaden och tiden för arbetet rätt och att arbetet tar längre tid än beräknat alternativt att företagaren går i konkurs.

### **BYGGVERKSAMHET ÄR EN LOKAL VERKSAMHET**

Byggverksamhet är en utpräglad lokal verksamhet dels genom det uppenbara i att det mesta av byggnation och produktion sker på plats, dels genom att det är svårt för mindre byggföretag att ta uppdrag som ligger utanför det egna geografiska verksamhetsområdet. De anledningar som nämns som försvårande för byggföretagen att utföra projekt utanför sitt geografiska område eller att komma in på nya marknader är att administrationen måste finnas på den plats där projektet ska ske, att det krävs lokalkännedom och kontakter redan i projekteringsfasen samt att det är dyrt för företag att låta arbetskraften följa med till projektet då företaget måste betala traktamente, boende etc. Företag i omsättningsklassen 100 – 500 miljoner kronor, som verkar i Stockholm, ser sig som primärt Stockholmsföretag och har egentligen inga planer på att expandera till andra områden i Sverige.

”Jag tror att byggandet har varit och är väl fortfarande väldigt mycket en lokal marknad. Det finns ett antal väldigt små aktörer som agerar på en väldigt lokal marknad i kraft av kontakter och att man gör det på ett bra sätt och har en logistik och att det är avpassat för det mindre perspektivet. Ska man sedan upp och konkurrera med de stora så finns det många hinder som kan ligga till grund för det här. Man är inte lokal i hela sitt län. Då krävs det en annan apparat för att påverka på ett annat sätt, att vara lite bredare i stället. De här stora företagen JM etc. har ett helt annat sätt att jobba med planen och påverka för att planen ska bli till och även köpa mark strategiskt för att även kunna verkställa det här. Det är lite av planmonopolet som är en bidragande orsak till det här. Det är klart att det är en nödvändig förutsättning, men det krävs ett kontaktnät, det krävs att man jobbar in sig hos olika kommuner för att blir en aktör på det här sättet.”

*Företrädare för ett bygg- och fastighetsbolag*

Svårigheten med att bli accepterad på lokala marknader p.g.a. de nätverk som existerar beskriver en av de intervjuade som:

”Man har gått i samma skolor, man sitter i styrelsen för idrottsklubbarna, man sitter i kommunfulläktige, man är gift med syrran. Att komma in där är inte lätt.”

I jämförelse med tillverkningsindustrin, där expansion kan ske genom att t.ex. lägga till ett skift för att sedan transportera varorna till konsumenten är det inte möjligt att expandera inom byggsektorn på liknande vis. Byggföretagen måste i stället etablera hela verksamheten där produktionen ska ske. Även korta geografiska avstånd kan därmed verka hämmande för viljan att utföra ett projekt.

#### **KRAV PÅ TILLGÅNG TILL MARK FÖR ATT KUNNA VÄXA**

Plan- och Bygglagen (PBL) tycks inte upplevas som något större hinder för etablering, expansion eller utveckling av den svenska byggbranschen. För medelstora byggföretag kan marktilldelning och tomträtter emellertid vara ett problem. En förutsättning för att kunna expandera från ett bygg- och produktionsföretag till ett företag som ansvarar för projektutveckling i sin helhet, är att man får tillgång till mark. De riktigt stora byggbolagen (Skanska m.fl.) har redan mycket egen mark, men är ändå med och slåss om nya byggrätter. De stora bolagen kan oftast ge säkra och bättre erbjudanden till markägarna, än vad de mindre byggföretagen kan. Det finns exempel på företag som har fått mark, men som inte har haft kapital att utveckla och starta projektet och som då köptes upp av ett större företag som hade möjlighet att utveckla projektet och driva projektet.

”... när projekten är tillräckligt stora då kan inte små bolag gå in och ta dem. Varken beställarna vill det och man vill inte heller utsätta sig för den risken som ett litet bolag.”

*Företrädare för byggföretag*

Långa handläggningstider för bygglov och marktilldelning skapar kostsamma fördröjningar för många av de intervjuade. De nämner brist på handläggare på kommunerna, hårda regelverk och de stora möjligheterna för särintressenter att överklaga som skäl till detta. Det nämns även att enskilda lokala beslutsfattare har för stor makt.

”Det är komplicerat att köpa mark, och planläggningen tar ofta mycket lång tid. Detta är ett hinder. Folk överklagar ofta byggplanerna, det är både privatpersoner och intresseorganisationer. Det kan vara fågelskådare, arkeologer, alla möjliga miljöaspekter. Det kan vara någon som anser att vattenanvändningen eller läget inte är OK trots att vi har fått grönt ljus från kommunen redan. Det borde vara svårare att gå vidare med överklaganden efter den första instansen. Som det är nu går ärenden ofta från kommunen vidare till länsstyrelsen och ibland till regeringen där de kan ligga i 1–2 år. Sedan borde man få betala om man gick vidare efter den första instansen.”

*Företrädare för byggföretag*

## 7 Byggverksamhet

Två företag i Stockholmsregionen, ett entreprenadföretag och en leverantör, anger att bristen på mark hindrar deras expansion. Båda verksamheterna är mycket utrymmeskrävande. Entreprenadföretaget behöver parkeringsplatser för sina bilar och maskiner och leverantörsföretaget behöver helt enkelt utrymme för sin försäljning. Båda företagen ligger idag på attraktiva tomter, som man bedömer kommer att användas för bostäder i framtiden. Det finns i alla fall inte utrymme för expansion på tomterna. Alternativet att flytta verksamheterna alltför långt utanför Stockholm känns inte attraktivt, då tappar man Stockholm som marknad och blir snarare ett "förortsföretag".

### ÖVRIGA HINDER FÖR EXPANSION

Många små och medelstora byggföretag upplever att det är svårt och egentligen inte särskilt lönsamt att vara företagare i Sverige och att man inte har någon önskan att växa. Ett hinder som gör att byggföretagen inte vill växa är arbetsgivaransvaret och den administration som det kräver att ha anställd personal. Företagen upplever att det är ett stort ansvar att anställa personal, att det är svårt att anpassa antalet anställda efter tillgången på arbete samt att det är svårt att säga upp personal som inte är lämplig för de arbetsuppgifter de är anställda för.

Olika fackföreningar uppges i undersökningen ha en mycket stark ställning inom byggsektorn vilket verkar hämmande för branschens genom att t.ex. försvåra för utländsk arbetskraft att arbeta i Sverige.

De organisationsproblem som finns inom byggsektorn hänger samman med hur byggprocessen fungerar. Såsom det fungerar är byggprocessen mycket uppdelad. Från att markägaren

bestämmer att han ska bygga, via arkitekter och planering, anbudsupphandling till genomförandet. Eftersom varje byggprojekt genom detta förfarande blir unikt, kan byggföretagen inte produktifiera (effektivisera) sin verksamhet. Till detta kan också föras att eftersom många byggföretag till stor del anlitar underentreprenörer, blir uppdragen kortsiktiga, för alla parter. Gjutarna gör sin del, snickarna gör sin del, el gör sin del, allt görs utan en generell "helikoptersyn". En intervjuad vid ett större byggföretag tar också upp detta, men omvänt. De har ofta egna projekt. De har egen personal och har långsiktiga samarbeten med sina underleverantörer. På så sätt kan de utveckla arbetsmetoder och logistik.

### 7.4.3 Upphandling

Jämfört med den föregående undersökningen från 2003 diskuteras offentlig upphandling inte i samma uppfattning. Anledningen till detta är inte klagjord men en potentiell förklaring kan vara att den innevarande högkonjunkturen leder till att de offentliga upphandlingarna inte är lika intressanta arbetsobjekt som under en lågkonjunktur.

De som berört offentliga upphandlingar anser i korthet att det är bra och en fördel att få kännedom om upphandlingar, samtidigt som det innebär mycket arbete att skriva anbuden. De krav som ställs från den upphandlande enheten upplevs ibland som så höga att enbart vissa företag har möjlighet att lämna anbud. I vissa fall är man förvånad över att upphandlare bara ser på priset, utan att ifrågasätta om kostnaden är rimlig och om det går att utföra uppdraget, på ett lagligt sätt, till det pris man offererar.



”De borde ju räkna. Då kan de se att det är inte rimligt att utföra uppdraget till den kostnaden, om man ska betala skäliga löner, sociala avgifter, skatter och allt. Men accepterar kommunen att man tar in utländsk arbetskraft och inte betalar dem korrekt ...”

*Företagare inom entreprenad*

Oklara och otydliga utvärderingar framförs också som irritationsmoment vid offentliga upphandlingar. Upphandlingarna beskrivs som okuniga, så till vida att upphandlingarna kan vara formellt felaktiga och överklagas av de stora företagen om de ej fått uppdraget eller så till vida att upphandlingarna ställer ”fel” krav eller gör felaktiga utvärderingar.

När det gäller privata upphandlingar och planering av byggprojekt har de medverkande i undersökningen många synpunkter. Det finns de som anser att arkitekter och de som är involverade i projekteringsstadiet har för stor påverkan på upphandlingen. Att arkitekter, genom sin önskan att själva utmärka sig, hindrar utvecklingen av byggmarknaden. Andra anser att branschen måste få mer långsiktigt ägande och där arkitekter kan bidra med nytänkande och visioner för byggnader som ska leva för eftervärlden. Enligt en intervjuad är det inte ovanligt att man inte har kunskap om alla delar eller glömmar centrala delar vid projekteringen. När byggföretagen sedan lämnar anbud, lämnar de bara på det som anbudet ska omfatta. Glömda delar eller förändrade förutsättningar tilläggfaktureras. Det är även vanligt att anbud från underentreprenörer innehåller samma lösningar. Detta beror på att de pressade anbudstiderna och priserna leder till att underleverantören väljer att kopiera materialleverantörerna, eller inom vissa delar av branschen materialleverantörens, lösning.

#### 7.4.4 Nytänkande inom byggsektorn

Byggnation är en långsiktig verksamhet och den utveckling som har skett har hittills skett relativt långsamt. Det finns många skäl för detta, bl.a. att varje byggprojekt har lång livslängd, är kostnadskrävande och berör många människor. Det bidrar till att utvecklingen inte är lika snabb som till exempel inom IT eller bilindustrin.

”Byggindustrin har inte haft någon produktivitetsutveckling alls, för att byggandet inte har den globala konkurrensen. Det är möjligt så att byggandet till naturen är väldigt jordbundet och det har i alla fall varit så att man inte säljer färdiga produkter. Sen är det jordbundet med en massa maskiner och platsbundet med tradition och kultur på ett annat sätt än bilar och mobiltelefoner.

*Arkitekt*

Det är främst inom nyproduktion av bostäder som man överhuvudtaget talar om nytänkande och nya produktionsmetoder. Exempel som nämns på nya produktionsmetoder, vilka vissa även nämndes 2003, är prefabricering, NCCs fabriksbyggande<sup>31</sup>, badrum och toaletterum som kan levereras i moduler och monteras på plats. Nu talas det också om hela rum, som kan levereras som moduler och där anslutningar av el och ventilation görs på

## 7 Byggverksamhet

plats. Man talar om en ökad tillämpning av metoder man kände till tidigare.

Inom infrastruktursatsningar (vägar, broar, tunnlar och andra kommunikationssystem) finns ett nytänkande i form av nya finansieringslösningar, där den offentliga sidan och privata intressen genomför gemensamma projekt och finner gemensamma finansieringslösningar.

Byggföretag fungerar oftare än tidigare som s.k. "construction management" företag. Det är företag som planerar, leder och driver byggprojekt men som hyr in företag i byggnadsfasen. Att inte ha anställd personal ökar flexibiliteten samt minskar risken och administrationen för företagen.

"Sedan står vi och faller på personalfrågor. Varje gång du anställer tar du en möjlighet och en risk. Att dra på sig mer och mer personal ökar risken i bolaget. Man märker en tendens att när det är högkonjunktur då är man villig att expandera, men du expanderar inte i byggbranschen genom att köpa en ny stor maskin, du vill inte öka din personalstyrka så våldsamt mycket, tar in en i taget. Det finns alltid som ett hot. Då sitter du med en personalstyrka som kostar pengar och den kan du inte reducera på ett bra sätt. Därför blir det en konsekvens att man på olika sätt försöker köra en verksamhet utan att låsa så mycket egna resurser. Du hyr in folk, du säljer av tjänster osv. Det är därför CM-bolagen (Construction Management) växte väldigt kraftigt. De satt bara på ett managementkunnande och så köpte de alla tjänster, risken blir liten."

*Företrädare för byggföretag*

Utvecklingen av "construction management" företag kan dock, enligt medverkande i undersökningen, snarare vara en efterkonstruktion och att utvecklingen snarare beror på att antalet byggprojekt minskat vilket tvingat företagen att säga upp personal som sedan ej återanställts.

Det talas också mer om att bygga energisnålt och miljövänligt. Nu diskuteras miljöaspekterna på byggnation mycket. Det gäller såväl inom byggprocessen (material, leveranser, logistik) som miljöaspekter under byggnationens livscykel (uppvärmning, underhåll och drift). Inom grossistledet och bland leverantörsföretag talar man om utvecklad logistik och förbättrade och mer skräddarsydda leveranser till kunderna.

### 7.4.5 Byggmaterialektorn och grossistledets utveckling

Under de senaste åren tycks internationaliseringen av byggmaterialektorn ha ökat. Internationaliseringen har främst skett i grossistledet dels genom att svenska grossist- och leverantörsföretag har köpts upp av internationella företag och företagsgrupper, dels genom att grossistföretag gör inköp av byggmaterial internationellt. Exempel som nämns på det senare är att grossistföretag inhandlar plywood från Baltikum och gipsskivor från Kina. Efter det att grossistföretagen lämnat specifikationer och producenterna inkommit med offerter säljs det inköpta materialet med den svenske leverantörens namn.

Byggföretag tycks i något större utsträckning köpa material internationellt än tidigare. I de fall det sker är syftet att få lägre priser genom att undvika de svenska grossisterna. Det kan också vara så att svenska företag har sina fabriker utanför Sverige, till exempel leverantörer av köksutrustning. Att byggföretagen direkt inhandlar material från utlandet förekommer dock inte i någon större utsträckning, i de fall det sker kommer leverantörerna från närliggande länder som Danmark och

Tyskland. Att byggföretag inte upphandlar material internationellt beror på att det är svårt att göra internationella affärer p.g.a. att det krävs personella resurser och goda språkkunskaper, att det är viktigt att få byggmaterialet till byggarbetsplatsen vid rätt tidpunkt i byggprocessen vilket försvåras vid internationella beställningar, att det sällan är lönsamt att transportera byggmaterial långa sträckor samt att det är svårt få kompletteringsleveranser eller tillbehör till material som är inköpt från internationella leverantörer. I undersökningen 2003 talades om möjligheten att kunna köpa material på spotmarknader, i årets undersökning är detta inget som diskuterats.

Branschens system med grossistföretag kritiserar av många, såväl byggherrar som byggföretag och leverantörer. Badrumsutrustning är ett exempel där intervjuade företag skulle vilja köpa direkt från de svenska leverantörerna, men där de är hänvisade att köpa genom grossistföretag. I några fall har man löst situationen genom att välja utländska, i Sverige välkända, fabriker direkt från fabrik. Företrädare för byggföretagen anser att grossistledet delvis hindrar branschens utveckling. Genom att vissa produkter måste köpas genom grossistledet och inte kan köpas direkt från fabriken, anser man att det hämmar byggföretagen från att rationalisera i inköpsledet. Grossister och leverantörer av byggnadsvaror anser å andra

sidan att deras rationaliseringar och möjligheter till stora och internationella inköp gör att priserna kan hållas nere och god tillgång på material kan garanteras.

I specifika delar av byggmaterialektorn finns det problem med att samarbetsorganisationer och leverantörsgrupper styr prisnivåer och leveranser. Detta gäller byggmaterial inom VVS, el och ventilation. Det kan även förekomma vid större infrastrukturprojekt att de större byggföretagen, vilka har tillgång till eget material, har fördelar vid anbudsgivningen genom att de inte levererar material till mindre entreprenörer eller tar ut höga priser för material. Företrädare för både större byggföretag och leverantörsföretag är förvånade över hur byggmaterialektorn fungerar inom byggbranschen. Man talar om cement/betong där ett företag har cirka 80 procent av den svenska marknaden. Man talar om el och installationer, där man känner, utan att på något sätt ha bevis för det, att priserna är mycket samordnade. Andra talar om att det är svårt eller omöjligt att köpa till exempel badrumsinredning direkt från fabrik, utan man måste göra inköpen genom grossistföretag. Kraven på materiel tycks f.n. dock inte vara något större område för diskussioner. De legala kraven i Sverige upplevs vara desamma som i övriga EU och borde därmed inte vara något större handelshinder.

## 7.5 Svagt omvandlingstryck inom bygg- och anläggningssektorn

Bygg- och anläggningssektorn kan sägas ha kännetecknats av en situation med statisk konkurrens snarare än en situation med dynamisk konkurrens. Detta har inneburit att företag som etablerat sig på marknaden i hög utsträckning konkurrerat

med befintlig teknik och byggprocesser vilket inte bidragit till någon högre grad av utveckling. Den rådande strukturen på marknaden har därmed kunnat bevaras.

## 7 Byggverksamhet

En situation med dynamisk konkurrens innebär ett omvandlingstryck vilket pressar företagen till förnyelse av teknik och att företag som etablerar sig konkurrerar med nya eller mer utvecklade tekniker. Dynamisk konkurrens innebär att företag som anammar ny teknik eller på andra sätt effektiviserar sin verksamhet får konkurrensfördelar jämfört med företag som inte utvecklar verksamheten. Därigenom uppnås en högre produktivitet vilket gynnar konsumenterna i form av ett större, och mer varierat, utbud samt lägre priser. I bygg- och anläggningssektorn har omvandlingstrycket varit svagt vilket har skapat svaga incitament för företagen att arbeta med effektivitetshöjande åtgärder eller innovationer. I stället har vissa företag valt andra strategier som i vissa fall varit direkt olagliga som t.ex. kartellsamarbete.

Byggsektorn uppvisar ett flertal av de särdrag som ökar risken för att olagliga konkurrensbegränsande samarbeten, karteller, ska uppstå och vara i kraft över tiden. Fåtalldominans är en faktor. En annan faktor är att inslaget av anbudskonkurrens är stort, vilket underlättar horisontellt samarbete. Vidare är inträdeshindren för att vara verksam på nationell nivå relativt omfattande vilket motverkar nyetablering och ökar möjligheterna för företagen att upprätthålla framgångsrika karteller. Produkterna inom bygg- och anläggningsområdet, såsom asfalt, cement etc. är tämligen homogena vilket underlättar ett otillåtet samarbete mellan konkurrenter. Till detta kommer att byggsektorn har en tradition av samarbeten inom branschorganisationer 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 (MD 2003:2), VVS-installationer (MD2005:5), ventilationsentreprenader (Mål nr T 11660-03), och den s.k. asfaltkartellen (Mål nr T 5467-03) som är det största konkurrensmålet i Sverige genom tiderna. Den beskrivs närmare i följande delavsnitt.

### 7.5.1 Asfaltdomen

Den 10 juli 2007 meddelade Stockholms tingsrätt dom i det s.k. asfaltkartellmålet – det största konkurrensmålet hittills i Sverige. Företagen NCC, Skanska, Peab Asfalt och Vägverket Produktion med flera fälldes för att ha gjort upp om priser, anbud och marknader. Huvudförhandlingen hölls hösten 2006 vid Stockholms tingsrätt och varade i drygt 40 dagar och närmare 70 personer hördes som vittnen. Stockholms tingsrätt fastställde att företagen sammanlagt ska betala konkurrenskadaavgift uppgående till närmare en halv miljard kronor.

Enligt tingsrätten har det funnits "ett gemensamt syfte hos företrädare för företagen att dela upp marknaden och fastställa prisnivåer på de anbud som skulle lämnas in" till beställare av asfaltbeläggingsarbeten. Tingsrätten menade vidare att det utbildats en praxis där de större företagen kontaktat mindre företag och betalat dessa för att de skulle avstå att lämna anbud i olika upphandlingar på asfaltbeläggingsmarknaden. De enskilda uppgörelserna har, enligt tingsrätten, haft ett sådant samband med varandra att de måste anses ingå i en fortlöpande överträdelse. En konsekvens av att en överträdelse kan anses ingå i en fortlöpande överträdelse är, enligt tingsrätten, att samtliga företag som deltagit i den fortlöpande överträdelsen kan hållas ansvariga för hela överenskommelsen, även om de inte varit delaktiga i varje beslut. Anmärkningsvärt är att statliga Vägverket har haft dubbla roller i den misstänkta kartellen. Vägverket är en betydande beställare av asfaltbeläggningar, samtidigt som ett av fällda företagen är Vägverket Produktion, dvs. en enhet inom Vägverket. Tingsrätten anförde att Vägverket har haft olika roller, dels rollen som beställare, dels rollen som producent eller leverantör och att Vägverket, i sin roll som producent eller leverantör, har varit en konkurrent till övriga instämnda företag i målet. Tingsrätten fann därför att kartell-

” I bygg- och anläggningssektorn har omvandlingstrycket varit svagt vilket har skapat svaga incitament för företagen att arbeta med effektivitetshöjande åtgärder eller innovationer. I stället har vissa företag valt andra strategier som i vissa fall varit direkt olagliga som t.ex. kartellsamarbete. ”

samarbetet som träffats mellan Vägverket, genom Vägverket Produktion, och konkurrerande företag beträffande vägverksupphandlingar haft ett konkurrensbegränsande syfte.

Utredningen av asfaltkartellen inleddes under 2001 efter det att ett tips inkommit till Konkurrensverket från en före detta anställd person på NCC och ett företag som deltagit i kartellupp-görelser. De personer som avslöjat kartellsamarbetet lämnade en mängd handlingar till Konkurrensverket, bl.a. noteringar från kartellmöten. I oktober 2001 genomförde Konkurrensverket oanmälda platsbesök, s.k. gryningsräder, hos ett flertal asfaltföretag varvid ett stort antal handlingar kopierades. Redan innan tipset inkom hade Konkurrensverket misstankar om att det förekom en kartell mellan asfaltföretag i Sverige och den information som inkom genom tipset och under utredningen bekräftade verkets misstankar. En stämningsansökan riktad mot de misstänkta företagen lämnades in till Stockholms tingsrätt under våren 2003. Efter viss justering yrkade Konkurrensverket att företagen skulle betala 1,2 miljarder kronor i konkurrensskadeavgift (böter) till följd av sina överträdelse.

#### **SKADESTÅNDSKRAV FRÅN KOMMUNER OCH ANDRA DRABBBADE P.G.A. ASFALTKARTELEN**

Efter det att anbudskartellen på asfaltmarknaden avslöjats tillsatte Vägverket en analysgrupp för att undersöka beläggningspriserna. Analysgruppen fann att det funnits stora skillnader på ett antal standardprodukter och att det under åren innan 2002 varit markanta prisökningar i mellersta och västra Sverige som efter 2002 följdes av stora prisfall. Skillnaderna i prisnivåer i dessa regioner kan inte förklaras med olika beställarkrav eller olika transportlängder. Enligt Vägverkets beräkningar skulle de totala kostnaderna för utlagda arbeten 2001 varit mellan sex och åtta procent lägre om 2001 års produktionsvolym skulle utförts med 2002 års anbudspriser. Detta motsvarar mellan 100 och 125 miljoner kronor.<sup>32</sup>

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 asfaltbeläggningsarbeten. Frågan om eventuella skadestånd p.g.a. kartellsamarbetet berörs inte i asfaltmålet. Det är en sak som de drabbade själva får ta ställning till. Ett flertal kommuner har krävt skadestånd av anläggningsföretagen för de merkostnader som kartellen fört med sig. Ett exempel är Linköpings kommun som kräver 23 miljoner av asfaltföretagen i skadestånd. Det är dock troligt att många kommuner kommer att invänta domen från Marknadsdomstolen innan skadeståndskraven prövas av domstol.

## 7 Byggverksamhet

### 7.6 Den kommunala plan- och byggprocessen

I skriften "Bostäder på marknadens villkor"<sup>33</sup> beskriver författarna Hans Lind och Stellan Lundström hur nyproduktionen av bostäder kännetecknas av ett antal egenskaper som minskar förutsägbarheten och ökar riskerna. Detta har gjort att byggandet av bostäder domineras av ekonomiskt starka aktörer som kan bära den osäkerhet som enskilda byggobjekt innebär. Ur ett konkurrensperspektiv är det dock viktigt att mindre företag och kapitalplacering har möjlighet att vara med och bygga bostäder. Författarna tar bl.a. upp det långa tidsspannet som kan föreligga från idé till färdigt hus, att antalet aktörer i plan och byggprocessen är många och deras intressen är olika och ibland motstående, att plan- och byggprocessen är omgärdad med ett omfattande regelverk samtidigt som det är svårt att förutse det slutgiltiga utslaget då besluten fattas av politiska organ samt att den ekonomiska ansvarsfördelningen inte är klargjord från början varvid risken finns att kommunen lägger över kostnader på byggaren sent i processen. Författarna konstaterar sammantaget att plan- och byggprocessen kännetecknas av bristande transparens och höga transaktionskostnader. Detta gynnar redan etablerade aktörer som har ett försprång när det gäller information,

om enskilda kommuners policy, samt ofta har ett existerande kontaktnät. Vid byggande av hyreshus tillkommer den osäkerhet som finns om hyresgästernas vilja att genom hyran betala för olika kvaliteter i boendet.

För att locka fler aktörer till bostadsbyggande föreslår författarna att förutsägbarheten ökar vid planeringen av bostäder. Exempel på åtgärder som författarna föreslår är följande:

- Tydliga tidsgränser vid hantering av plan- och bygglovsärenden.
- Att kommunen ramplanerar kvarter eller enskilda hus snarare än detaljplanerar bebyggelsen. Detta lämnar större möjlighet för byggherren att anpassa bebyggelsen till marknadens krav och den tekniska utvecklingen. Med möjligheter till detaljanpassning inom given planeringsram undviks tidskrävande processer vid planändringar
- Att processen blir mer strukturerad genom att kommunen upprättar en kravspecifikation så att byggherrarna kan se att kommunens olika krav uppfylls.
- Att enskilda aktörer som vill bygga kan få kommunala beslut prövade av en högre instans.

### 7.7 Avslutande kommentarer

Bygg- och anläggningssektorn, som är konjunkturberoende, kännetecknas av en marknadsstruktur med ett fåtal stora företag som kan verka och konkurrera nationellt och ett stort antal små företag som verkar på regionala eller lokala mark-

nader. Marknadsstrukturen tillsammans med ett svagt omvandlingstryck och höga inträdeshinder ökar förutsättningarna för att konkurrensbegränsande samarbeten kan uppstå och fortleva över tiden vilket asfaltkartellen är ett exempel på. Sam-

arbete inom branschorganisationer i byggsektorn har tidigare förekommit om utgivning av gemensamma prislistor. Byggsektorn har även problem med ekonomisk brottslighet och svart arbetskraft. För att lösa det sistnämnda problemet pågår det inom byggindustrin ett program med obligatorisk ID- och närvaroredovisning på arbetsplatsen. Bakom ID 06 står Byggbranschen i samverkan vilket är en sammanslutning av olika intressegrupper inom byggsektorn som t.ex. Byggnadsarbetarförbundet, Sveriges Byggindustrier och Byggcheferna/Ledarna.

Inslaget av utländsk arbetskraft och utländska byggföretag på bygg- och anläggningsmarknaden har ökat väsentligt under de senaste åren. De flesta utländska byggföretagen är dock små och verkar ofta som underentreprenörer vid större byggprojekt. Det största utlandsägda byggföretaget på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden är norska Veidekke som bedriver såväl bostads- som anläggningsprojekt på nationell basis. Enligt data från Sveriges Byggindustrier var Veidekke år 2006, efter omsättning, det sjunde största byggföretaget på den svenska marknaden.

#### **BYGGMATERIALESEKTORNS UTVECKLING**

Inom byggmaterialesektorn och grossistledet har internationaliseringen ökat de senaste åren genom att utländska företag köpt byggmaterial- och grossistföretag samt genom att vissa byggföretag köper material direkt från utlandet utan inblandning av svenska grossister. Enligt företrädare för materialtillverkningsindustrin har det skett en måttlig ökning av direktinköp från byggföretagen men man förutser att detta kommer att bli vanligare inom den närmaste femårsperioden beroende på en ökad priskonkurrens på den inhemska marknaden och en ökad import. De förändringar som aktörer inom bygg- och anläggningssektorn förutspår under de närmaste åren är bl.a. en fortsatt ökning av direktimporten, längre och mer omfattande avtal mellan tillverkare och byg-

gentreprenörer, en koncentration av materialinköp till färre leverantörer samt färre men större inköp för att uppnå större volymer och en effektivare logistik.<sup>34</sup>

#### **PLAN- OCH BYGGPROCESSEN**

Produktion av bostäder kännetecknas av egenskaper som gör att riskerna för aktörerna är höga. Detta leder till att ett fåtal ekonomiskt starka aktörer kan verka inom produktion av bostäder vilket är negativt från ett konkurrensperspektiv. För att öka konkurrenstrycket vid byggande av bostäder måste åtgärder vidtas som minskar de ekonomiska riskerna för mindre aktörer. Exempel på åtgärder är en bestämd tidsutdräkt vid kommunernas handläggning av plan- och byggärenden och att plan- och byggprocessen blir mer strukturerad så att det framgår vad som krävs och byggherren kan se att de upplever kraven.

#### **ÖKADE BYGGKOSTNADER**

Kostnaderna för nyproduktion av bostäder har ökat betydligt mer än utvecklingen av den allmänna prisnivån mätt enligt KPI sedan 1990. Kostnaderna ökade kraftigt i mitten av 1990-talet men ökningen stagnerade i början av 2000-talet. Sedan 1990 har de kostnader som entreprenören möter vid produktion av flerbostads- och småhus ökat med 83 respektive 76 procent medan KPI ökat med 45 procent. Det är kostnader för byggmaterial samt transporter, drivmedel och elkraft som uppvisat de största kostnadsökningarna. Både vid produktion av flerbostads- och småhus gäller att armeringsstål samt elmaterial uppvisar de största kostnadsökningarna sedan 1990. Entreprenörens kostnad för material har i vissa fall förändrats oproportionellt mycket jämfört med den prisutveckling som rått för motsvarande varugrupp i ett tidigare led. Stora relativa kostnadsökningar har bl.a. skett för armeringsstål och trävaror. Troliga anledningar till de ökade kostnaderna för material sedan 2004 är den goda konjunkturen under

## 7 Byggverksamhet

slutet av den redovisade perioden, konkurrensen om råmaterial från andra näringsgrenar och tillväxtmarknader som Kina och Indien. Byggherrens kostnader vid produktion av bostäder har sedan

1990 inte ökat lika mycket som KPI. Att kostnaderna för material har ökat så pass mycket som de gjort sedan 1990 kan vara en indikation på bristande konkurrens samt att marknaden uppvisar en stelhet och bristande förmåga till utveckling.

<sup>1</sup> Exempel på utredningar som behandlat byggsektorn är "Utmärkt! Samhällsbyggnad" (Fi 2004:15), "Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens" (Konkurrensverkets rapportserie 1996:15), Kommerskollegium rapport (1996:1) samt NUTEK (Info. 365-96), "Från byggsekt till byggsektor" (SOU 2000:44) samt "Skärpning Gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna, och kompetensen i byggsektorn" (SOU 2002:115)

<sup>2</sup> Detta begrepp definieras i avsnitt 8.1.1.

<sup>3</sup> www.id06.se, 2007-12-14

<sup>4</sup> Byggindustrin omfattar alla näringsgrenar inom SNI 45.

<sup>5</sup> www.ssd.scb.se, 2007-12-13

<sup>6</sup> Här avses Husbyggnadsentreprenörer (SNI 45211), Entreprenörer för andra byggnadsverk (SNI 45212), Byggnadsplåtslagerier (SNI 45221), Övriga entreprenörer för takarbeten (SNI 45229), Väg- och markanläggningsentreprenörer (SNI 45230), Vattenbyggnadsentreprenörer (SNI 45240) och Andra bygg- och anläggningsentreprenörer (SNI 45250)

<sup>7</sup> www.ssd.scb.se, 2007-12-10

<sup>8</sup> www.bygg.org, 2007-10-19

<sup>9</sup> Sveriges 50 största byggföretag 2005, Efter lista för 2005 så det är möjligt att något företag saknas.

<sup>10</sup> www.bygg.org, 2007-10-19

<sup>11</sup> De sektorer som redovisas i tabell 7.2 är Byggmästare & Byggnadsentreprenörer; Elmaterial, tillverkning & partihandel; VVS-material, tillverkning & partihandel; Betonghålsentreprenörer; Takentreprenörer; Betong-, Cement-, Tegel- & Kalkindustri; Isoleringentreprenörer; Byggplatsutrustning; Dörrar, Portar & Fönster tillverkning & partihandel; Hus, tillverkning & handel; Plattsättningsentreprenörer; Murnings- och putsningsentreprenörer; Väg- och Anläggningsarbeten; Entreprenadmaskiner; Elkonsulter; VVS-konsulter; Golventreprenörer; Golvbeläggningar, tillverkning & handel; Byggvaruhandel; Ventilationsentreprenörer; Måleriarbeten; VVS-installatörer; Elinstallatörer; Schaktning & Grundarbeten; Byggkonsulter.

<sup>12</sup> Gruppen övriga avser företag som har postadress i utlandet

<sup>13</sup> ITPS (2002) och ITPS (2006). Utländskt ägande är definierat som att mer än hälften av aktiernas röstvärde innehas av utländska ägare.

<sup>14</sup> www.bygg.org, 2007-10-19

<sup>15</sup> Med bygginvesteringar avses ny- och ombyggnad av fastigheter samt investeringar i anläggningar.

<sup>16</sup> Data från Sveriges Byggindustrier

<sup>17</sup> SOU 2002:115

<sup>18</sup> Sveriges Byggindustrier, (2007a)

<sup>19</sup> SOU 2002:115.

<sup>20</sup> www.ssd.scb.se, 2007-12-04

<sup>21</sup> Boverket, (2005)

<sup>22</sup> Gjutna betongplattor uppkallade efter Kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell

<sup>23</sup> Boverket, (2007)

<sup>24</sup> Populationen som ligger till grund för BPI utgörs av flerbostadshus samt småhus som ska försälas eller upplåtas som bostads- eller hyresrätt. Detta gör att småhus som ska bebos av byggherren, egnahem, ingår inte i populationen.

<sup>25</sup> Finansdepartementet, (2002)

<sup>26</sup> www.ssd.scb.se, 2007-11-14, Enligt viktrevision 2004

<sup>27</sup> I bild 7.3 redovisas FPI exklusive löneglidning då det har en bättre jämförelsebarhet med övrig statistik. FPI inklusive löneglidning avspeglar på ett mer korrekt sätt de faktiska kostnadsökningarna för de produktionsfaktorer som används i byggandet. Under den aktuella perioden är dock skillnaden mellan FPI inklusive respektive exklusive löneglidning små. I populationen som ligger till grund för FPI ingår bl.a. inte specialbostäder och styckebyggda småhus.

<sup>28</sup> SOU 2000:44

<sup>29</sup> De indexserier som använts för att beräkna relativpriset är indexserier som ingår i "SPIN 2002 Standard för svensk produktindelning efter näringsgren 2002". Vid beräkandet av relativpriset har följande index i SPIN 2002 används; Trävaror-20.1 Trä, sågat, hyvlat eller impregnerat, Snickerier-20.3 Monteringsfärdiga trähus, byggnads- och inredningssnickerier, Betong-26.61 Betongvaror för byggändamål, Armeringsstål-27.3 Annat primärbearbetat järn och stål, Järn och Stål-28.1 Byggnadsmetallvaror, Vitvaror-29.71 Elektriska hushållsmaskiner och hushållsapparater.

<sup>30</sup> Sveriges Byggindustrier, (2007b). Att personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade inom byggindustrin visar uppgifter från Sveriges Byggindustrier. År 2004 uppgick andelen med utländsk bakgrund till 7,5 procent inom byggindustrin jämfört med 13,6 procent för alla näringsgrenar. Även när det gäller andelen utrikesfödda är andelen lägre än för näringslivet som helhet. 2005 var andelen utrikesfödda 5,7 procent medan motsvarande uppgift för hela arbetsmarknaden var 11,2 procent.

<sup>31</sup> www.dn.se, 2007-11-22, NCC beslutade under november 2007 att avveckla fabriken i Hallstahammar som tillverkar delar till flerbostadshus.

<sup>32</sup> www.vv.se, Pressmeddelande 2002-04-24

<sup>33</sup> Lind, H. och S., Lundström (2007)

<sup>34</sup> Industrifakta, (2007)



## 8 Regelreformingering och liberalisering

## 8 Regelreforming och liberalisering

# 8 REGELREFORMERING OCH LIBERALISERING

Under 1980- och 1990-talen svepte i olika länder i Europa en våg av liberaliseringar av olika produktmarknader som tidigare varit skyddade för konkurrens. En omfattande liberaliserings- och privatiseringsprocess inleddes i Storbritannien under 1980-talet. Telekommunikationsföretaget British Telecom (BT) var det första allmännyttiga företaget som privatiserades 1984. Därefter har, i varierande grad, bl.a. elmarknaden och marknaden för järnvägstransporter öppnats för konkurrens. I USA påbörjades samma process redan under 1970-talet, bl.a. med liberalisering av flyg- och telemarknaderna.

I Sverige ägde flera liberaliseringar rum under 1990-talet. Betydelsefulla reformer är liberaliseringen av taximarknaden den 1 juli 1990, av inrikesflyget den 1 juli 1992, av postmarknaden den 1 januari 1993 samt av telemarknaden den 1 juli 1993. Den 1 januari 1996 trädde nya regler för elmarknaden i kraft, varigenom produktionen av och handeln med el blev konkurrensutsatta verksamheter. Sedermera har även marknaden för naturgas öppnats för konkurrens, vilket skedde den 1 juli 2005.

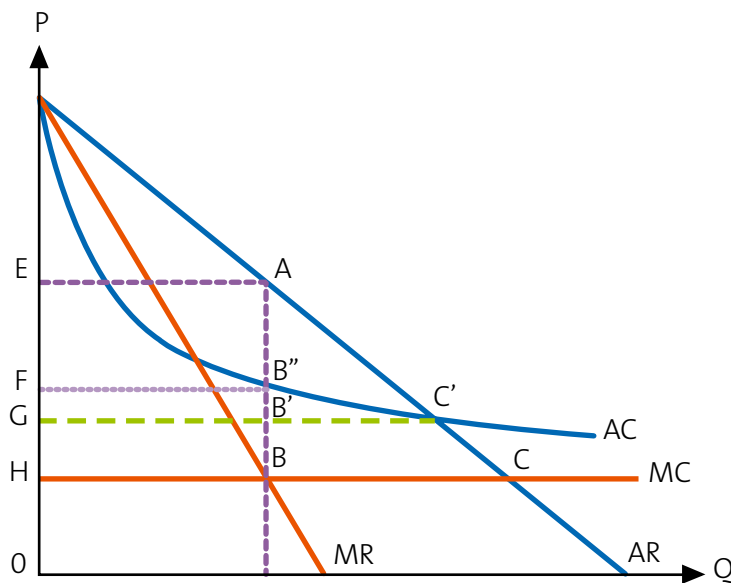
Begreppet avreglering har ofta används för att beskriva den omvandling som skett i detta avseende under de senare 10–15 åren. Begreppet är emellertid missvisande då det inte varit fråga om några avregleringar i egentlig mening, utan i stället har regelverk tillkommit eller ändrats när marknader liberaliserats för att konkurrensen ska kunna fungera. Exempel på renodlade avregleringar är avskaffandet av affärstidsregleringen 1972 och avvecklingen av kredit- och valutaregleringarna

under 1980-talet. Dessa avregleringar har varit av stor betydelse för konkurrens och välfärd.

Det finns flera faktorer som ligger bakom denna utveckling. Ett viktigt skäl har varit att insikten om konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten ökade under 1980- och början av 1990-talet. Andra betydelsefulla faktorer har varit en allt snabbare teknisk utveckling i kombination med en ökad internationalisering och ändrade efterfrågemönster. En ökad fokusering har också skett mot att en bransch består av olika verksamhetsled (produktion och distribution) som kan konkurrensutsättas i olika omfattning. Utvecklingen har inneburit att marknader som tidigare kännetecknades som s.k. naturliga monopol eller haft inslag av naturliga monopol inte längre kunde klassas som sådana.

Naturliga monopol är mer sannolika bland nätverksbranscher p.g.a. stordrifts- och samproduktionsfördelar. När det är tekniskt möjligt för en enda producent att tillgodose hela marknads-

**BILD 8.1: Reglering av monopol**



efterfrågan 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. Exempel på naturliga monopol är el- och naturgasnät. Detta illustreras i bild 8.1.

Som framgår av bilden överstiger den produktionsnivå där skal fördelarna 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 mar-

ginalkostnaden. 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. Som nämnts ovan inverkar även en ökad efterfrågan 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.

## 8 Regelreforming och liberalisering

### ILLUSTRATION AV SAMPRODUKTIONSFÖRDELAR

Kostnaden för en tjänst med utgångspunkt från definitionen av SAC (*eng.* Stand Alone Cost) kan beräknas som kostnaden för att producera tjänsten<sup>1</sup> (vid den existerande efterfrågevolymen) utan att hänsyn tas till att andra tjänster redan kan produceras av företaget. Kostnaden för en tjänst med utgångspunkt från definitionen av IC (*eng.* Incremental Cost) är i stället den kostnad som uppkommer för en ny tjänst (eller flera nya tjänster) när hänsyn tas till att andra tjänster redan produceras. Detta kan illustreras nedan med ett fiktivt exempel.

Ett företag tillverkar sedan några år tillbaks en produkt som vi kan benämna A. Företaget bestämmer sig nu för att även tillverka en annan produkt som kan benämnas B. Antag att

den totala kostnaden C för att tillverka de två olika produkterna, A respektive B, kan tecknas som  $C(A, B) = 100$ , medan SAC för produkten A kan tecknas som  $C(A) = 70$  och SAC för B kan tecknas som  $C(B) = 50$ . Då kan IC för produkten B beräknas som  $C(A, B)$  minus  $C(A)$ , dvs. 100 minus 70, vilket är lika med 30. Hänsyn har då tagits till samproduktionsfördelar i form av att företaget sedan tidigare tillverkar produkten A.

Synergierna mellan produkterna A och B kan beräknas som  $C(A)$  plus  $C(B)$  minus  $C(A, B)$ , dvs. i detta exempel som 70 plus 50 minus 100, vilket är lika med 20. Denna vinst kan sedan, om man så önskar, fördelas på A och B. Om vinsten skulle fördelas lika mellan A och B blir den s.k. självkostnaden för de två produkterna 60 resp. 40.

Men 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 kostnadskontroll, vilket kan medföra att de faktiska kostnaderna blir mindre när det finns fler än ett företag på marknaden trots att det finns outnyttjade skalfördelar i produktionen.

Elmarknaden är exempel på en s.k. nätverksbransch som kunnat utsättas för konkurrens i vissa, men inte i alla led. Kännetecknande för de flesta nätverksbranscher är att de fasta kostnaderna är stora medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är små. Kostnadsförhållandena

kan dock variera betydligt mellan olika branscher. Exempelvis är kapitalkostnadernas andel av de totala kostnaderna betydligt mindre för produktion av posttjänster än för andra nätverksbranscher som exempelvis el och tele.

När det råder (betydande) skal- och samproduktionsfördelar – vilket ofta är fallet inom nätverksbranscher – kan detta begränsa nya företags möjligheter att träda in på marknaden och (effektivt) konkurrera med de etablerade företagen. Stordriftsfördelar råder så länge som styckkostnaden för en produkt blir mindre när produktionen ökar. Samproduktionsfördelar mellan två produkter, t.ex. A och B, innebär att det är billigare att producera A och B i samma företag än att dela upp produktionen på två företag.

## 8.1 Recept för en framgångsrik liberalisering

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. 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. Samtidigt kan företag och konsumenter ha orealistiska förväntningar på olika reformer.

I rapporten *Konkurrensen i Sverige 2006* redogjorde Konkurrensverket för ett antal viktiga erfarenheter som kan bidra till att liberaliseringar av olika marknader blir framgångsrika. Beroende på marknads- och institutionella förhållanden kan verktygslådan se olika ut. 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). 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. 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.

### 8.1.1 Tillträde till infrastruktur

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. 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>2</sup> Sådana kostnadsförhållanden innebär (initialt) risker för s.k. marknadsmisslyckanden<sup>3</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>4</sup> Andra sätt att försvåra för konkurrenter är att förhålla 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.

### 8.1.2 Vertikal separation

Vertikal separation kan vara en lösning på nyss nämnda problem. En vertikal separation kan i huvudsak genomföras på två olika sätt, nämligen i form av strukturell eller funktionell separation. I det första fallet allokerar ett företag tillgångar till ett separat bolag och avhänder sig samtidigt äganderätten till den verksamhet som separeras. I det senare fallet tvingas inte företaget att avhända

## 8 Regelreforming och liberalisering

sig äganderätten. När 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 även om ett vertikalt separerat bolag inte kan vara helt oreglerat. En nackdel är att samproduktionsfördelar och synergieffekter mellan det led som konkurrenter behöver ha tillträde till – flaskhalsledet – och övriga led, inte kan utnyttjas. En annan nackdel är att investeringsincitamenten kan försämrast.

Funktionell separation löser strängt taget inga konkurrensproblem utan införande av beteendemässiga åtaganden. När en ordning eftersträvas som i praktiken skulle ge samma resultat i konkurrenshänseende som strukturell separation, är det missvisande att endast tala om funktionell separation i sig. Det berörda företaget måste då utforma sin organisation och företagsstruktur så att incitamenten för att begränsa konkurrensen försvinner helt.

Förutsättningarna för vertikal separation är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och varierar mellan olika nätverksbranscher. I kapitel 10 diskuteras förutsättningarna för vertikal separation inom teleområdet.

### 8.1.3 Tillträdesreglering

Utformningen av en tillträdesreglering som syftar till att främja långsiktigt hållbar (infrastrukturbaserad) 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. Viljan att investera i nätverk och utveckla nya produkter, dvs. då dynamiska effekter beaktas, påverkas av den uppfattade eller

förväntade risken för en investering. Det är därför önskvärt att minska osäkerheten genom att så långt möjligt fastställa principerna för bestämningen av tillträdespriserna i förväg.

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 prisnivån för varje tjänsteslag.

### 8.1.4 Korssubventionering

Begränsningar bör även införas för dominerande företags möjligheter att föra kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten till monopolverksamheten i syfte att kunna motivera högre (reglerade) priser och intäkter. Möjligheterna för reglerade företag att föra kostnader mellan olika verksamheter 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.

### 8.1.5 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. Osäkerhet om utfallet av olika processer hämmar investeringsbenägenheten och intresset hos nya företag att träda in på marknaden. Snabba tvistlösningsmekanismer är därför av stor betydelse för marknadseffektiviteten och för att motverka att etablerade företag får otillbörliga konkurrensfördelar gentemot nya konkurrenter.

### 8.1.6 Tillträde till kunder

När marknader öppnas för konkurrens är det inte bara viktigt att få tillträde till viss infrastruktur. Även tillträde till kunder krävs för att kunna vara verksam på marknaden. Etablerade företag, i synnerhet tidigare monopolister, har ofta en stor kundstock, både absolut sett och relativt nya företag. För nya företag kan det krävas betydande marknadsföringsinsatser för att värva kunder från dominanten. Dominanten behöver däremot inte på motsvarande sätt informera om sina produkter. Det kan också vara förenat med betydande kostnader för konsumenterna att byta leverantör, vilket kan skapa inlåsnings effekter.

### 8.1.7 Omställningskostnader

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

vara mindre om marknadens tillväxt är snabb, eftersom det då finns många nya kunder som ännu inte är uppbundna av konkurrenter.

Även om det med stöd av ekonomisk teori finns argument för att omställningskostnader påverkar konkurrensen på en marknad är det förenat med problem att empiriskt undersöka och värdera effekten av kostnaderna. Orsaken är att dessa kostnader inte direkt kan observeras eftersom de är individuella för varje konsument. Det finns dock relativt ny litteratur om hur man direkt kan mäta inlåsningskostnader (Shy, 2002, Kim, Kliger & Vale, 2001) med hjälp av observerade data om priser och marknadsandelar. Detta bygger på relativt enkla modeller, men har den fördelen att de resulterar i möjligheten att skatta inlåsningskostnaden.<sup>5</sup>

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

### 8.1.8 Tillsyn och övervakning

En viktig del i en framgångsrik liberalisering är att tillsynen och övervakningen av företag som tidigare varit monopolister och som ska utsättas för konkurrens fungerar. Perioden från starten av konkurrensutsättningen till dess den är genomförd kan ta flera år. Detta ställer krav på aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter, inte minst initialt så att konkurrensen får goda möjligheter att utvecklas.

Mot denna bakgrund behöver statsmakterna säkra tillsyn och övervakning av processen på olika sätt. Detta kräver att berörda myndigheter har verktyg för att kunna inhämta de uppgifter som krävs för tillsynen. Därutöver kan ägaren, staten, utöva kontroll genom ägardirektiv.

## 8 Regelreforming och liberalisering

### 8.2 Slutsatser

Vägen från (oreglerat) monopol till konkurrens är sällan rak. En reglering får som regel också oförutsedda effekter. Olika slag av uppföljningar och utvärderingar är nödvändiga för att kunna göra nödvändiga korrigeringar av regelverket. Därför är det viktigt att redan från början bestämma vilka uppgifter som företagen på marknaden ska rap-

portera samt hur ofta detta ska ske. Exempel på sådana data är uppgifter om priser, försäljningsvolymerna samt kapaciteter. I syfte att begränsa kostnaderna för uppgiftsinsamling och samtidigt få jämförbarhet av data över tiden bör rapporteringstillfällena ändras så sällan som möjligt.

### 8.3 Utvecklingen inom olika områden

Inom ovan nämnda branscher råder varierande marknads- och institutionella förhållanden och utvecklingen mot en ökad konkurrens har gått olika snabbt. I det följande redogörs övergripande för utvecklingstendenser inom den finansiella marknaden och inrikesflyget. Detta följs av mer ingående beskrivningar i separata kapitel för områdena taxitransporter, elektronisk kommunikation och energi.

#### 8.3.1 Finansmarknaden

I Sverige finns närmare 130 banker. Bankerna kan delas in i storbanker, fristående sparbanker och övriga aktörer som exempelvis utländska filialer och nischbanker.<sup>6</sup> Den svenska bankmarknaden domineras av ett fåtal stora aktörer och har en oligopolistisk struktur. De fyra storbankerna Swedbank, Handelsbanken, Nordea och SEB tillhör fortfarande de största aktörerna på flertalet delmarknader och står t.ex. för drygt 75 procent av den totala inlåningen från den svenska allmän-

heten.<sup>7</sup> Under det senaste decenniet har de stora svenska bankerna också utvecklats till finansiella koncerner med betydande internationell verksamhet i främst Norden, Baltikum och Tyskland.

#### BRANSCHGLIDNING

Kännetecknande för den svenska finanssektorn är att det pågår en branschglidning mellan bank-, försäkrings- och detaljhandelsverksamhet. Nordea samarbetar t.ex. med Vesta Skadeförsäkring. Stora detaljhandelskedjor som exempelvis IKEA (IKANO) och ICA (ICA Banken) erbjuder finansiella tjänster till privatpersoner samt små- och medelstora företag. Med nya aktörer på marknaden har kundörligheten troligen ökat, åtminstone torde det ha blivit vanligt att ett och samma hushåll är kund hos flera finansiella företag. Det framgår bl.a. i en av Svenska Bankföreningen (2007) beställd Temo-undersökning att 44 procent av bankkunderna använder fler än en bank eller annat finansiellt företag för tjänster som sparande, lån och betalningar. För att underlätta för en



kund att byta bank har Svenska Bankföreningen tillsammans med sina medlemsbanker utarbetat en förbättrad rutin för byte av bank från och med den 1 juni 2007. Att byta bank ska enligt denna rutin i normalfallet inte ta mer än tre bankdagar.

### **EN NY LAG OM VÄRDEPAPPERSMARKNADEN (MIFID)**

Sedan den 1 november 2007 gäller lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Den nya lagen bygger på EU-direktivet 2004/39/EG om marknader för finansiella instrument (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID). Lagen innehåller regler om hur värdepappersföretagen ska organisera och bedriva sin verksamhet. Syftet är bl.a. att öka konkurrensen på de europeiska värdepappersmarknaderna, stärka prisbildningen och göra den mera transparent. Genom att regelverket för värdepappersmarknaden inom EU harmoniseras ökar möjligheterna till gränsöverskridande verksamhet samtidigt som nya handelsplattformar (Multilateral Trading Facilities, MTF:s) kan etableras i direkt konkurrens med nationella aktiebörser. Detta skapar förutsättningar för konkurrens mellan olika sätt att verkställa order i finansiella instrument. I lagen införs också en regel som innebär att värdepappersföretagen måste vidta alla rimliga åtgärder för att säkerställa "bästa möjliga utförande", dvs. bästa möjliga resultat för kunden i en värdepapperstransaktion. Syftet med denna regel är att öka priskonkurrensen mellan befintliga börser och olika handelsplatser.

### **SINGLE EURO PAYMENT AREA – SEPA**

Målet med Single Euro Payment Area (SEPA) är att skapa en gemensam marknad för betalningstjänster i euro. Den rättsliga grunden för SEPA finns i EU-direktivet om betaltjänster (Payment Service Directive, PSD). SEPA ska göra det möjligt för både konsumenter och företag att skicka och ta emot eurobetalningar på samma villkor och till

samma pris över hela Europa. Även betalkort ska utan hinder kunna användas i samtliga EU-länder. Betalningstjänsterna införs successivt från den 1 januari 2008 fram till år 2010. För utvecklingen av konkurrensen inom den finansiella sektorn är tillträde till den generella infrastrukturen inom området central, inte minst tillträde till betalsystemen. När nya infrastrukturer ska anläggas kan detta påverka konkurrensen mellan aktörerna på marknaden. För att SEPA ska kunna införas måste aktörerna på marknaden för betaltjänster anpassa sina betalningsrutiner och datasystem samt af-färsmässiga bestämmelser. SEPA-projektet drivs av europeiska banker och bankföreningar som bildat organisationen European Payment Council (EPC). Eftersom SEPA drivs av ett antal företag som egentligen är konkurrenter är konkurrensrättsliga aspekter på SEPA av yttersta vikt. SEPA öppnar nya möjligheter och kommer troligen, rätt utformat, att öka konkurrensen på området vilket kommer konsumenterna tillgodo i form av bättre villkor av olika slag. Konkurrensverket övervakar noggrant denna process i nära samarbete med Europeiska kommissionen.

### **EUROPEISKA KOMMISSIONENS GRÖNBOK**

Kommissionen konstaterar i sin Grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden (KOM [2007] 226,30.4.2007) att konkurrensen inom vissa finansiella tjänster verkar vara bristfällig, särskilt inom områden som betalningar och banktjänster till privatpersoner och mindre företag, vilket kan innebära att konsumenterna i EU inte fullt ut kan utnyttja fördelarna med den inre marknaden. Kommissionen beskriver i grönboken de övergripande målen för kommissionens politik och anser att integrationen av EU-marknaderna för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag måste förbättras ytterligare. Detta gäller exempelvis frågor

## 8 Regelreforming och liberalisering

kring kundrörlighet i samband med bankkonton. Kommissionens expertgrupp på kundrörlighet har publicerat en rapport med rekommendationer för att underlätta kundrörligheten i samband med bankkonton<sup>8</sup>. Expertgruppens rapport behandlar bl.a. de frågor om kundrörlighet som de nordiska konkurrensmyndigheterna tog upp i rapporten *Competition in Nordic Retail Banking*<sup>9</sup>. Konkurrensverket delar expertgruppens uppfattning att hindren för kundernas rörlighet, t.ex. avgifter för att avsluta ett konto, dålig eller komplicerad information, kopplingsförbehåll och administrativt krångel vid byte av leverantörer, måste undanröjas. Det är enligt Konkurrensverkets uppfattning också värdefullt om kommissionen, såsom man planerar, utvecklar den kunskapsbas som behövs för att öka kundrörligheten och undersöker varför konsumenter i allmänhet inte köper gränsöverskridande finansiella tjänster.

Konkurrensverket anser att förslagen i grönboken förbättrar möjligheterna för en väl fungerande konkurrens på EU:s marknader för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag och ser positivt på kommissionens initiativ.

### 8.3.2 Inrikesflyg<sup>10</sup>

Antalet passagerare på de svenska flygplatserna uppgick till drygt 7,2 miljoner under det tredje kvartalet 2007. Jämfört med föregående års tredje kvartal är det en ökning med 5,9 procent och motsvarar drygt 400 000 fler passagerare. Utrikestrafiken ökade med 7 procent till 5,69 miljoner passagerare och inrikestrafiken med 1,8 procent till 1,52 miljoner passagerare. Kabinfaktorn, som mäter graden av beläggning vid en flygning, var i genomsnitt 2,3 procentenheter högre under tredje kvartalet 2007 jämfört med motsvarande kvartal förra året och uppgick till 75,4 procent. I utrikestrafiken var den 77,9 procent och inrikes 67,3 procent.

Liberaliseringen av marknaden för luftfart har medfört en omfattande strukturförändring. Den snabba utvecklingen ställer stora krav på marknadens aktörer, bl.a. vad avser deras anpassningsförmåga. Flera nya företag, t.ex. s.k. lågkostnadsbolag, har tillkommit på marknaden medan vissa har fått lämna densamma (t.ex. Fly Me). Olika leasingformer som alternativ till ägande av flygplan utnyttjas i ökad omfattning. En annan intressant utvecklingstendens är de nya företagsformer som växt fram i liberaliseringens spår.

### OLIKA FORMER AV LEASING

Att köpa in och underhålla flygplan medför mycket stora investerings- och driftskostnader för ett flygbolag. Det kan därför i olika situationer, t.ex. vid tillfälliga behov av utökad kapacitet, finnas skäl att överväga andra alternativ än att själv äga sina flygplan. En möjlighet är att förfoga över flygplanen genom olika former av leasing.

Finansiell leasing innebär att leasegivaren köper in flygplan som leasetagaren har fullständig nyttjanderätt till under deras hela ekonomiska livslängd. Operationell leasing innebär kortare leasingavtal som används när leasetagaren vill ha tillgång till moderna flygplan och inte avser att utnyttja dem under deras hela livslängd.

Finansiell respektive operationell leasing är exempel på rena finansieringsformer. Andra former av leasing är mer direkt utformade för att lösa tillfälliga behov av utökad kapacitet, t.ex. för att smidigt kunna hantera säsongsvariationer.

Dry lease innebär att ett flygbolag hyr in flygplan utan besättning. Flygplanen inordnas därvid i det inhyrande företagets organisation och står därmed normalt under tillsyn av luftfartsmyndigheten i det inhyrande bolagets hemmastat.

Wet lease innebär att ett flygbolag hyr in flygplan med besättning. Flygplanen opereras därvid inom ramen för det uthyrande flygbolagets drifttillstånd och står därmed under tillsyn av detta bolags flygsäkerhetsmyndighet.

Den uthyrning av flygplan som sker mellan flygbolagen i form av dry respektive wet lease är båda en form av operationell leasing, eftersom äganderätten till flygplanen kvarstår hos uthyraren.

### FLYGRESEORGANISATÖRER

Numera finns på flygmarknaden flera företag som utåt sett uppträder som flygbolag trots att de saknar tillstånd att själva bedriva kommersiell flygtrafik, s.k. flygreseorganisatörer. Flygreseorganisatörerna sluter avtal med flygbolag om att genomföra flygtransporter för egen räkning. Flygbolaget står därvid för själva flygtransporten medan flygreseorganisatören sköter marknadsföringen, säljer biljetter etc.

En etablerad flygreseorganisatör på den svenska marknaden är Gotlandsflyg AB, som ingår i holdingbolaget Sverigeflyg Holding AB (holdingbolaget är också delägare i Kullaflyg AB, Sundsvallsflyg AB och Blekingeflyg AB). Gotlandsflyg anlitar flygbolaget Golden Air för att utföra flygningarna. Kabinpersonalen är dock numera anställd av flygreseorganisatören, vilket innebär att Gotlandsflyg intar rollen som ett bemanningsföretag och hyr ut kabinpersonal till Golden Air.

Från konsumentens synpunkt kan problem uppstå när flygreseorganisatörer i sin marknadsföring ger sken av att vara flygbolag trots att de inte har tillstånd att själva bedriva kommersiell flygtrafik. Ett antal flygreseorganisatörer (Aer Olympic, My Air, Gothia Airlines, Traffic Europa och Goodjet) har även gått i konkurs, vilket medförde att en stor mängd resenärer blev strandsatta.

Den föregående regeringen ansåg att flygreseorganisatörer bör kunna bidra till ökad konkurrens inom flygsektorn men menade samtidigt att konsumenternas rättigheter på detta område bör stärkas. I den transportpolitiska propositionen Moderna Transporter (2005/06:160) framfördes att någon form av regler på detta område bör övervägas. För närvarande pågår ett arbete vid

Luftfartsstyrelsen med syfte att bl.a. belysa flygreseorganisatörer och lågprisbolag ur ett konsumentperspektiv.

### LÅGKOSTNADSBOLAG

En betydelsefull utvecklingstendens på flygmarknaden är framväxten av s.k. lågkostnadsbolag, vilket har medfört att utbudet av resor har ökat för konsumenterna samtidigt som de traditionella flygbolagen har tvingats till genomgripande strukturförändringar och kostnadsbesparingar. En annan effekt är att de traditionella bolagen har startat fler direktlinjer i stället för att utöka sina nav-eker system. Det har också blivit enklare att boka, fler bokningsalternativ har tillkommit och priserna har blivit lägre. Prissättningen är mer flexibel och följer snabbare marknadens behov i högre grad än tidigare. Samtidigt har servicenivån, t.ex. service ombord, minskat eller i stället blivit prissatt.

Nya regler som stärker flygpassagerares rättigheter trädde ikraft 2005 (Kommissionens förordning (EG) nr 261/2004). Reglerna innebär att flygbolaget ska stå för mat, logi, taxi och telefon om en flygning ställs in eller försenas avsevärt. Dessutom ska ekonomisk kompensation utgå vid nekad ombordstigning eller inställd resa. Flera av flygbolagens samarbetsorganisationer har försökt stoppa de nya EU-reglerna, med motiveringen att det kommer att tvinga bolagen att höja biljettpriserna. Lågkostnadsbolagens organisation European Low Fare Organisation anser att förordningen hotar den fortsatta utvecklingen av lågprisflyget.

### KONKURRENSUTSÄTTNING AV FLYGTRAFIKTJÄNSTER

Luftfartsstyrelsen (LFS) har utrett konsekvenserna av att möjliggöra för andra operatörer än Luftfartsverket (LFV) att utföra flygtrafiktjänster vid icke-statliga flygplatser på annan grund än genom uppdrag från LFV. Utredningen visar att det är möjligt att öppna delar av marknaden

## 8 Regelreforming och liberalisering

för konkurrens. En förutsättning är dock att all nödvändig infrastruktur görs tillgänglig för alla operatörer på ett icke-diskriminerande och överblickbart sätt. LFS har därefter fått regeringens uppdrag att utreda behovet och utformningen av tillträdesreglering för att säkra tillgången till nödvändig infrastruktur för alla aktörer som bedriver flygtrafiktjänster vid flygplats på en konkurrensutsatt marknad.

LFS föreslår att LFV åläggs att genomföra en funktionell separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänst och produktionen av flygtrafiktjänster i två separata resultatenheter. En skyldighet att särredovisa tjänster och priser i relation till flygplatserna ska också ingå. LFS föreslår också att luftfartslagen kompletteras med en skyldighet för LFV att upplåta infrastruktur och utrustning på ett öppet sätt till en flygplatshållare som avtalar med en leverantör av flygtrafiktjänster om utförande av

flygtrafiktjänster. Villkoren för tillträde till tjänsterna ska offentliggöras och dessa ska vara likvärdiga för alla som begär tillträde till infrastrukturen.

Konkurrensverket har i samråd med LFS framfört att någon form av förhandsreglering för tillträde till nödvändig infrastruktur behövs för att skapa förutsättningar för konkurrens på marknaden för flygtrafiktjänster. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är dock ett bättre alternativ att infrastrukturen (LFV) ges möjlighet att själv föreslå principiella lösningar för tillträdet till infrastrukturen kombinerad med en funktionell separation av infrastrukturen för flygtrafiktjänster från produktionen av flygtrafiktjänster. Att införa en tillträdesreglering m.m. i luftfartslagen synes vara en onödigt långtgående åtgärd, i synnerhet om det finns enklare sätt att lösa (faktiska och potentiella) konkurrensproblem på.

<sup>1</sup> Man kan även beräkna SAC för grupper eller kombinationer av tjänster.

<sup>2</sup> Ett undantag är transportsektorn där kapitalstocken har alternativ användning och är förhållandevis lätttröglig. I andra fall har kapitalstocken främst ett värde som produktionskapacitet för företagen.

<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. Marknadsmakt 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 agerande är en okompenserad effekt som påverkar en annan aktörs eller andra aktörers nytta eller produktion. Externa effekter kan vara såväl gynnsamma som ogynnsamma. Förutom att marknader kan misslyckas, så kan regleringar (reglerare) misslyckas. Fyra skäl att undvika regleringar är att de medför bristande kostnadskontroll, 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.

<sup>4</sup> Tillträdesreglerna bör heller inte vara överdrivet generösa för nya aktörer.

<sup>5</sup> Modellen har använts av bl.a. Carlsson (2003). Se vidare bilaga 3 i Konkurrensverkets rapport smakar det så kostar det – en utredning med fokus på flygbonusprogram (2003:1).

<sup>6</sup> Svenska Bankföreningen, Banker i Sverige: Faktablad om svenska bankmarknaden

<sup>7</sup> Svenska Bankföreningen, Banker i Sverige: Faktablad om svenska bankmarknaden

<sup>8</sup> Europeiska kommissionen, Report from the Expert Group on Customer Mobility in Relation to Bank Accounts, juni 2007

<sup>9</sup> Konkurrensverket, (2006) Competition in Nordic Retail Banking, Report from the Nordic competition authorities

<sup>10</sup> Innehållet i detta avsnitt baseras i allt väsentligt på olika rapporter från Luftfartsstyrelsen (se vidare referenslistan).

## 9 Taxitransporter

## 9 Taxitransporter

### 9 TAXITRANSPORTER

Taximarknaden liberaliserades den 1 juni 1990. Den kraftiga ökningen av antalet taxiföretag och fordon var nog den enskilt viktigaste effekten av liberaliseringen av taximarknaden. Taxi anpassade transportutbudet till kundernas efterfrågan och det blev ett stort inslag av konkurrens mellan taxiföretag. Taxiföretag finns numera tillgängliga på många orter i princip dygnet runt. Av detta har följt kraftigt minskade väntetider på taxibilar. Utvecklingen måste anses ha medfört icke obetydliga samhällsekonomiska vinster.

I september 2007 fanns omkring 7 600 företag som hade tillstånd att bedriva yrkesmässig taxitrafik. Dessa företag hade tillsammans närmare 15 000 fordon.<sup>1</sup> De flesta taxiföretag är anslutna till en beställningscentral (växel). Då fanns enligt Svenska Taxiförbundet, branschorganisation för flertalet taxiföretag, drygt 280 centraler. Dessa, som svarar för samordning av taxiresorna, drivs normalt som

en ekonomisk förening eller som aktiebolag med anslutna taxiföretag som medlemmar eller delägare.

Taxiförbundet uppskattar antalet taxifordon som inte är anslutna till en beställningscentral till mellan 10 och 20 procent av samtliga taxibilar eller ungefär 1 400 till 2 800 bilar.

#### 9.1 Marknadsförhållanden

Marknaden för taxitransporter omsätter enligt Taxiförbundet årligen mellan 10 och 12 miljarder kronor. Resor med taxi utgörs av konsumentbetalda resor (privatresor), offentlig- och privatanställdas tjänsteresor som betalas av arbetsgivaren,

sjukresor betalda av landstingen samt färdtjänst som till större delen betalas av kommuner och landsting och en mindre del av resenärerna. Därutöver tillkommer av kommunen finansierade och tidtabellslagda transporter av skolelever samt lin-

je- och kompletteringstrafik i glesbygd. De senare resorna finansieras till större delen av kommunen medan resenären betalar en mindre avgift.

Taxinäringens transport- och intäktsstruktur har enligt Taxiförbundet inte påtagligt ändrats de senaste 15 åren.<sup>2</sup> Dock bör framhållas att färdtjänstresorna, som har intäktsmässigt störst omfattning av de transporter som utförs på uppdrag av offentliga beställare, under perioden 1996–2006 minskat med omkring 20 procent.<sup>3</sup> En orsak bland flera till denna minskning är de kommunala trafikhuvudmännens åtgärder (anpassning av bus-sar m.m.) för att underlätta resandet för personer med funktionshinder.

Det allmännas köp av taxiresor i storstadsområdena och större tätorter uppgår uppskattningsvis till mellan 25 och 30 procent av taxis totala intäkter medan företagsresor och privatresor utgör resten. I små tätorter och glesbygd är det i stället de statliga och kommunala inköpen av taxiresor som svarar för den dominerande delen eller mellan hälften och uppemot 90 procent av taxis intäkter. Det finns även taxiföretag i dessa områden vars intäkter i princip helt härrör från den offentliga sektorn, dvs. företagen utför nästan inga privat- och företagsresor.<sup>4</sup>

#### **KRAV PÅ TAXIFÖRETAG OCH FÖRARE**

Det finns ett EG-direktiv om rätt att yrkesmässigt bedriva person- och godstransporter på väg m.m. (96/26/EG). Vad avser persontransporter omfattar direktivet fordon som får transportera över 9 personer inkl. förare (bussfordon), dvs. den reguljära taxitrafiken omfattas inte av direktivet. När direktivet införlivades i svensk rätt valde dock statsmakterna att även låta taxitrafiken omfattas av reglerna.

Med stöd av yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779) har Vägverket utfärdat ett 15-tal författningssamlingar för taxitrafik. Dessa – som sammantaget innehåller 100-tals bestämmelser – gäller bl.a. taxiförarlegitimation; handlingens utseende och innehåll, yrkeskunnande och prov, körprov för taxiförarlegitimation; prov i lokalkännedom, yrkeskunnande för yrkesmässig trafik samt prov, prisinformation, taxameter samt vilotidsbok. Enligt Vägverket uppdateras föreskrifterna kontinuerligt.

#### **UPPHANDLINGSREGLERNA**

Den offentliga sektorns köp av taxiresor omfattas av upphandlingslagstiftningen. Det innebär att en överenskommelse mellan den offentliga beställaren och taxiföretaget om resevillkoren (resvolym, priser m.m.) normalt ska föregås av en upphandling i konkurrens.

Bestämmelserna om offentlig upphandling syftar bl.a. till att leverantörer ska ges lika förutsättningar att vinna offentlig kontrakt. Här är de EG-rättsliga principerna, såsom likabehandling och icke-diskriminering av leverantörer, centrala. Upphandlingsreglerna ökar förutsättningarna för beställarna att uppnå förmånliga inköpsvillkor med avseende på produktkvalitet och pris till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna.

## 9 Taxitransporter

### 9.2 Taxi före liberaliseringen

Taxinäringen liberaliserades den 1 juli 1990. Bland viktiga regeländringar märks främst införandet av fri etablering av taxiföretag vid givna kompetenskrav samt fri prissättning. Före nämnda tidpunkt gällde att en statlig myndighet (länsstyrelsen) prövade ansökningar om etablering av taxiföretag med stöd av en s.k. behovsprövning, dvs. myndigheten skulle bedöma om konsumenterna hade behov av den nya trafiken. Vidare fastställde en myndighet (länsstyrelsen och senare Transportrådet) priset för taxiresor.

#### 9.2.1 Etableringskontroll med behovsprövning

Länsstyrelsen reglerade etableringen av taxiföretag, dvs. i praktiken trafikutbudet, genom nämnda behovsprövning. Ett tillstånd att bedriva taxitrafik gällde normalt inom ett förutbestämt område som i de flesta fall var en kommun. Därutöver skulle samtliga innehavare av taxitillstånd eller taxiägare vara anslutna till en lokal taxiförening som ansvarade för en beställningscentral.

Det fanns som regel enbart en taxiförening i varje kommun och normalt konkurrerade inte taxiföretag i samma eller olika föreningar med varandra. Beställningscentralen hade således i allmänhet ett lokalt monopol. Med detta följde en skyldighet för taxi att svara för visst utbud av taxiresor och även vid tider då det var låg efterfrågan på taxiresor, den s.k. körplikten.

Det var resurskrävande och svårt för länsstyrelsen att regelbundet följa och bedöma konsumenternas behov av taxiresor. Därför inhämtade flertalet länsstyrelser, bl.a. de som hade ansvaret för taxitrafiken i storstadsområdena, synpunkter från den lokala taxiföreningen om behovet av etablering och utbud av taxitrafik. I praktiken kom etablerade taxiföretag att få ett avgörande infly-

tande på utvecklingen av antalet taxiföretag och fordon.

#### 9.2.2 Prisreglering

Nämnda myndigheter fastställde en enhetlig maximitaxa för taxiresor. Valet av en enhetstaxa, i stället för att ha olika taxor i skilda delar av landet med hänsyn till företagens olika förutsättningar att driva taxitrafik, får främst anses bero på att det skulle ha varit en grannliga uppgift för berörda myndigheter att administrera en sådan ordning och följa upp eller kontrollera att varje taxiföretag tillämpade rätt taxa.

Ändringar av taxitaxan baserades främst på en av Taxiförbundet framtagen kalkyl för ett företags genomsnittliga faktorkostnader och dessa kostnaders andel av företagets totala kostnader. Taxiförbundet initierade höjningar av taxitaxan genom en ansökan hos berörda myndigheter. Detta gjordes normalt en gång per år och oftast efter att parterna på arbetsmarknaden enats om ett nytt löneavtal för taxichaufförer.

I sammanhanget redovisade förbundet beräknade ändringar av faktorkostnaderna som, utifrån den beräknade andelen av totalkostnaden, sammanvägdes till en genomsnittlig taxehöjning. Den beslutade höjningen blev oftast mindre än vad som hade begärts, vilket bl.a. berodde på att det gjordes avdrag för en uppskattad produktivitetsutveckling i näringen.

#### 9.2.3 Erfarenheter av regleringarna

Myndigheternas kontroll av etablering av taxiföretag utifrån nämnda förutsättningar (behovsprövning m.m.) medförde i många fall att kundernas intresse av att omgående "få tag i en taxibil" inte fick högsta prioritet. I stället kom, kanske



främst i storstadsområdena och större tätorter, till övervägande del taxiföretagens önskemål om att uppnå ett högt kapacitetsutnyttjande av fordonen med hänsyn till företagets lönsamhet att få större genomslag. Effekten blev att kunderna ofta fick vänta lång tid på en taxibil, vilket kanske främst gällde kvällar och helger.

Det var således i princip omöjligt för myndigheterna att anpassa utbudet av taxitrafik (antal fordon i trafik, transportkvalitet m.m.) till kundernas efterfrågan och önskemål. En myndighet måste, oavsett produktområde, anses ha små möjligheter att utifrån nämnda behovsprövning styra produktutbudet så att det svarar mot konsumenternas önskemål.

Det var vidare närmast omöjligt att inom ramen för den statliga prisregleringen beakta samtliga företags förutsättningar att bedriva taxitrafik. Det beror främst på att regleringen omfattade en bransch med tusentals små företag och där t.ex. taxiföretag i glesbygd jämfört med "tätortstaxi" har helt skilda marknadsförutsättningar.

Det finns indikationer på att prisregleringen resulterade i för låga priser på taxiresor jämfört med kostnaderna för att bedriva en effektiv taxitrafik med nödvändig lönsamhet.<sup>5</sup> Det kan ses i ljuset av att berörda regleringsmyndigheter hade

ett tryck från taxis kunder, inte minst offentliga beställare av taxitrafik, att "hålla ned" priserna på taxiresor.

Till detta kommer att det allmänt sett är svårt att få fram adekvata uppgifter om lönsamheten i branscher som domineras av små företag. Taxinäringen var här inget undantag. Myndigheternas undersökningar av taxis lönsamhet gav inget entydigt svar. Dessa förhållanden kan ha bidragit till att motverka taxis utveckling mot nya transportlösningar inkl. ny teknik (effektivare beställningsfunktion, betalningsformer m.m.).

Vidare kan uppmärksammas löneutvecklingen för taxichaufförer före liberaliseringen. Taxiförare hade större löneökningar och högre lönenivå än andra chaufförgrupper på konkurrensutsatta transportområden. Det var troligen en effekt av regleringen av taxi där löneökningar med viss automatik kunde övervältras på kunderna genom höjning av enhetstaxan.<sup>6</sup>

Ovanstående problem och nämnda effekter av regleringarna var sammantaget en bakgrund till statsmakternas beslut att slopa eller ändra regler som hindrade konkurrens mellan taxiföretag. Därmed ökade garantin för en effektivt bedriven taxitrafik där utbudet av resor anpassades till kundernas efterfrågan.

## 9.3 Effekter av liberaliseringen

### 9.3.1 Påverkan på etablering

I december 1989 fanns cirka 6 700 taxiföretag som hade 11 500 taxifordon. Antalet fordon ökade kraftigt eller med cirka 3 000 fordon (26 procent) under 1990.<sup>7</sup> Därefter har antalet taxifordon varit tämligen konstant. Efter liberaliseringen har även etablerats fler och konkurrerande beställnings-

centraler i främst storstadsområdena och övriga stora tätorter.

Den kraftiga ökningen av antalet taxifordon, som bl.a. berodde på nyetableringar av företag, var en viktig effekt av liberaliseringen av taxi-marknaden. Taxi anpassade transportutbudet till

## 9 Taxitransporter

kundernas efterfrågan och det blev ett stort inslag av konkurrens mellan taxiföretag. Taxifordon finns numera tillgängliga inom många orter i princip dygnet runt. Av detta har följt kraftigt minskade väntetider på taxibilar.<sup>8</sup> Minskade väntetider för resenärer är liktydigt med samhällsekonomiska vinster.

### TAXIFÖRETAG SOM INTE TILLHÖR EN BESTÄLLNINGSCENTRAL

En del taxiföretag väljer, som framgått ovan, att inte ansluta sig till en beställningscentral. Det kan finnas flera skäl för detta. Ett kan vara att man anser att kostnaderna eller centralens anslutningsavgifter är för höga jämfört med de intäkter som skapas genom centralens förmedling av kundernas beställningar av resor. Företaget bedömer att man genom eget initiativ, främst genom att "plocka upp" kunder direkt på gatan, kan få företaget att "gå runt".

En annan orsak för ett företag att inte tillhöra en beställningscentral kan vara att man inte vill underordna sig centralens ställda krav för anslutning, t.ex. gemensamt uppträdande eller "varumärke" och krav på att hålla bilar i trafik.

Dessa företag får som regel inte utföra uppdrag åt den offentliga sektorn och större privata företag. Det beror främst på att berörda beställare normalt kräver, med hänsyn till hur resorna efterfrågas, att taxi har en beställningscentral där resorna kan samordnas.

Den här typen av företag finns med hänsyn till nämnda förhållanden främst i storstadsområdena och större tätorter där privatresor utgör en jämförelsevis stor del av taxis intäkter. Det kan hävdas att resenärens trygghet och säkerhet är mindre om taxiresan görs med dessa företag än med dem som är anslutna till en beställningscentral. I det senare fallet kan det vara lättare för resenären, via kontakt med centralen, att få rättelse till stånd om något fel har begåtts eller om en förare begärt ett orimligt högt pris för resan.

### 9.3.2 Priser och transportutbud

#### PRISUTVECKLING

Enligt SCB har priserna på konsument- eller privatresor med taxi sedan andra kvartalet 1990 (ungefärlig tidpunkt för liberaliseringen av taxi) fram till tredje kvartalet 2006 ökat med drygt 30 procent mer än den allmänna prisnivån i samhället mätt enligt konsumentprisindex (KPI). Men det finns inga officiella uppgifter om prisutvecklingen för övriga taxiresor, dvs. främst dem som helt eller nästan helt betalas av den offentliga sektorn och näringslivet.

Vidare kan nämnas att det infördes moms på taxiresor med 25 procent från den 1 januari 1991, dvs. ett halvår efter tidpunkten för liberaliseringen av taxi. Momsen har därefter sänkts vid flera tillfällen och uppgår fr.o.m. januari 2001 till 6 procent.

Regelutredningen pekade i nämnda betänkande (SOU 2005:4) på flera tänkbara skäl till den relativt kraftiga ökningen av priset på privatresor med taxi jämfört med KPI. En förklaring är som nämnts att priset på taxiresor genom den statliga prisregleringen kan ha blivit alltför nedpressat, vilket medförde att taxinäringen hade behov av att öka lönsamheten.

En annan viktig orsak är att kvaliteten på taxiresor ökade, främst vad avser ökat utbud av taxiresor och kortare väntetider för kunderna.

Av vikt för prisutvecklingen för taxiresor är givetvis även graden av konkurrens på taximarknaden. Förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens varierar i stor utsträckning vid olika typer av resor. Här märks främst skillnaden mellan privatresor och resor som beställs av taxis avtalskunder. I det senare fallet förhandlar kunderna ofta om priser.

”Taxiföretagen har mycket att vinna på att ha en tydlig och enkel prissättning.”

#### **PRIVATRESOR – KONKURRENS, TRANSPORTKVALITET OCH PRISSÄTTNING**

En förutsättning för en effektiv konkurrens på taximarknaden är bl.a. att kunderna vill och kan göra ett aktivt val mellan taxiföretag med avseende på transportkvalitet och respris. En sannolikt högt skattad kvalitetsfaktor för kunden är om taxiföretaget och beställningscentralen satsat på att erbjuda trygga eller säkra resor. Transportkvalitet kan även väga tyngre än respris vid kundens val av taxiföretag.

I det perspektivet blir beställningscentralens eller taxiföretagets varumärke ett viktigt igenkänningstecken för resenären och som påverkar valet av taxiföretag eller snarare beställningscentral vid nästkommande taxiresa. Ett företag som inte tillhör en beställningscentral får därför anses ha jämförelsevis sämre förutsättningar att påverka resenärens val av företag.

Vid sidan av nämnda kvalitets- och tidsaspekter får taxis prissättning vara den enskilt viktigaste faktorn vid val av taxiföretag. Då är det viktigt att taxis prissättning är transparent och lätt att förstå för kunderna. Det gäller särskilt för privatresenärer, som till skillnad mot taxis avtalskunder, som regel inte kommit överens om priset i förväg.

Flertalet taxiföretag tillämpar en taxekonstruktion där respriset beräknas utifrån ett flertal

komponenter. Förutom att taxan innehåller en grund- eller startavgift finns tariffer kopplade till resans längd, restid och tidpunkt på dygnet. Ett centralt inslag är att respriset baseras på en summering av avgiften för vägsträcka resp. restid, dvs. en tids- och sträckavgift tillämpas parallellt vid resan. Till detta kommer att det finns speciella taxor eller tariffer för avtalskunder (kommuner, företag m.fl.).

Taxis nuvarande prissättning avviker inte väsentligt från vad som gällde för den statligt fastställda taxitaxan. Den främsta skillnaden är att taxi inte får tillämpa en prissättning där tid- och vägtariff är synkroniserade, dvs. kundens slutpris beräknas under resan utifrån vilken av dessa tariffer som ger det högsta respriset med hänsyn till fordonets hastighet. Denna taxekonstruktion tillämpades under regleringsperioden. Det kan inte gärna sägas att nuvarande parallella tillämpning av avgifter för vägsträcka och restid under resan är så mycket enklare för resenären.

Men det bör samtidigt framhållas att många taxiföretag, främst i större tätorter, erbjuder resenären ett fast pris för resor mellan förutbestämda platser såsom mellan en tätort och viktiga rescentra (flygplats, terminal etc.). Det senare är positivt eftersom det ger resenären bättre möjlighet att jämföra olika taxiföretags priser och alternativa

## 9 Taxitransporter

transportalternativ med hänsyn till reskostnaderna.

En resenär har dock generellt svårt att "se igenom" taxis prissättning och välja det taxiföretag som har det lägsta priset vid given transportkvalitet. Det kan även vara svårt för resenären att under resan veta om den tillämpade taxan är den korrekta utifrån givna förutsättningar.

Även om en resenär vet vilket företag som har det lägsta priset eller av andra skäl (transportkvalitet etc.) föredrar ett specifikt taxiföretag krävs "en tuff resenärsattityd" för att välja någon annan taxibil (och företag) än den som står först i kön vid taxis särskilda uppställningsplatser. Till detta kommer svårigheterna allmänt sett för en chaufför att kunna bryta taxikön för att tillgodose resenärens önskemål.

För närvarande tillämpar många taxiföretag, främst i större tätorter, fasta priser för resor mellan platser med hög resfrekvens. Flertalet taxiföretag har dock inte i övrigt marknadsfört en enkel prissättning som ett konkurrensmedel för att vinna kunder. Brist på pristransparens minskar förutsättningarna för en effektiv konkurrens på taxi-marknaden. Taxiföretagen har mycket att vinna på att ha en tydlig och enkel prissättning. Det bör öka resenärers förtroende för taxi som transportmedel och därmed även taxiresandet.

### AVTALSRESOR – KONKURRENS OCH AVTALSVILLKOR

Näringslivet och den offentliga sektorn har som regel betydligt bättre förutsättningar än enskilda resenärer att utnyttja konkurrensen mellan taxiföretag för att uppnå förmånliga villkor med avseende på transportkvalitet och pris. Privata företag förhandlar i många fall med taxiföretag om resevillkoren som rör tjänsteresor. Även i dessa fall tecknar kunderna oftast avtal med taxi.

Statliga myndigheter, kommuner och landsting ska som regel upphandla färdtjänst, skoltransporter, sjuktransporter m.m. i konkurrens

med stöd av regelverket för offentlig upphandling. Efter upphandlingen träffar den offentliga beställaren avtal om villkoren med det eller de företag som valts som vinnare av anbudstävlingen.

Det kan dock finnas en bristande konkurrens inom taxi utanför större tätortsområden och i glesbygd. Det kan medföra att offentliga beställare får ett begränsat antal anbud vid upphandlingen. Ett viktigt skäl är i allmänhet låg efterfrågan på taxis tjänster och därmed begränsat utrymme för etablering av företag. Vidare kan en dålig konkurrens – vilket för övrigt kan medföra höga priser även för privatresenärer i berörda områden – ha samband med att taxi under vissa förutsättningar är undantagna regler i konkurrenslagen (1993:20), konkurrenslagen, som gäller taxiföretagens samarbete om priser m.m. inom ramen för en beställningscentral. Detta utvecklas närmare nedan.

Det finns kommuner som i förfrågningsunderlaget delat upp sitt totala behov av taxitransporter i ett mindre antal delar, områden etc. för att göra det möjligt för små företag att lämna anbud. Detta är positivt från konkurrenssynpunkt och kan ge kommunen förmånliga inköpsvillkor än om denna åtgärd inte vidtagits. Det finns dock skäl för beställaren att uppmärksamma om det dominerande taxiföretaget i kommunen, dvs. normalt beställningscentralen med anslutna företag, tillämpar en prissättning som hindrar konkurrenter att få uppdrag av kommunen. Exempelvis kan den dominerande aktören erbjuda kommunen någon form av s.k. trohetsrabatter. Dessa syftar främst till att göra det svårt för företagets kunder att byta till eller samtidigt köpa transporter från konkurrerande företag. Trohetsrabatter kan vara i strid med konkurrenslagen.

## TROHETS-RABATTER OCH KONKURRENSREGLER

Konkurrensverkets beslut i ett klagomålsärende som gällde trohetsrabatter kan här vara av intresse.<sup>9</sup> I detta fall hade kommunen inför en upphandling av färdtjänst indelat denna i olika trafikområden (distrikt) för att skapa bättre förutsättningar för att erhålla fler anbud. Enbart ett företag i kommunen hade kapacitet att åta sig hela uppdraget. Detta företag, som utgjorde en sammanslutning av taxiägare, gav kommunen olika anbud som gällde dels delar av uppdraget, dels hela uppdraget. Sistnämnda anbud hade kopplats till en rabatt på fem procent som utgick om bolaget fick hela uppdraget.

Ett företag, som inte hade kapacitet att åta sig hela uppdraget, hade lägre anbudspris än det dominerande företaget för en del av transportuppdraget. Med hänsyn till det senare företagets rabattkonstruktion blev det dock förmånligare för kommunen att anta detta företags anbud för hela transportuppdraget.

Konkurrensverket konstaterade att det dominerande företags rabattsystem begränsade konkurrensen vid upphandlingen. Rabatten medförde att kommunen bands till företaget på ett sätt som hindrade kommunen att anlita företagets konkurrenter. Rabattsystemet försvårade för de konkurrenter, som p.g.a. sin storlek endast kunde lägga anbud på en liten del av det totala antalet transporter, att vara kvar på marknaden.

Då rabattkonstruktionen inte ansågs objektivt försvarbar p.g.a. kostnadsskäl eller andra skäl bedömde Konkurrensverket att företagets agerande var i strid med förbudet i konkurrenslagen om att företag inte får missbruka en dominerande ställning. Verket ålade bolaget vid vite ”att vid anbudsgivning inte tillämpa ett rabattsystem som är så utformat att rabatt endast lämnas om kunden köper hela sitt behov av de taxitransporter som omfattas av upphandlingen från bolaget”. Konkurrensverkets beslut överklagades inte av berört taxiföretag.

## ANDRA EFFEKTER

Efter liberaliseringen finns en större variation av taxibilar genom att det finns fler små bilar och beställningscentraler som marknadsför resor med miljöbilar. Det har även tillkommit fler taxiföretag som satsar på företagskunder och pakettidistribution.

Därutöver kan nämnas att före liberaliseringen gällde att chaufförlönen till mer än hälften var ett fast belopp för en förutbestämd tidsperiod (timme, vecka etc.) medan resterande del var provisionsbaserad (andel av inkörda intäkter). Numera har provisionsdelen ökat i många fall och främst i större tätorter. Ofta är lönen helt baserad på provision.

## 9 Taxitransporter

### 9.4 Ökade krav på taxiföretag

Huvudelement i liberaliseringen av taxitrafiken var som nämnts fri prissättning och i princip fri etableringsrätt. Vidare ställdes ökade krav på dem som ansökte om att få trafik tillstånd, vilket främst gällde en s.k. lämplighetsprövning av den sökande.

En viktig förutsättning för en väl fungerande konkurrens är bl.a. att företagen följer skattereglerna och som i taxinäringens fall även yrkes- trafiklagstiftningen. De företag som bryter mot dessa regler får fördelar som inte har sin grund i att företagen är effektivare eller erbjuder bättre tjänster. Därmed snedvrids konkurrensen mellan företagen.

Under 1995 infördes krav på den sökandes eller förarens lämplighet och som bl.a. gällde om personen ifråga hade dömts för något brott och speciellt våldsbrott. Det är också viktigt att taxiförare har tillräckliga kunskaper i yrket. I början av 2007 återinfördes körprovet för taxiförare, vilket administreras av Vägverket.

ett problem, vilket även förekom före liberaliseringen av taxi, är olaglig taxitrafik eller s.k. svarttaxi. Här avses att någon bedriver taxitrafik men inte uppfyller gällande regler enligt yrkes- trafiklagen (1998:490) om att ha tillstånd för att få bedriva trafiken. För att komma till rätta med problemet genomfördes regeländringar 2006 och som innebar att berörda tillsynsmyndigheter (länsstyrelsen och polisen) fick lättare att bevisa olaglig taxitrafik.

De nya reglerna, som med framgång har tillämpats i Norge, innebär att det är tillräckligt att visa att en person utan giltigt trafik tillstånd utfört enbart en resa med betalande resenär för att personen ska fällas för brott mot yrkes- trafiklagen. Tidigare skulle bevisas att minst tre sådana resor hade utförts. Vidare har polisen rätt att konfiskera fordonet om sådant brott kan bevisas. Det finns inga redovisade erfarenheter av de nya reglerna.

#### 9.4.1 Taxametertömning och redovisningscentraler

Långt före den 1 juli 1990, dvs. tidpunkten för liberaliseringen av taximarknaden, uppmärksammades skattefusk inom taxibranschen.<sup>10</sup> Denna fråga har fått fortsatt stor uppmärksamhet. Taxinäringen är en s.k. kontantbransch. Det har allmänt sett varit svårt att komma till rätta med skattefusk inom sådana branscher, t.ex. restaurang- och frisörverksamhet. Enligt Skatteverket är det generellt sett svårare att kontrollera taxiföretag som inte är anslutna till en beställningscentral jämfört med dem som är anslutna. Det finns dock ingen publicerad rapport eller undersökning av Skatteverket eller någon annan som visar det totala skattefusket inom taxinäringen.

Betänkandet *Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen* (SOU 2004:102) och departementspromemorian "Skattefusk, effektivitet och rättvisa – utökad skattekontroll i vissa branscher och diskussioner rörande schabloniserade inslag i beskattningen" (Ds 2005:28) resulterade i ett utkast till lagrådsremiss "Redovisningscentraler inom taxinäringen m.m." som remissbehandlades av Näringsdepartementet i slutet av 2006. I lagrådsremissen föreslogs att informationen i taxametern ska överföras till särskilda redovisningscentraler. Konkurrensverket tillstyrkte förslaget.<sup>11</sup>

#### 9.4.2 Prissättning och prisinformation

Vidare har uppmärksammats företagens i allmänhet krångliga taxa eller prissättning för taxiresor och som behandlas ovan. Detta har gjort det svårt för resenären, utom som nämnts de fall taxi tillämpar fasta priser, att i förväg uppskatta priset på taxiresan. Resenärers okunskap om prissättningen har bidragit till att taxi ibland kunnat ta orimligt höga priser och kanske särskilt vid olika typer av

resecentra (se nedan). Det finns dock inga säkra uppgifter om hur vanligt detta har varit.

Vägverket har utfärdat föreskrifter om taxis prissättning (VVFS 2006:85). Viktiga inslag är bl.a. att taxi ska informera kunderna om taxan innan resan påbörjas. Priserna ska enligt riktlinjerna presenteras på visst sätt för att kunna bättre läsas av resenären. Vidare ska av informationen framgå vad priset blir för en typresa utifrån antaganden bl.a. om vägsträckans längd. I taxifordonet ska även finnas kvittoskrivande taxameter.

Den nämnda informationen kan underlätta för resenären att förstå prissättningen. Som framgått är det dock ändå inte särskilt lätt för resenären att göra detta och kunna jämföra priserna mellan olika taxiföretag.

### 9.4.3 Särskilda regler vid resecentra

Efter liberaliseringen av taximarknaden har, som framgått, antalet bilar ökat kraftigt. Det har bl.a. resulterat i vissa problem vid hårt trafikerade platser såsom storstädernas flygplatser, färjeterminaler och järnvägsstationer. Här kan nämnas brist på parkeringsplatser för taxi, vilket under vissa tider resulterat i långa taxiköer och dispyter mellan förare om vem som ska transportera en viss kund. Det har också inträffat att företag efter avslutad

resa begärt orimligt höga respriser av kunder, t.ex. utlandsresenärer, som kan ha dåliga eller inga kunskaper om marknadspriset på taxiresor.

Den som ansvarar för ett resecentrum har olika alternativ för att lösa dessa problem. En ändamålsenlig lösning synes vara, vilket har skett i många fall, att det ingås särskilda avtal mellan den som ansvarar eller äger terminalen och de största taxiföretagen eller beställningscentralerna. Avtalen, som bl.a. har gällt taxis servicenivå och transportkvalitet, har bidragit till att förbättra den allmänna ordningen på berörda uppställningsplatser. Vidare har avtalen minskat risken för att nämnda problem uppstår.

Det kan dock även behövas, som skett i en hel del fall, att ägare av transportterminaler tar ytterligare initiativ för att förbättra ordningen. Hit kan höra att allmänt informera resenärerna om taxis prissättning. En sådan information, tillsammans med de nämnda avtalen, är en mer ändamålsenlig lösning för att lösa problemen än att statsmakterna inför en speciell lagstiftning för taxi vid resecentra och som kan vara svåra för tillsynsmyndigheterna att följa upp. Det är vidare lämpligt att berörda parter, som har kunskaper om de lokala förhållandena, samråder om utformningen av relevanta informations- och ordningsregler.

## 9.5 Taxis undantag från konkurrensreglerna

Efter liberaliseringen av taxi diskuterades förutsättningarna för taxiföretag, främst de som finns utanför större tätortsområden och i glesbygd, att kunna samverka kring en beställningsfunktion med hänsyn till förbudet i konkurrenslagen (1993:20), KL, för företag att samarbeta om priser m.m. som märkbart begränsar konkurrensen. Här framfördes att förbudet hindrade taxiföretag i nämnda områden att, via en gemensam beställ-

ningscentral, upprätthålla en service för taxis kunder.

### 9.5.1 Legalundantaget

År 2000 infördes ett särskilt undantag i konkurrenslagen (18 §), det s.k. legalundantaget, som bl.a. innebar att det nämnda förbudet i konkurrenslagen inte gäller om samarbetet (och det be-

## 9 Taxitransporter

rörda avtalet) mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag omfattar högst 40 taxifordon och behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice.

Detta undantag gäller dock inte till den del samarbetet bl.a. avser de allvarligaste formerna av konkurrensbegränsande samarbete, nämligen fastställande av gemensamma priser och uppdelning av marknader. Dock kan även dessa samsarbetsformer tillåtas om det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice inte kan tillgodoses utan att samarbetet även omfattar dessa samsarbetsformer. Konkurrensverket ska visa att t.ex. ett prissamarbete inte behövs och här gäller högt ställda beviskrav.

### 9.5.2 Gruppundantaget

Därutöver finns en förordning (2000:1029) om gruppundantag för avtal om viss taxisamverkan. Av förordningen framgår att de samverkande taxiföretagen är undantagna det nämnda förbudet i konkurrenslagen om företagen tillsammans svarar för högst 35 procent av den marknad som omfattas av företagets avtal. Enligt gruppundantaget får de samverkande taxiföretagen bl.a. samarbeta om beställningscentral, inköpsvillkor och gemensamma priser för taxiresor.<sup>12</sup>

### 9.5.3 Slutsatser

På många lokala taximarknader i främst glesbygden och små orter finns oftast enbort en större och dominerande beställningscentral. Det begränsar konkurrensen bl.a. vid berörda kommuners upphandling av taxitransporter. Legalundantaget i konkurrenslagen för taxi har enligt Taxiförbundet medfört att taxi i nämnda områden samverkar om – förutom beställningsfunktionen och inköpsvillkor för företagets fordon, drivmedel m.m. – priserna på taxiresor oavsett typ av transport och kund.

Undantagen för taxi från konkurrensreglerna, legal- och gruppundantaget, är ett få undantag i lagen som inte vilar på EG-rättslig grund. Undantagsreglerna för taxi bör jämföras med vad som enligt konkurrenslagen generellt gäller för företag som vill samarbeta vid t.ex. inköp och försäljning inkl. priser. Här gäller sedan den 1 juli 2004 att företagen själva ska bedöma om deras avtal eller beteende är förenliga med konkurrensreglerna. Vidare gäller att avtalet är lagligt om företaget kan visa att avtalet uppfyller villkoren enligt undantagsregeln i 8 § konkurrenslagen, dvs. enkelt uttryckt att fördelarna med samarbetet ska överväga nackdelarna från konkurrens- och konsumentsynpunkt.

Taxisamarbete omfattar som framgått, förutom resor med oregelbunden efterfrågan (främst privatresor och större delen av färdtjänsten), regel- eller linjebundna transporter såsom skoltransporter och kompletteringstrafik som upphandlas av kommuner. Behovet av prissamarbete om regelbundna (tidtabellslagda) transporter, där priset normalt bestäms via ett anbudsförfarande, bör vara mindre jämfört med andra typer av taxiresor.

Legalundantaget i konkurrenslagen för taxi, som främst tar sikte på att undanta olika former av samverkan mellan taxiföretag utanför större tätorter och glesbygd från berörda konkurrensregler, har medfört att dessa företag samarbetar i betydande omfattning om bl.a. transportpriser. Det senare gäller oavsett typ av transport (regelbundna eller oregelbundna transporter) och kund (offentliga beställare, företag m.fl.). Som nämnts är taxis kunder i dessa områden främst offentliga beställare. Det finns en risk för att taxiföretagens samarbete i dessa områden leder till att branschstrukturen inte anpassas till den regionala eller lokala marknadens efterfrågan.

Enligt Taxiförbundet är det för närvarande inte ovanligt att beställningscentral och anslutna medlemsföretag i nämnda områden tar allvarlig



ekonomisk skada och ibland får upphöra med verksamheten om centralen förlorar "hemmakommunens" initierade anbudstävling om färdtjänst, skoltransporter m.m. Legalundantaget i konkurrenslagen kan ha bidragit till att det inte utvecklas transportföretag inom taxi i berörda områden som allmänt sett har en godtagbar affärsrisk genom att ha många olika typer av kunder och främst ett flertal avtalskunder. Det kan exempelvis inte uteslutas att legalundantaget motverkat en branschutveckling med inslag av företag som, vid sidan av "vanlig" taxitrafik, har ett transportutbud som gör det möjligt att utföra uppdrag i t.ex. hela länet eller motsvarande geografiska område. Det

begränsar den ekonomiska skadan för företaget om en avtalskund förloras.

I sammanhanget bör nämnas förutsättningarna för företag att samverka med varandra i s.k. konsortier utan att träffas av förbudet i konkurrenslagen om prissamverkan m.m. Detta, som har särskild betydelse för små företag och inte minst taxinäringen, innebär bl.a. att samarbete mellan konkurrerande företag i form av konsortier vid anbudsgivning är förenligt med konkurrenslagen om inte något av de berörda företagen ensamt kan klara ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna en anbudstävling.

## 9.6 Avslutande kommentarer

Taximarknaden liberaliserades den 1 januari 1990 främst med avseende på etablering av företag och prissättning. Myndigheternas kontroll av företagsetableringen före nämnda tidpunkt medförde i många fall att kundernas intresse av att omgäende "få tag i en taxibil" inte fick högsta prioritet. Effekten blev att kunderna ofta fick vänta lång tid på en taxibil, vilket kanske främst gällde kvällar och helger. Efter den nämnda tidpunkten för liberaliseringen av taxi ökade antalet taxibilar med närmare 30 procent.

Den kraftiga ökningen av antalet taxiföretag och fordon var nog den enskilt viktigaste effekten av liberaliseringen av taximarknaden. Taxi anpassade transportutbudet till kundernas efterfrågan och det blev ett stort inslag av konkurrens mellan taxiföretag. Tillgänglighet till taxi finns numera på många orter i princip dygnet runt. Av detta har följt kraftigt minskade väntetider på taxibilar. Utvecklingen måste anses ha medfört icke obetydliga samhällsekonomiska vinster.

Det allmänna köp av taxiresor i storstadsområdena och större tätorter uppgår uppskattnings-

vis till mellan 25 och 30 procent av taxis totala intäkter medan företagsresor och privatresor utgör resten. I små tätorter och glesbygd är det i stället de statliga och kommunala inköpen av taxiresor som svarar för den dominerande delen eller mellan hälften och uppemot 90 och ibland närmare 100 procent av taxis intäkter.

Priserna på konsument- eller privatresor med taxi har sedan 2:a kvartalet 1990 (ungefärlig tidpunkt för liberaliseringen av taxi) fram till 3:e kvartalet 2006 ökat med drygt 30 procent mer än den allmänna prisnivån i samhället mätt enligt konsumentprisindex (KPI). En mindre del, 6 procentenheter, av prisökningen beror på införandet av moms på taxiresor.

Det finns inga officiella uppgifter om prisutvecklingen för övriga taxiresor, dvs. främst de som betalas helt eller nästan helt av offentlig sektor och näringslivet. Här upphandlar som regel statliga myndigheter, kommuner och landsting taxitransporter i konkurrens enligt upphandlingsreglerna medan näringslivet i stor utsträckning tar in anbud från taxiföretag eller förhandlar med taxi om resevillkoren.

## 9 Taxitransporter

Det finns flera tänkbara skäl till den relativt kraftiga ökningen av priset på privatresor med taxi jämfört med KPI. En förklaring är att priset på taxiresor kan, via den statliga prisregleringen på taxiresor före den 1 juli 1990, ha blivit alltför nedpressat, vilket medförde att taxinäringen hade behov av att öka lönsamheten. En annan trolig orsak och den nog enskilt viktigaste, är att kvaliteten på taxiresor ökade, främst vad avser ökat utbud av taxiresor och kortare väntetider för kunderna. Av vikt för prisutvecklingen för taxiresor är givetvis även graden av konkurrens på taximarknaden. Förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens varierar i stor utsträckning vid olika typer av resor. Här märks främst skillnaden mellan privatresor och resor som beställs av taxis avtalskunder.

En slutsats om liberaliseringen av taxinäringen måste bli att denna till övervägande del varit positiv för taxis kunder. Men det återstår en del problem att lösa som även förekom före liberaliseringen av taxi. Två av dessa problem handlar om skattefusk och olaglig taxitrafik. Huruvida dessa problem kan lösas beror främst på möjligheterna att utforma ändamålsenliga regler och förutsättningarna för att bedriva en effektiv myndighets-tillsyn.

Det är angeläget att stora ansträngningar görs för att säkerställa att taxinäringens inkomster beskattas genom regler om s.k. taxametertömning. Därmed ökar förutsättningarna för att inte konkurrensen snedvrids mellan företag som följer

och inte följer skattereglerna. Det har under 2006 införts strängare regler för olaglig taxitrafik. Men ännu har ingen utvärdering gjorts av effekterna av dessa regler.

Ett tredje problem är taxis prissättning, Denna, som inte ändrats i så stor utsträckning sedan regleringsperioden, är krånglig och svår att förstå för resenären. Det minskar förutsättningarna för en fungerande konkurrens på taximarknaden. Taxiföretagen har mycket att vinna på att satsa på en tydlig och enkel prissättning. Det bör öka resenärers förtroende för taxi som transportmedel och därmed även taxiresandet.

Konkurrensverket anser vidare att det är angeläget att se över statsmakternas beslutade undantag för taxi från reglerna i konkurrenslagen. Undantagen, som funnits i cirka 8 år, innebär att företagen får samarbeta i stor utsträckning om priser m.m. utan att detta anses strida mot konkurrensreglerna.

Slutligen bedömer Konkurrensverket att det skulle vara av värde om kommunerna vid upphandlingar av färdtjänst, skolskjutsar m.m. i mindre tätorter och glesbygd beaktar förutsättningarna för små taxiföretag att delta i anbudsgivningen. Det kan ske genom att dela upp förfrågningsunderlag och behovet av resor i mindre delar för att öka förutsättningarna för små företag att delta vid upphandlingen. Detta kan i sin tur öka utbudet av taxibilar och därmed öka konkurrensen i berörda områden.

<sup>1</sup> Vägverkets trafikregister

<sup>2</sup> Statens Pris- och Konkurrensverk, (1992), Taxi efter avregleringen (SPK 1992:1)

<sup>3</sup> SIKA, (2007), Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006, SIKA statistik 2007:17

<sup>4</sup> Se även betänkandet Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4) som beskriver taximarknaden bl.a. med avseende på lönebildning och produktivitet.

<sup>5</sup> Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4)

<sup>6</sup> Statens Pris- och Kartellnämnd, (1987), Taxi och flyg – effekter av regleringarna (SPKUS 1987:4)

<sup>7</sup> Trafiksäkerhetsverkets yrkestrafikregister som bearbetats av SCB

<sup>8</sup> Statens Pris- och Konkurrensverk, (1992), Taxi efter avregleringen (SPK 1992:1)

<sup>9</sup> Konkurrensverkets beslut med dnr 570/1997

<sup>10</sup> Statens Pris- och Konkurrensverk, (1992), Taxi efter avregleringen (SPK 1992:1)

<sup>11</sup> Konkurrensverkets yttrande till Näringsdepartementet (dnr 540/2006)

<sup>12</sup> Utformningen av gruppundantaget motiveras i regeringens förordningsmotiv (Fm 2000:4) bl.a. utifrån rättspraxis och Marknadsdomstolens domar 1996:4, 1999:14 och 1999:16. Enligt dessa fick taxiföretag samverka om priser m.m. inom ramen för beställningscentraler. Dessa hade relativt höga marknadsandelar.

## 10 Elektronisk kommunikation

## 10 Elektronisk kommunikation

### 10 ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökande konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation som telekommunikations- och kabel-tv-operatörer möter har varit gynnsam för företag och konsumenter. Utvecklingen har även gjort det möjligt för nya aktörer att träda in på marknaden och anlägga egna nät, dvs. duplicera (delar av) infrastrukturen respektive erbjuda nya slag av tjänster, t.ex. IP-baserad telefoni, som produceras med annan teknik eller andra tekniska lösningar. Teleoperatörerna söker motverka minskade intäkter från bl.a. fasta telefonitjänster med intäkter från andra tjänster såsom television. Alltfler operatörer lanserar även bredbands-, telefoni- och televisionstjänster i paket i syfte att bl.a. öka kundlojaliteten.

#### 10.1 Marknadsförhållanden

Marknaden för elektronisk kommunikation kan delas upp på skilda sätt samtidigt som det kan diskuteras vilka produkter som bör ingå i en marknadsbeskrivning. En viss uppdelning kan exempelvis bli mindre meningsfull när företag är verksamma inom flera olika segment och kan erbjuda kunderna olika kombinationer av abonnemang och tjänster (*eng.* multiple play) samtidigt som visst slag av utrustning kan användas för att utnyttja flera olika tjänster. I konsumentprisindex (KPI) ingår inte bara fasta och mobila teletjänster utan även teleutrustning såsom telefoner. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) utgjorde teletjänster och teleutrustning år 2006 närmare 3,3 procent av den privata konsumtionen.

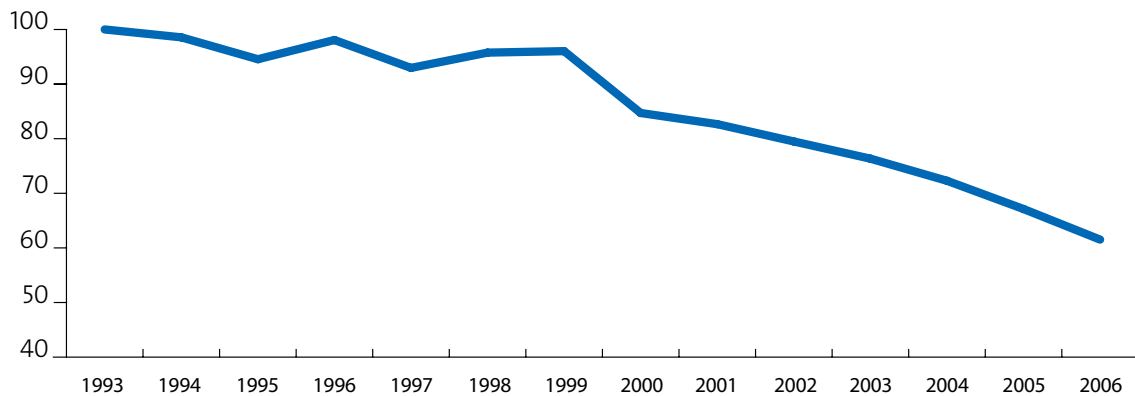
Enligt Post- och telestyrelsen (PTS, 2007a) uppgick den sammanlagda omsättningen på marknaden för elektronisk kommunikation år 2006 till knappt 49 miljarder kronor. Intäkter från fasta samtalstjänster (inklusive fasta avgifter) utgjorde cirka 40 procent av omsättningen medan mobila samtalstjänster svarade för cirka 35 pro-

cent. Cirka 25 procent av intäkterna härrörde från datakommunikations- och Internettjänster.

Antalet företag som tillhandahöll elektroniska kommunikationstjänster och nät inom näringsgrenen 64201 (nätdrift samt underhåll inom telekommunikation) uppgick enligt SCB:s företagsregister till 521 år 2006. Närmare 80 procent av dessa företag var förhållandevis små och hade en inhemsk omsättning som uppgick till högst 9,9 miljoner kronor. Cirka 90 procent av företagen hade en omsättning som uppgick till högst 49,9 miljoner kronor. Närmare 8 procent av företagen hade en inhemsk omsättning som översteg 100 miljoner kronor och cirka fyra procent hade en omsättning som översteg 500 miljoner kronor.

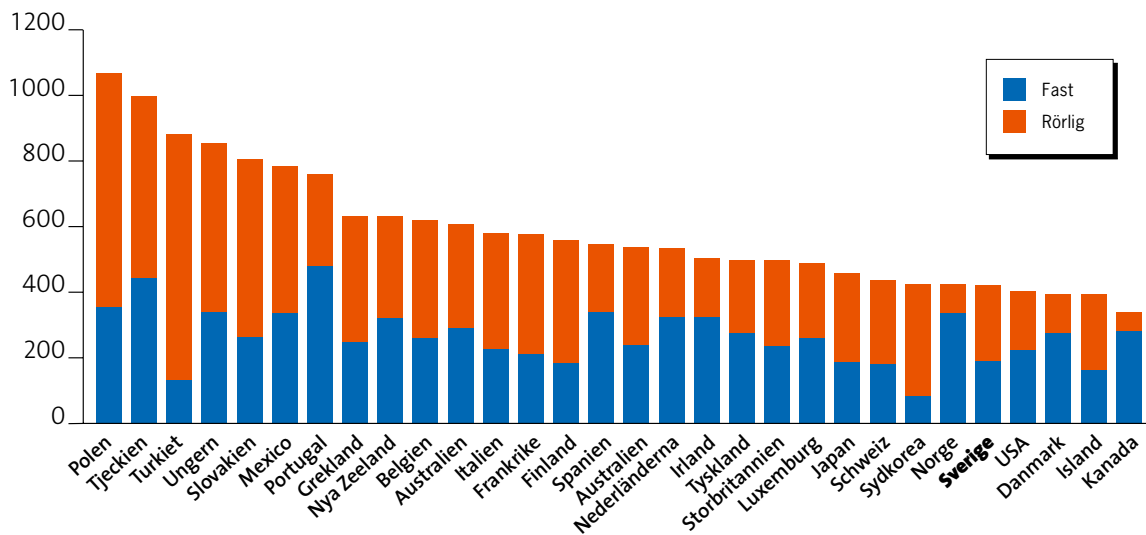
Enligt statistik från SCB har konsumentpriserna för teletjänster och teleutrustning nominellt minskat med cirka 28 procent mellan 1993 och 2006. Under motsvarande period har KPI ökat med cirka 17 procent. Detta innebär att priserna för teletjänster och teleutrustning, jämfört med KPI, fallit med drygt 38 procent. Detta framgår av

**BILD 10.1: Utveckling av relativpriset för teletjänster och utrustning 1993–2006. 1993=100. Årsgenomsnitt**



Källa: SCB, bearbetning av Konkurrensverket

**BILD 10.2: Kostnad för teletjänster från fast nätanslutningspunkt för privatkunder (medelanvändare) uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Augusti 2006**



Källa: OECD (2007)

bild 10.1 som visar utvecklingen av relativpriset för teletjänster och teleutrustning under tidsperioden 1993–2006.

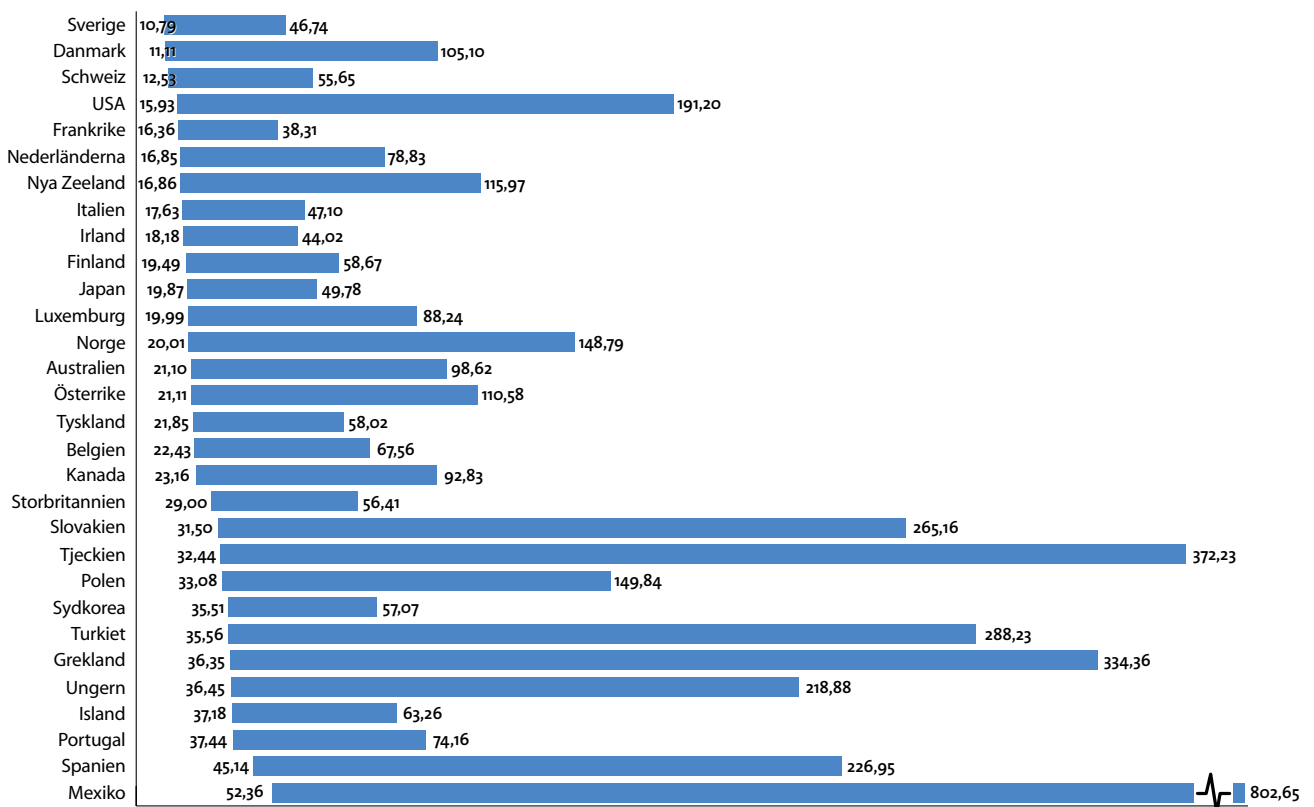
I ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av elektroniska kommunikationstjänster låga i Sverige. Detta framgår med all tydlighet i en

rapport från OECD (2007b). I det följande jämförs priserna mellan OECD-länder för teletjänster från fast nätanslutningspunkt, för bredbandsabonnemang och för mobila teletjänster.

Av bild 10.2 kan konstateras att priserna för samtal från fasta nät för privatkunder inbegripet

## 10 Elektronisk kommunikation

**BILD 10.3: Lägsta och högsta månatliga avgift för bredbandsabonnemang för olika plattformar<sup>1</sup> uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Oktober 2006**



Källa: OECD (2007), bearbetning av Konkurrensverket

abonnemangsavgifter var bland de lägsta i de tre nordiska länderna Danmark, Sverige och Norge. I Norge och Sverige var priserna i stort sett lika, även om den fasta avgiften utgjorde en betydligt större andel av den totala kostnaden i Norge. Där- emot var priserna högre i grannlandet Finland.

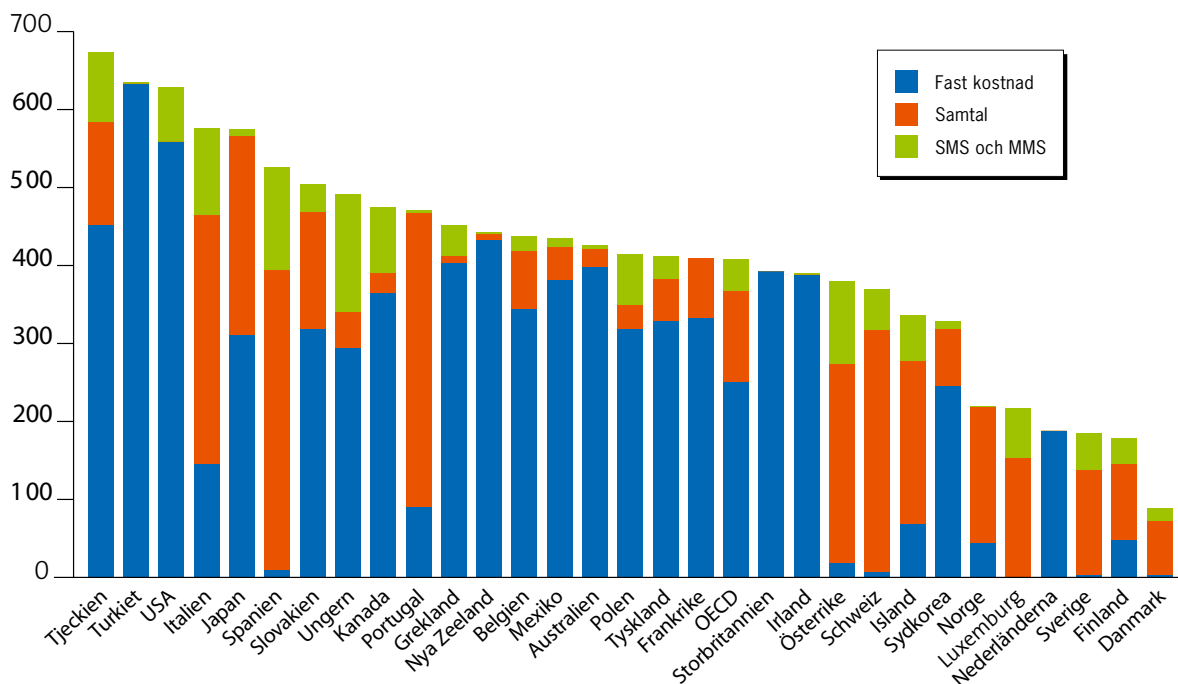
Att priserna för bredbandsabonnemang är låga i Sverige jämfört med flera andra länder framgår av bild 10.3.

Som kan konstateras av bild 10.3 var priserna lägst i Sverige och Danmark. I Storbritannien, som ofta framhålls som ett föregångsland när det

gäller konkurrens på telemarknaden, var priset för det billigaste bredbandsabonnemanget närmare 2,7 gånger så högt som i Sverige.

Även vad gäller mobila teletjänster är de svenska priserna låga i ett internationellt perspektiv. Detta gäller även för övriga nordiska länder och oavsett om jämförelsen görs på basis av kunder som ringer lite, om kunden är en s.k. medelanvändare eller om kunden ringer mycket. I bild 10.4 visas kostnaden för mobila teletjänster för medelanvändare.

**BILD 10.4: Kostnad för mobila teletjänster för medelanvändare uttryckt i US-dollar, köpkraftskorrigerat. Augusti 2006**



Källa: OECD (2007)

### 10.1.1 Fasta samtalstjänster

Marknaden för fasta samtalstjänster har, såsom den definierats i PTS statistikrapporter, förändrats påtagligt sedan marknaden öppnades för konkurrens 1993. När marknaden liberaliserades svarade Telia i princip för hela marknaden. Förvalsreformen och införandet av nummerportabilitet har bidragit till att öka konkurrensen och numera finns ett stort antal leverantörer som konkurrerar med TeliaSonera. Enligt PTS tillhandahöll närmare 75 leverantörer under 2006 fasta samtalstjänster (inklusive IP-baserad telefoni). Ungefär 30 operatörer var dock verksamma enbart gentemot företagskunder.

Marknadsandelarna kan beräknas på basis av antalet abonnemang, intäkter, trafikminuter eller antalet samtal. Vidare kan en uppdelning göras i olika kundkategorier. Oavsett vilken av dessa variabler beräkningen görs efter så svarar tio olika aktörer för närmare 90 procent av marknaden. Dessa får betecknas som (relativt) stora aktörer och vissa ingår dessutom i samma koncern. Exempelvis ägs både Glocalnet och Bredbandsbolaget av den norska dominanten Telenor. Den störste aktören, TeliaSonera, svarar i genomsnitt för närmare 60 procent av marknaden när beräkningen görs som ett ovägt genomsnitt av alla variablerna. I jämförelse med de tio största aktörerna var övriga förhållandevis små.

## 10 Elektronisk kommunikation

I slutet av 2006 fanns det enligt PTS (2007b) 5 551 000 fasta teleabonnemang i Sverige. Uppemot 90 procent av dessa utgjordes av PSTN-abonnemang. Antalet förvalskunder, dvs. kunder som valt en annan operatör än accessnätoperatören, uppgick till 850 000. Drygt 1 miljon av antalet PSTN-abonnemang var s.k. GTA (se vidare nedan), dvs. någon annan operatör än accessnätoperatören debiterade abonnemangsavgiften. I slutet av 2006 fanns det närmare 410 000 abonnemang för IP-baserad telefoni, vilket innebär en ökning med 190 000 abonnemang sedan slutet av 2005. Kabeloperatören Com Hem hade enligt PTS vid slutet av 2006 flest kunder av IP-baserad telefoni tätt följt av Bredbandsbolaget.

PTS har konstaterat att TeliaSonera har ett betydande inflytande på marknaden då TeliaSonera är den ende aktör som har ett fullt utbyggt rikstäckande accessnät. PTS har därför ålagt TeliaSonera skyldigheter, bl.a. att tillhandahålla grossistprodukt för teleabonnemang, s.k. GTA, för att konkurrensen ska främjas.

### 10.1.2 Mobila samtalstjänster

Alltsedan GSM-näten togs i bruk under 1992 har det funnits konkurrens om att tillhandahålla infrastruktur (radioaccessnät). Av samtliga mobilteleleverantörer i Sverige är det sex som har egna mobilnät; TeliaSonera, Tele2, Telenor, Hi3G (3), Spring Mobil och Nordisk Mobiltelefon. Enligt PTS tillhandahöll omkring 20 operatörer mobila teletjänster under 2006. Några vände sig enbart till företagskunder.

Baserat på totala intäkter svarade fyra (relativt stora) operatörer (och nätägare) för drygt 95 procent av marknaden år 2006. Operatören 3:s marknadsandel har stadigt ökat sedan inträdet år 2003. Oavsett om beräkningen görs efter antalet kunder eller intäkter har TeliaSonera störst marknadsandel.

PTS konstaterar i rapporten *Svensk telemarknad 2006* att fristående tjänstetillhandahållare (med undantag för operatören Djuice som dock köpts upp av Telenor) ytterst marginellt kunnat påverka priskonkurrensen på den svenska marknaden. Detta beror enligt PTS dels på utformningen av tredjepartsavtalen med mobilnätoperatörerna, dels på att mobiloperatörerna har kunnat välja bort de tjänstetillhandahållare som utgjort ett hot mot den egna verksamheten, exempelvis dem som haft en etablerad kundbas inom fast telefoni.

Trots detta har konkurrensen under senare år ökat, vilket bl.a. sammanhänger med operatören 3:s inträde på marknaden och Telenors etablering i Sverige. En annan faktor som bidragit till ökad konkurrens är införandet av nummerportabilitet för digital mobiltelefonitjänst som ägde rum under hösten 2001. Sedan reformen trädde i kraft har antalet porteringar stadigt ökat och i slutet av november hade drygt 2 670 000 nummer porterats enligt SNPAC AB.

Sammantaget kan sägas att det har blivit allt billigare att ringa mobilsamtal. Med stöd av internationell statistik kan även konstateras att Sverige (tillsammans med övriga nordiska länder) tillhör de länder där mobiloperatörer erbjuder de billigaste abonnemangsformerna för olika slag av förbrukare. Mobiloperatörerna marknadsför många olika abonnemangstyper till varierande priser och valmöjligheterna har ökat betydligt. Vidare har prestandan på utrustningen ökat markant under senare år. Exempelvis har batteriers driftstid ökat och ljudkvaliteten förbättrats.

Sjunkande priser för mobilsamtal medför att mobiltelefoni utvecklas mot att bli ett alternativ till fast telefoni. I PTS individundersökning (2007c) uppgav 7 procent av de tillfrågade att de endast använder mobiltelefon och 36 procent kan tänka sig att gå över till enbart mobiltelefon.

I de flesta andra EU-länder är andelen hushåll som endast använder mobiltelefoni och inte fast telefoni högre än i Sverige. I t.ex. Finland och



” Sjunkande priser för mobilsamtal medför att mobiltelefoni utvecklas mot att bli ett alternativ till fast telefoni.”

Tjeckien var denna andel 54 procent i slutet av år 2006 enligt Eurobarometer (2006). I hela EU var andelen 22 procent.

När mobiltelefoni utvecklas mot att uppfattas som ett alternativ till fast telefoni för allt fler, påverkar detta hur marknader ska avgränsas och hur aktörernas ställning på marknaden ska bedömas.

### 10.1.3 Datakommunikations- och Internettjänster

Marknaden för bredbandsaccess innefattar dels datakommunikationstjänster, dels Internettjänster. Marknaden kan vidare delas upp i olika kundkategorier.

I Sverige finns ett stort antal operatörer som erbjuder bredbandsabonnemang via olika tekniker eller olika tekniska lösningar. Exempel härpå är xDSL, kabelmodem, radionät och optisk fiber (LAN). Under senare år har kapaciteten ökat markant samtidigt som abonnemangsavgifterna minskat eller varit oförändrade.

Enligt Svenska Nyhetsbrev AB (2007) uppgick antalet bredbandskunder till drygt 2 500 000 det andra kvartalet 2007. TeliaSoneras andel uppgick till knappt 40 procent, Telenors (genom Bred-

bandsbolaget och Glocalnet) till drygt 25 procent och Com Hems till knappt 18 procent.

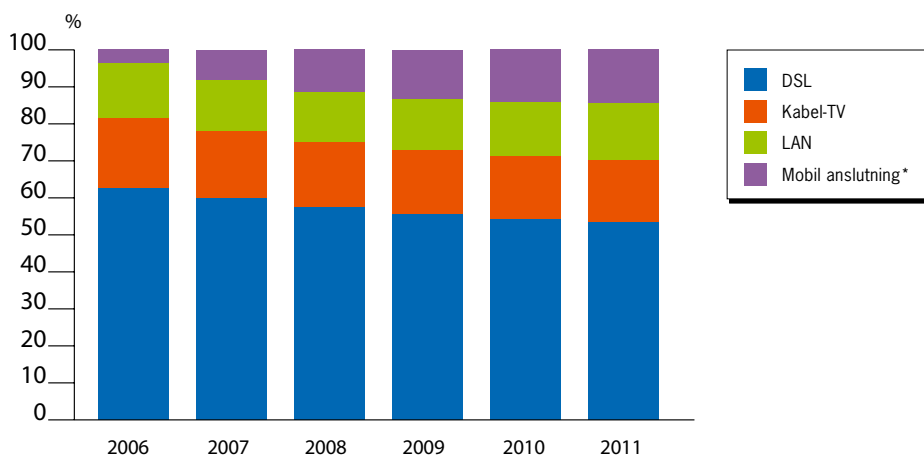
Enligt PTS fanns det under 2006 minst 130 operatörer som tillhandahöll datakommunikationstjänster och det fanns minst 170 företag som tillhandahöll Internetaccess. En relativt stor andel av de sistnämnda är små och lokalt verksamma. Detta överensstämmer med de uppgifter från SCB som redovisats ovan. I stor utsträckning fokuserar de på olika segment av marknaden och erbjuder olika former av access. Marknaden är i hög grad fragmenterad.

Som exempel på den fragmenterade marknaden kan nämnas de lokala IT-infrastrukturer, s.k. stadsnät, som många kommuner har utvecklat. Enligt Svenska Stadsnätsföreningen har majoriteten av kommunerna lokalt etablerade stadsnät. Den vanligaste accessformen i Sveriges stadsnät är fiberanslutningar. Av företrädare för stadsnäten har 40 procent uppgett att de tillhandahåller bredbandsbaserade tjänster, vanligen Internetaccess, i egen regi och i eget namn.

Av PTS individundersökning (2007c) framgår att närmare sju av tio svenskar mellan 16 och 75 år hade bredbandsanslutning till Internet år 2007 – en ökning med nio procentenheter jämfört med

## 10 Elektronisk kommunikation

**BILD 10.5: Prognostiserad utveckling av andelen aktiva bredbandskunder fördelad efter de viktigaste anslutningsformerna.**



\*Med mobil access avses här internetaccess via 3G/Turbo3G

Källa: PTS, bearbetning av Konkurrensverket

år 2006. Bredbandshastigheterna som används ökar också. Två av tre hade en uppkoppling på 2 Mbit/s eller mer.

I en nyligen publicerad rapport som utförts av analysföretaget IDC på uppdrag av PTS görs en prognos över marknadsutvecklingen för området elektronisk kommunikation.<sup>2</sup> Bilden ovan visar den prognostiserade utvecklingen av andelen aktiva bredbandskunder fördelad efter de viktigaste anslutningsformerna.

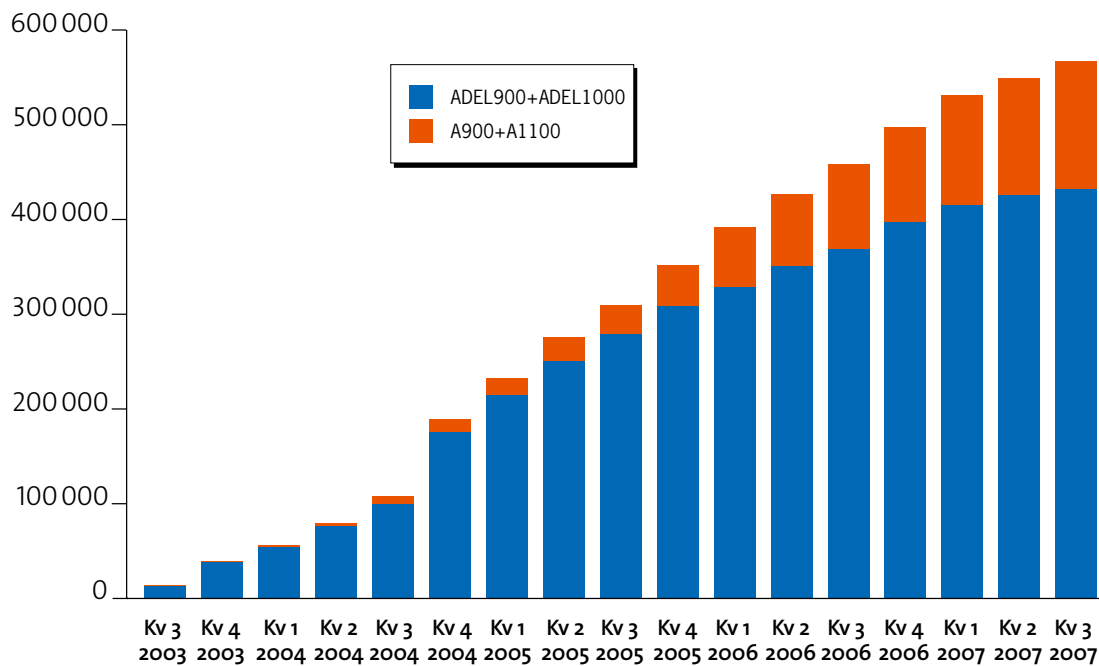
Som framgår av bild 10.5 minskar den relativa betydelsen av det metallbaserade accessnätet (DSL) betydligt fram till 2011. Konkurrensstrycket ökar framför allt från mobilnäten.

#### TILLTRÄDE TILL TELIASONERAS ACCESSNÄT

Konkurrenter till TeliaSonera kan få tillträde till företagets accessnät genom att hyra ledningar

mellan telestationer och fastigheter. Sedan 2001 har TeliaSonera, till följd av reglerna i den s.k. LLUB-förordningen,<sup>3</sup> varit 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

**BILD 10.6: Antalet uthyrda kopparaccesser (A900+A1100, fullt tillträde och ADEL900+ADEL1000, delat tillträde) tredje kvartalet 2003–tredje kvartalet 2007**



Källa: PTS, bearbetning av Konkurrentverket

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 när det nedre frekvensspektrumet utnyttjas. Om 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 590 000 det tredje kvartalet 2007. Den

produktvariant som ökat mest är kopparaccess ADEL1000 som medger ADSL-tillämpning samtidigt som underliggande frekvensband används för TeliaSoneras PSTN-tjänst. I bild 10.6. redovisas antalet uthyrda kopparaccesser av varianterna A900 och A1100 respektive ADEL 900 och ADEL 1000 fr.o.m. det tredje kvartalet 2003 t.o.m. det tredje kvartalet 2007. Dessa fyra kategorier svarade för närmare 96 procent av det totala antalet uthyrda kopparaccesser det tredje kvartalet 2007.

Av bild 10.6 kan bl.a. konstateras att den procentuella ökningen för kategorierna ADEL900 och ADEL1000 var mindre mellan det andra och tredje kvartalet 2007 jämfört med den genomsnittliga ökningen per kvartal under den studerade perioden.

## 10 Elektronisk kommunikation

### 10.2 Reglering och tillsyn

PTS är 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 konkurrens-perspektiv. PTS tillämpar lagen om elektronisk kommunikation, LEK (2003:389) som trädde i kraft 2003.

Den nuvarande lagstiftningen om elektronisk kommunikation baseras på EG-rättsliga direktiv. Europeiska kommissionen har en central roll i tillsynsarbetet och redan från början har det klargjorts att harmoniseringen inom området är ett viktigt mål för att kunna realisera den inre marknaden.

Regelverket syftar till att bli framtidssäkert i den meningen att regleringen utformas så att tillräcklig hänsyn tas till sammansmältningen mellan olika tekniker som medför att en rad olika tjänster kan levereras via ett flertal olika nätverk. Målet är att skapa en konkurrensutsatt marknad med ökad konkurrens över gränserna mellan länderna inom EU. När marknaderna präglas av hållbar och varaktig konkurrens, ska den sektorspecifika regleringen som begränsar marknadsmakten hos företag med betydande marknadsinflytande (*eng.* Significant Market Power, SMP) avvecklas.

När regelverket infördes fastställde kommissionen 18 marknader på förhand. Dessa marknader skulle analyseras av varje nationell regleringsmyndighet. I kommissionens första rekommendation om relevanta marknader angavs 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 konkurrens-lagstiftningen. 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.

Det är värt att notera att inträdes hinder vid bedömningar enligt konkurrenslagen gör sig gällande vid bedömningen av huruvida företag har marknads-makt och inte vid fastställandet av den relevanta marknaden, dvs. vilket konkurrensstryck (om något) finns på företag som är verksamma på marknaden från andra företag (som inte är verksamma på marknaden). När det gäller den sektorspecifika regleringen görs i stället bedömningen på basis av generella kriterier och inte med utgångspunkt från de specifika förhållandena i varje medlemsstat.

Även om det på förhand antagits att nyss nämnda kriterier är uppfyllda för de marknader som fastställts av kommissionen, behöver detta följaktligen inte gälla på nationell nivå för alla berörda länder. Om så inte skulle vara fallet ska marknaden heller inte fastställas.

Sedan regelverket infördes har kommissionen genomfört en översyn som slutfördes under 2007. I en ny rekommendation om relevanta marknader som presenterades den 13 november 2007 anser kommissionen att vissa marknader, bl.a. detal-

■ **Tabell 10.1 Fastställda marknader enligt den nya rekommendationen och operatörer som bedömts ha betydande inflytande**

Marknad		Företag med SMP och skyldigheter idag
1	Tillträde till fasta telenätet för hushåll och företag	TeliaSonera
2	Samtrafik i fasta telenätet – samtalsoriginering	TeliaSonera
3	Samtrafik i fasta telenätet – samtalsterminering	TeliaSonera, Tele2, Telenor med flera.
4	LLUB	TeliaSonera
5	Bitströmstillträde	TeliaSonera
6	Terminerande avsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet	TeliaSonera
7	Terminering av samtal i mobilnät	TeliaSonera, Tele2, Telenor och Hi3G

jistmarknaderna, inte längre behöver fastställas på förhand av kommissionen. Antalet på förhand fastställda marknader minskar från 18 till 7. De 7 marknader som fastställts av kommissionen i den nya rekommendationen framgår av tabell 10.1. I den högra kolumnen visas operatörer som av PTS tidigare bedömts ha betydande inflytande (SMP-status) på marknaden. Att företag tidigare bedömts ha betydande inflytande behöver inte innebära att förhandsreglering är motiverad vid en förnyad analys av de fastställda marknader som ska göras av PTS med utgångspunkt från den nya rekommendationen.

Det är inte nödvändigt för en regleringsmyndighet att reglera alla marknader i rekommendationen, då förutsättningarna för konkurrens varierar mellan medlemsstaterna. Vidare finns möjlighet att reglera andra marknader än dem i

rekommendationen om regleringsmyndigheten kan visa att förhandsreglering är motiverad. Detta kräver i så fall att de tre kumulativa kriterierna är uppfyllda.

Som framgår av tabellen ovan är samtliga 7 marknader i den nya rekommendationen reglerade i Sverige. Intressant att notera är att definitionen av LLUB har ändrats i den nya rekommendationen så att marknaden ej längre är begränsad till endast metallbaserade accessnät. Detta motiveras av kommissionen av en utveckling där det metallbaserade accessnätet helt eller delvis ersätts av optisk fiber. I sådana fall och om ingen alternativ infrastruktur kan förväntas anläggas, kan det bli aktuellt med skyldighet att ge tillträde till kanalisation eller andra delar av nätet än kopparledningarna.

## 10 Elektronisk kommunikation

### 10.3 Förändringar i LEK

I oktober 2006 presenterades betänkandet *Effektivare LEK* (SOU 2006:88) av utredaren Urban Karlström. En del av de förändringar som utredningen föreslog ingick i propositionen En effektivare lag om elektronisk kommunikation (prop. 2006/07:119) som riksdagen antog den sista oktober 2007. De huvudsakliga förändringarna, vilka trätt i kraft den 1 januari 2008, är följande.

- Kammarrätten blir sista instans för prövning av mål enligt LEK.
- Särskilda ledamöter, ekonomiska experter, ska delta när länsrätten och kammarrätten avgör mål enligt LEK som avser konkurrensfrämjande åtgärder.
- Handläggningen ska skyndas på genom att möjligheterna att efter en viss tid åberopa nya omständigheter och bevis i länsrätten begränsas. I kammarrätten ska nya omständigheter eller bevis endast få åberopas om det finns synnerliga skäl.

- Utrymmet för att meddela inhibition av konkurrensfrämjande beslut enligt LEK minskas något genom att domstolarna vid prövningen av inhibitionsfrågor särskilt ska beakta syftet med lagen.
- Operatörer med betydande inflytande på en marknad som inte följer skyldighetsbeslut enligt LEK blir skyldiga att ersätta skada.
- PTS ska få rätt att förelägga en part att tillhandahålla de upplysningar som myndigheten behöver för att kunna pröva en tvist.

De nya bestämmelserna kommer att motverka de problem som innebär att den rådande förhandsregleringen fungerar mindre effektivt. Förändringarna förväntas innebära snabbare domstolsprocesser, vilket leder till att PTS konkurrensbefrämjande beslut får snabbare genomslag. Vidare kommer införandet av skadeståndsansvar att öka incitamenten för operatörer med betydande inflytande att följa PTS skyldighetsbeslut.

### 10.4 Behovet av reglering

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 behovet av sektorspecifik reglering.

Som konstaterats ovan är en strävan att den sektorspecifika regleringen ska upphöra när konkurrensen utvecklats eller fungerar väl. Ett pro-

blem med denna ansats, vilket Konkurrensverket i skilda sammanhang tidigare riktat uppmärksamheten på, är att det finns ett samband mellan marknadens struktur och graden av reglering. De skyldigheter som exempelvis 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.<sup>4</sup>

En viktig utgångspunkt för en bedömning av behovet av reglering på en marknad är konkurrensen på slutkundsmarknaden. Även om exempelvis konkurrensen inom en specifik grossistmarknad skulle vara svag, innebär inte detta nödvändigtvis att konkurrensen på slutkundsmarknaden är begränsad. Om det finns konkurrens mellan olika företag som använder olika infrastrukturer (tekniker) finns inga argument för att reglera en specifik grossistmarknad. En regleringsåtgärd som införs på en grossistmarknad utan hänsyn till konkurrens från andra infrastrukturer, riskerar enbart att skydda konkurrenter i stället för att främja konkurrensen mellan konkurrenter till nytta för konsumenter.

#### **ATT UTFORMA ETT REGELVERK**

En svårighet vid reglering av marknader utgörs av att utforma ett regelverk som innebär en lämplig avvägning mellan åtgärder som är ägnade att främja infrastrukturbaserad konkurrens och tjänstebaserad konkurrens. Konkurrensverket har i rapporter, utifrån ekonomisk teori och empiri, konstaterat att i de fall det är möjligt är infrastrukturbaserad konkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden är mindre. Dessutom är konkurrensstrycket starkare när det finns konkurrerande nätverk. Renodlad tjänstebaserad konkurrens sätter press på dominanten vad gäller effektivitet och service gentemot slutkonsumenter samt priser. Infrastrukturbaserad konkurrens medför också sådan press, men skapar dessutom ytterligare tryck på dominanten att förnya och uppgradera tjänsteutbudet, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten överlag. Med andra ord så genererar infrastrukturbaserad konkurrens även dynamiska effektivitetsvinster och inte bara statiska.

PTS har argumenterat för att det finns strukturella konkurrensproblem på marknaden för elektronisk kommunikation som varken den sektorspecifika regleringen eller den generella konkurrensregleringen kan åtgärda. Problemen består i att TeliaSonera, som kontrollerar det riktäckande accessnätet, på olika sätt försvårar för konkurrenter att få tillträde till den nödvändiga infrastrukturen. PTS har därför föreslagit att en funktionell separation införs av TeliaSonerans verksamhet. En sådan modell skulle, enligt PTS, öka förutsättningarna för likabehandling och främja konkurrensen på marknaden.

Som framgår av avsnitt 8.1.2. innebär en funktionell separation att ett företag allokerar tillgångar till ett separat bolag men företaget avhänder sig inte äganderätten till den verksamhet som separeras. En funktionell separation löser inga konkurrensproblem utan införande av beteendemässiga åtaganden som innebär att det berörda företaget måste utforma sin organisation och företagsstruktur så att incitamenten att begränsa konkurrensen försvinner helt. För att detta ska vara fallet måste en ordning införas som i praktiken ger samma resultat som en strukturell separation, dvs. en ordning som innebär att ett företag avhänder sig äganderätten till den verksamhet som separeras.

#### **FÖR- OCH NACKDELAR MED FUNKTIONELL SEPARATION**

Den franska regleringsmyndigheten ARCEP har i ett nyhetsbrev<sup>5</sup> analyserat för- och nackdelar med funktionell separation. ARCEP konstaterar att funktionell separation, dvs. bildandet av en separat enhet kombinerad med regler för att få till stånd s.k. chinese walls, kan vara ett effektivt sätt att komma till rätta med konkurrensproblem som bl.a. kommer till uttryck i diskriminering av olika slag. Genom ökad transparens är det lättare att upptäcka diskriminering samtidigt som incitamenten att diskriminera minskar eller helt upphör.

## 10 Elektronisk kommunikation

Samtidigt konstaterar ARCEP att funktionell separation är förenad med kostnader i form av duplicering (personal m.m.) och förlust av synergier. Det är mycket möjligt att detta kan resultera i högre kostnader (för tillträde) för alla operatörer. ARCEP riktar också uppmärksamheten på att den snabba utvecklingen inom sektorn för elektronisk kommunikation kräver (ständiga) modifieringar av den reglerade verksamheten.

Som framgått av redogörelsen ovan bör en analys av funktionell separation utgå från vilka möjligheter som finns att införa en strukturell separation (eller en ordning som i praktiken ger samma resultat) och vilka effekter en sådan skulle få. Enligt OECD (2003) är vinsterna av strukturell separation inte kvantifierbara och baserade på uppskattningar medan kostnaderna är kända och dessutom betydande. Problemen med koordinering av investeringar mellan grossist- och slutkundsledet kan bli betydande. Uppgradering av nät och tjänster kan vidare motverkas och i värsta fall helt utebli. Följaktligen är det enligt OECD mycket svårt att motivera en fullständig strukturell separation av företag verksamma inom kommunikationssektorn.

Ekonomerna Crandall och Sidak framhåller att investeringsvilja och beslut om investeringar och affärsstrategi för ett vertikalt integrerat företag ofta inte fattas separat från varandra och ger exempel på ett antal branscher där detta är fallet.<sup>6</sup> Vidare hänvisar de till ett citat av ekonomerna Milgrom och Roberts.

Även om en funktionellt separerad enhet skulle bildas kan inte en sådan enhet eller ett sådant bolag vara helt oreglerat. Exempelvis måste regleringsmyndigheten fortfarande besluta om olika skyldigheter för att åtgärden ska vara meningsfull. Vad gäller själva separationen måste en rad av överväganden göras, t.ex. måste bestämmas var olika gränssnitt ska dras och hur incitamentsstrukturen måste se ut för att få till stånd likabehandling.

I det av kommissionen i november 2007 presenterade förslaget till förändringar i EG-direktiven gällande elektronisk kommunikation, anges vilket underlag kommissionen vill se vid en begäran från en nationell regleringsmyndighet att införa funktionell separation. Det kan konstateras att kraven på detta underlag är mycket höga. Bland annat anges följande:<sup>8</sup>

*“In the integrated organization, planning entails consultation between those who sell the product, those who make it, and those who supply parts or systems for it. Together they forecast capacity needs and identify product improvements and investments in specialized equipment that promise higher quality or lower production costs. If the investment is highly specific, vertical integration alleviates the hold-up problem by eliminating the opportunity to negotiate over the price paid to the owner of the newly created asset.”<sup>7</sup>*



“--- When a national regulatory authority intends to impose an obligation for functional separation, it shall submit a request to the Commission that includes.

(a) evidence that the imposition of appropriate obligations amongst those identified in Articles 9–13 to achieve effective competition following a co-ordinated analysis of the relevant markets in accordance with the market analysis procedure set out in Article 16 of Directive 2002/21/EC (Framework Directive) has failed and would fail on a persistent basis to achieve effective competition and that there are important and persisting competition problems/market failures identified in several of these product markets.

(b) an analysis of the expected impact on the regulatory authority, on the undertaking, and on its incentives to invest in its network, and on other stakeholders including in particular the expected impact on infrastructure competition and any potential entailing effects on consumers; ---“

Konkurrensverkets bedömning är att dessa villkor inte är uppfyllda vad gäller den svenska marknaden. Som framgår av bild 10.3 har Sverige bland de lägsta priserna för bredbandsabonnemang bland OECD-länderna samtidigt som närmare sju av tio svenskar mellan 16 och 75 år

har bredbandsanslutning till Internet år 2007 (se avsnitt 10.1.3). På basis av såväl rådande marknadsförhållanden som den förväntade marknadsutvecklingen (se bild 10.5) finns inget stöd för att införa skyldigheter om funktionell separation i Sverige.

## 10.5 Avslutande kommentarer

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökande konkurrensen har resulterat i betydande pris-sänkningar för konsumenterna. Utvecklingen har även gjort det möjligt för nya operatörer att i större grad anlägga egna nät, dvs. duplicera (delar av) infrastrukturen respektive erbjuda nya slag av tjänster, t.ex. IP-baserad telefoni, som produceras med annan teknik eller andra tekniska lösningar.

Sjunkande priser för mobilsamtal medför att mobiltelefonen utvecklas mot att bli ett alternativ till fast telefon. IPTS individundersökning (2007c), uppgav 7 procent av de tillfrågade att de endast använder mobiltelefon och 36 procent kan tänka sig att gå över till enbart mobiltelefon. När mobiltelefoni utvecklas mot att vara ett alternativ till fast telefoni för allt fler, påverkar detta hur mark-

## 10 Elektronisk kommunikation

nader ska avgränsas och hur aktörernas ställning på marknaden ska bedömas.

I ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av elektroniska kommunikations-tjänster låga. Det gäller såväl för fasta och mobila tele-tjänster som för bredbands-abonnemang. Det är

angeläget att understödja en utveckling mot ett ökat inslag av infrastrukturbaserad konkurrens. Detta gynnar konsumenterna och skapar dessutom ökade förutsättningar att fasa ut den sektor-specifika lagstiftningen.

---

<sup>1</sup> Uppgifter om priser i varje land har insamlats för alla bredbandserbjudanden från den f.d. monopolisten (eng. incumbent), en betydande kabel-tv-operatör och ytterligare en konkurrent (ADSL, kabel-tv eller fiber).

<sup>2</sup> Svensk Telemarknad – Prognoser 2007-2011, PTS-ER-2007:25

<sup>3</sup> Local Loop Unbundling, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät.

<sup>4</sup> Cave (2006)

<sup>5</sup> La lettre de l'Autorité, No 55, March/April 2007

<sup>6</sup> Crandall, Robert och Gregory Sidak, Is Structural Separation of Incumbent Local Exchange Carriers Necessary for Competition? Yale Journal on Regulation, vol. 19, s. 335–441.

<sup>7</sup> Se Milgrom, Paul. och John Roberts, Economics, Organization and Management, 1982, s. 558.

<sup>8</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and services, and 2002/20/EC on the authorization of electronic communications networks and services, COM(2007)697 final s. 45

## 11 Televisionstjänster

## 11 Televisionstjänster

### 11 TELEVISIONSTJÄNSTER

Omkring fyra miljoner hushåll i Sverige har tillgång till en eller flera tv-mottagare. Det finns en stor mängd tv-kanaler som riktas till den svenska publiken med ett utbud av både breda och specialiserade tv-program. De företag som producerar tv-kanaler benämns normalt programföretag. Exempel på programföretag är Sveriges Television (SVT), TV4 och C More Entertainment (med varumärket Canal+). Under de senare tio åren har utbudet av tv-kanaler som kan tas emot av konsumenter i Sverige mångdubblats.

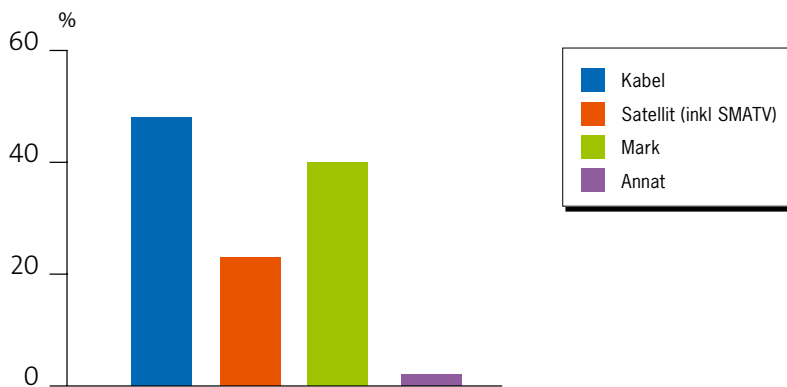
Utbudet av tv-kanaler i Sverige har ökat väsentligt. År 1987 hade kabel- och satellitsänd-tv inte etablerats bland svenska konsumenter. Då utgjordes tv-utbudet av två tv-kanaler. Tio år senare uppgav 20 procent av befolkningen att de hade tillgång till nio eller fler tv-kanaler, 50 procent av befolkningen uppgav att de hade tillgång till fyra eller fler tv-kanaler. Det kan ses som en effekt av utbyggda kabel-tv-nät och möjligheten att ta emot tv-sändningar via satelliter med hjälp av en parabolantenn. Som framgår av tabell 11.1 hade 20 procent av befolkningen under 2006 tillgång till 27 tv-kanaler eller fler, och 50 procent av befolkningen hade tillgång till 13 tv-kanaler eller fler. Det ökade utbudet hänger samman med att sändningarna kan innehålla mångdubbelt så många programtjänster till (i princip) oförändrade distributionskostnader när informationen kan överföras i digital form. Det har inneburit att utbudet av program har ökat via etablerade sändningstekniker samtidigt som nya sändningstekniker har etablerats.

**Tabell 11.1 Minsta antalet tv-kanaler som kan ses av olika andelar av befolkningen. Åren 1987, 1997 och 2006**

År	20 %	30 %	40 %	50 %
1987	2	2	2	2
1997	9	8	5	4
2006	27	22	17	13

Källa: Nordicom-Sverige (2007)

**BILD 11.1: Fördelningen mellan olika sändningssätt för att nå befolkningen i Sverige med tv-sändningar. Februari-april 2006**



Källa: MMS (2007)

## 11.1 Distributionsvägar för televisionstjänster

I radio- och TV-lagens (1996:844) förarbeten anges att television i det allmänna språkbruket är sändningar som ett obestämt antal personer samtidigt kan ta del av.<sup>1</sup> Den teknik som används vid sändningarna bör inte tillmätas någon avgörande vikt vid lagens tillämplighet. Det har därför från den utgångspunkten ingen betydelse via vilken infrastruktur tv-signalerna når hushållen eller huruvida programtjänsterna förmedlas i analog eller digital form. De sändningssätt som används för att

nå slutkonsumenterna är via kabel-tv-nät, mark-sändningar, satellitsändningar eller andra nätverk (t.ex. bredbandsnät, s.k. ip-tv).

Företaget Mediemätning i Skandinavien (MMS), som i huvudsak mäter tv-tittandets fördelning mellan olika program och tv-kanaler, uppskattar också fördelningen mellan de sändningssätt som används för att nå slutkonsumenterna. Bild 11.1 visar fördelningen mellan olika sändningssätt för att nå befolkningen i Sverige.

## 11 Televisionstjänster

Flera individer i MMS urval har angett fler än ett mottagningsätt för tv. Exempelvis kan en och samma individ ha två olika tv-apparater som var och en betjänas av tv-signaler via t.ex. en parabolantenn respektive en bordsantenn. Detta innebär att summan av de olika andelarna för respektive sändningssätt kommer att överstiga 100 procent. Enligt den senast tillgängliga basundersökningen uppskattades att 48 procent av befolkningen nås av tv via ett kabel-tv-nät, 40 procent via en takantenn, centralantenn eller bordsantenn (marksändningar), 23 procent med hjälp av egen eller samägd parabolantenn (satellit) och 2 procent via något annat nätverk, dvs. ip-tv.

Räckvidden för de olika sändningssätten varierar. Kollektiva lösningar i form av kabel-tv-nät förekommer normalt i relativt tätbefolkade områden. Det innebär att detta mottagningsätt av tv är särskilt vanligt i flerfamiljshus. I områden med glesare befolkningsunderlag, på landsbygden eller i områden med villor i tätorter, är individualiserade lösningar vanligast – dvs. direkt mottagning av satellit- eller marksändningar. Dessa förhållanden hindrar inte att man i flerfamiljshus också ofta kan ta del av såväl marksändningar som satellitsändningar och att det i vissa fall anläggs kabel-tv-nät till villor, i vart fall om avstånden mellan dem inte är alltför stora. Vad gäller ip-tv när denna distributionsform såväl egna hem som flerfamiljshus beroende på de infrastrukturella förutsättningarna i varje enskilt fall. Förutsättningarna för konsumenterna att ta del av ip-tv via DSL-teknik är beroende av avståndet mellan bostaden och telestationen. För ip-tv via andra nät är förutsättningen att bostaden nås av aktuellt nät.

### 11.1.1 Alternativa distributionsvägar för televisionstjänster

Utöver de redovisade sändningssätten för tv bör också tv via Internet och s.k. mobil-tv nämnas. Många programföretag kompletterar sitt utbud med att tillhandahålla sändningar via sin webbplats på Internet. Det rör sig då som regel om repriserna som mot betalning eller utan betalning kan tas emot i en dator. Det förekommer också direktsändningar via Internet. Ett exempel är att företaget Viasat erbjuder möjlighet för konsumenterna, som har tillgång till Internetuppkoppling med tillräcklig överföringskapacitet, att mot betalning köpa sändningstjänster avseende bl.a. sportevenemang och långfilmer.<sup>2</sup>

Det finns också televisionstjänster via Internet som konsumenterna tar del av via en extern webbplats. Ett exempel på detta är "Joost". Via en webbplats tillhandahålls sändningar från något hundratal tv-kanaler. Bland tillhandahållare kan nämnas etablerade programföretag som Danmarks Radio (DR), Music Television (MTV) och Cable News Network (CNN).<sup>3</sup> Under hösten 2007 har det framkommit att SVT och TV4 ska börja att distribuera tv-program via Joost.<sup>4</sup> Utvecklingen går snabbt och under 2007 har flera andra webbplatser som fungerar som portaler för tv-program lanserats.<sup>5</sup> Dessutom förtjänar "Youtube" att nämnas. Det är en webbplats som fungerar som ett bibliotek där privatpersoner tillhandahåller egna inspelningar men där också ett omfattande utbud av delar och hela tv-program finns tillgängliga.<sup>6</sup>

Mobil-tv innebär en möjlighet att ta del av televisionstjänster via portabla mottagare. För närvarande nyttjas i huvudsak avancerade mobiltelefoner som mottagningsenheter där distributionen sker via ett mobiltelenät. Företagen TeliaSonera, Telenor, Tele2 och Tre erbjuder televisionstjänster från de på den svenska marknaden etablerade programföretagen för mottagning i bl.a. mobiltelefoner.

## 11.2 Konkurrens avseende betal-tv

Benämningen betal-tv kan ha flera olika innebörder. En gängse definition är program där programföretag tecknar avtal med en tredje part om kryptering och åtkomstkontroll (SAS-tjänster) samt kundhantering och paketering av programkanaler (SMS-tjänster) och som tillhandahålls till konsumenterna mot betalning (direktfakturerings eller via en obligatorisk avgift som inkluderas i t.ex. bostadshyran). Med denna definition uppskattade Mediavision (2006) att andelen hushåll i Sverige som under 2006 tog del av betal-tv utgjorde närmare 80 procent. Fri-tv tas således emot av resterande andel av befolkningen och utgörs av de sändningar som sänds fritt, utöver erläggande av tv-avgift, och okrypterat i marknätet.<sup>7</sup> Det bör noteras att en inte obetydlig andel av de konsumenter som har tillgång till betal-tv i vissa fall enbart är hänvisade till sändningar av fri-tv via marknätet. Det gäller exempelvis för mottagning i fritidshus eller i de fall det finns flera tv-apparater i ett hushåll men där betal-tv-abonnemanget inte gäller för alla dessa.

I tabell 11.2 redovisas det uppskattade antalet abonnenter av digitala tv-programtjänster hos olika betal-tv-operatörer i Sverige under våren 2007. Sammanställningen har gjorts utifrån vilka operatörer som Mediavision (2007) bedömt i huvudsak kan väntas konkurrera avseende betal-tv-abonnemang i Sverige.

De konsumenter som vill teckna avtal om betal-tv i det digitala marknätet är för närvarande enbart hänvisade till företaget Boxer TV-Access (Boxer). Boxer erbjuder paket med tv-kanaler till hushållen. För detta tecknar företaget avtal med programföretag om att tillhandahålla SAS- och SMS-tjänster. Programföretagen erhåller ersättning efter hur många kunder som abonnerar på deras program. Boxer ombesörjer att programföretagens tv-kanaler krypteras och tillhandahålls

■ **Tabell 11.2 Antalet abonnenter i Sverige för olika betal-tv-operatörer avseende digital-tv. Uppskattning för andra kvartalet år 2007**

Operatör	Antal abonnenter*
Boxer (marknätet)	678 000
Canal Digital (satellit)	356 000
Com Hem (kabel)	356 000
TeliaSonera (ip-tv)	160 000
Viasat (satellit)	345 000

Källa: Mediavision (2007)

\* Det bör noteras att sammanställningen avser antalet betal-tv-abonnenter som abonnerar på digitala programtjänster. Samtliga kabel-tv-företag har en betydande andel abonnenter av analog betal-tv. Som exempel kan nämnas Com Hem för vilket drygt 1,75 miljoner hushåll abonnerar på företagets analoga grundutbud genom att en särskild avgift läggs på bostadshyran eller bostadsrättsavgiften.

mot en abonnemangsavgift. Denna avgift är beroende av vilket paket av tv-kanaler som abonnemanget gäller. Mediavision (2007) uppskattade att Boxer hade omkring 678 000 abonnenter våren 2007. Det tillgängliga frekvensutrymmet som kan användas för utsändningar är begränsat. Eftersom programföretagen behöver sändningstillstånd för att deras program ska få distribueras i det digitala marknätet är programutbudet givet på förhand.<sup>8</sup>

Vid satellit- och kabeldistribution är sändningskapaciteten väsentligt större än vad som gäller för marknätet. Det gör att det potentiella och faktiska utbudet av program och tjänster är större via dessa sändningstekniker än den som används för sändning i marknätet. I fråga om försäljning av abonnemang till slutkonsumenter, kryptering av sändningar och betalningsströmmarna mellan

## 11 Televisionstjänster

programföretagen och SMS/SAS-operatörer är dock den affärsmässiga logiken densamma oavsett vilken distributionsteknik som används.

När det gäller satellitsändningar direkt till hushållen tillhandahåller företagen Viasat och Canal Digital SAS- och SMS-tjänster till programföretag varvid programföretagen får ersättning för att ingå i respektive företags programpaket. Mediavision (2007) uppskattade att Viasat hade omkring 345 000 abonnenter i Sverige våren 2007 och att Canal Digital hade cirka 356 000 abonnenter i Sverige vid samma period.

Viasat är ett dotterbolag till Modern Times Group (MTG) som ingår i den s.k. Stenbeckssfären. I denna ägarsfär ingår också bl.a. telekommunikationsföretaget Tele2. MTG äger flera programföretag som tillhandahåller tv-kanaler som distribueras via Viasat men också i kabel-tv-nät och via det digitala marknätet. Viasat är således vertikalt integrerat med programföretag. Canal Digital ägs av Telenor och är inte vertikalt integrerat vad avser programtjänster. Dock finns det en vertikal integration högre upp i värdekedjan eftersom Telenor äger satelliter som distribuerar tv-signaler. Telenor är också verksamt inom telekommunikation som ett av Nordens största företag inom telefoni och tjänster för Internetanslutning. Konkurrensen mellan dessa båda aktörer sker i betydande utsträckning i form av differentiering av programutbudet. Av tradition tillhandahåller Viasat de tv-kanaler som hör till den egna sfären exklusivt i den egna satellitplattformen. På motsvarande sätt tillhandahåller Canal Digital ett stort antal tv-kanaler exklusivt, i förhållande till Viasat, via sin plattform.

### COM HEM DOMINERANDE INOM KABEL-TV

Inom kabel-tv är Com Hem det dominerande distributionsföretaget. Till Com Hems nät är drygt 1,75 miljoner bostäder anslutna. Av dessa anger Com Hem (2007) att cirka 375 000 hushåll under tredje kvartalet 2007 abonnerade på ett större ut-

bud än det som de betalar för via en avgift som läggs på bostadshyran eller via bostadsrättsavgiften. Det kan således konstateras att antalet abonnenter ökat under 2007 eftersom Mediavision (2007) angav att Com Hem hade 356 000 digital-tv-abbonenter, våren 2007.

Utöver televisionstjänster tillhandahåller Com Hem, via sin infrastruktur, bredbandsanslutning till Internet och telefoni. Företaget hade omkring 465 000 abonnemang avseende bredbandstjänster under tredje kvartalet 2007 och cirka 240 000 abonnemang för telefoni. Närmare 140 000 kunder abonnerade på alla tre tjänsterna, s.k. triple-play.

Andra distributörer inom kabel-tv är Tele2Vision och Canal Digital Kabel-TV. Tele2Vision ingår i samma ägarsfär som MTG (Stenbeckssfären). Radio- och TV-verket (2007) har angett att drygt 250 000 bostäder är anslutna till Tele2Visions nät. Aktuella uppgifter för Canal Digital saknas. Radio- och TV-verket (2005) uppskattade år 2005 att Canal Digital Kabel-TV hade anslutning av kabel-tv till 222 000 hushåll. Också Canal Digital och Tele2Vision erbjuder fast anslutning till Internet för de konsumenter som nås av deras televisionstjänster.

Vad gäller ip-tv, finns det i huvudsak fyra operatörer, Bredbandsbolaget (ägt av Telenor),<sup>9</sup> Canal Digital, FastTV och TeliaSonera. Av dessa är TeliaSonera och FastTV enbart verksamma inom denna distributionsform. Konsumenterna nås av ip-tv genom fiber-LAN-nät eller genom utnyttjande av DSL-teknik via TeliaSoneras kopparnät som ursprungligen anlades för telefoni. TeliaSonera är den operatör som har flest abonnenter av ip-tv. Mediavision (2007) uppskattade att antalet abonnenter hos TeliaSonera var omkring 160 000 i Sverige under våren 2007. Abonnemangstillväxten har sedan dess varit betydande inom denna plattform. TeliaSonera angav i ett pressmeddelande i september 2007 att antalet abonnenter uppgick till 200 000.<sup>10</sup> Som framgår av kapitel 10



är TeliaSonera den största leverantören i Sverige avseende fast- och mobil telefoni samt abonnemang för Internetanslutning.

Den ersättning som programföretagen erhåller för att ingå i de olika operatörernas utbud fastställs, som framgår ovan, per abonnent och beror på de respektive parternas förhandlingsstyrka. Programföretag med ett attraktivt programinnehåll kan kräva mer i ersättning än programföretag med ett mindre populärt programinnehåll.

På motsvarande sätt kan operatörer med en stor mängd abonnenter lättare förhandla sig till en lägre ersättning per abonnent än operatörer med en liten mängd abonnenter. Utöver detta spelar konsumenternas reella möjligheter att byta operatör in. I de fall konsumenterna lätt kan byta operatör, för att erhålla det innehåll som de efterfrågar, gynnas (attraktiva) programföretag i förhandlingarna med operatörer.

## 11.3 Tillståndsförfarandet i marknätet ska förändras

Som framgår ovan krävs sändningstillstånd för programföretag som vill distribueras i marknätet. Regelverket kring detta har setts över inom ramen för Radio- och tv-lagsutredningen (SOU 2004:39), och beretts inom regeringskansliet under 2007. Att notera är att för de sändningstillstånd som löper ut under våren 2008 fram till den 29 november 2007 gällde att tillståndshavarna skulle avtala med Boxer om tillhandahållande av tjänster för kryptering och åtkomstkontroll (SAS-tjänster). Eftersom programföretagen, enligt en reglering, hade ålagts att anlita Boxer och därmed inte kunde välja att avtala om tillhandahållande av SAS-tjänster med någon annan aktör, har EU-kommissionen beslutat att stämma Sverige inför EG-domstolen.<sup>11</sup> I sitt lagstiftningsarbete har regeringen därför sökt tillgodose EU-kommissionens synpunkter.

### 11.3.1 Konkurrensverkets konsekvensanalys av lagförslag

Konkurrensverket involverades i lagstiftningsarbetet genom att verket den 26 juli 2007 fick i upp-

drag att låta genomföra en konsekvensanalys av effekterna av att införa de förslag som presenteras i lagrådsremissen "Tillstånd för digital marksänd TV".<sup>12</sup> Uppdraget redovisades den 19 september 2007.<sup>13</sup> En bakgrund till uppdraget var att regeringen ville försäkra sig om att förslagen innebär att förutsättningarna för en fungerande konkurrens med god tillgänglighet av tv-kanaler för konsumenterna säkerställs.

Lagrådsremissen omfattade flera förslag och bedömningar. Ett grundläggande förslag var att samordning och gemensamma funktioner i marknätet ska lösas genom överenskommelser mellan programföretag och genom bestämmelser i sändningsvillkoren. Innan sändningstillstånd meddelas bör programföretagen, enligt förslaget, ha kommit överens om sådana former för teknisk samverkan att konsumenternas tillgång till programutbudet inte onödigt begränsas. Ett annat förslag som förtjänar att nämnas är att sändningstillstånd föreslås ska utfärdas av Radio- och TV-verket i stället för som tidigare av regeringen.

## 11 Televisionstjänster

Enligt förslagen i lagrådsremissen ska samtliga programtjänster som sänds krypterat kunna erhållas utan att kunderna ska behöva byta mottagarutrustning eller programkort. Samtidigt skapas utrymme för en situation där olika operatörer tillhandahåller programkort som kan ta emot programutbudet. Programföretagen bör ha möjlighet att låta flera olika företag sälja abonnemang (SMS-tjänster) och SAS-tjänster. Överenskommelsen får inte försvåra eller hindra nya aktörer att etablera sig.

Som ett led i att genomföra en konsekvensanalys av förslagen i lagrådsremissen uppdrog Konkurrensverket till analysföretaget Mediavision att genomföra en intervjuundersökning av aktörer på marknaden (företrädare för programföretag, distributörer och myndigheter) om deras syn på konsekvenserna för konkurrensen till följd av förslagen. Utöver detta har Bergman och Stennek (2007) på Konkurrensverkets uppdrag analyserat konkurrensen på marknaden för tv-distribution i Sverige.

I Konkurrensverkets skrivelse till regeringen gjordes bedömningen att det råder konkurrens mellan betal-tv-operatören i marknätet (Boxer) och betal-tv-operatörer inom andra sändningsplattformar. Utöver det konstaterades att marknaden är stadd i snabb utveckling genom att olika tjänster och tekniska lösningar sammansmälter (konvergerar). Dock saknades tillräckligt underlag för att slutgiltigt bedöma huruvida den infrastrukturbaserade konkurrensen mellan sändningsplattformar är tillräcklig för att avgöra om konkurrens inom det digitala marknätet är onödigt eller t.o.m. olämpligt utifrån konsumenternas intressen.<sup>14</sup>

Mot den bakgrunden framfördes att det är viktigt att utvecklingen på marknaden följs och att effekter av en införd reglering löpande utvärderas för att uppnå en väl fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna.

I det fall verklig konkurrens inom det digitala marknätet bedöms vara eftersträvansvärt framförde Konkurrensverket i skrivelsen att krav bör ställas på att en samverkanslösning inte utformas så att någon tillhandahållare av SAS-tjänster utses som samtidigt tillhandahåller SMS-tjänster i Sverige. Det beror på att det förefaller osannolikt att flera SAS-företag utses för marknätet, till följd av bl.a. stordriftsfördelar, och att ett SMS-företag som kontrollerar SAS-hanteringen får en betydande konkurrensfördel gentemot andra SMS-företag. För att undvika att resultatet av samverkanslösningen leder till konkurrensproblem i form av otillåtet informationsutbyte föreslogs också att Radio- och TV-verket ska samråda med Konkurrensverket innan det att sändningstillstånd meddelas.

I den efterföljande propositionen (2007/08:8) har det föreslagits att Konkurrensverket ska få i uppdrag att i samverkan med Post- och telestyrelsen (PTS) och Radio- och TV-verket studera den fortsatta utvecklingen på marknaden för betal-tv-abonnemang och system för åtkomstkontroll och andra tjänster av betydelse för betal-tv, samt effekten av föreslagna förändringar. Vidare föreslogs att Radio- och TV-verket inför tillståndsgivningen ska samråda med Konkurrensverket och PTS. Riksdagen antog propositionen den 29 november 2007.

## 11.4 Kollektivanslutning av konsumenter till kabel-tv

I rapporten av Bergman och Stennek (2007) analyserades, förutom effekterna av förslagen i den aktuella lagrådsremissen, bl.a. den ställning som Com Hem har på marknaden för betal-tv. Normalt tecknar Com Hem avtal med fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar om att erbjuda kabel-tv till en fastighet eller ett bestånd av fastigheter. Dessa kontrakt har historiskt haft långa löptider (upp till 20 år). Under senare år har dock kontraktstiderna tenderat att vara betydligt kortare.

Kontrakten har som regel utformats så att varje hushåll som omfattas erhåller Com Hems s.k. baspaket av tv-kanaler. Detta består av ett 15-tal tv-kanaler och utgör således betydligt mer än det som varje kabel-tv-operatör enligt lag är skyldig att vidareända kostnadsfritt, enligt den s.k. vidareändningsplikten<sup>15</sup>. Betalningen för detta baspaket läggs som en extra (för konsumenten dold eller synlig) avgift på bostadshyran eller avgiften till bostadsrättsföreningen. Sedan kan varje enskild konsument teckna avtal direkt med Com Hem om ett utökat utbud av tv-kanaler, fast anslutning till Internet eller telefoni.

Bergman och Stennek (2007) konstaterar att i de fall där fastighetsägare eller bostadsrättsfören-

ingar avtalat om kabel-tv från Com Hem har de boende ofta svaga incitament att välja att abonnera på sändningar från alternativa leverantörer. Det beror på att dessa konsumenter, via den avgift till Com Hem som läggs på bostadshyran eller avgiften till bostadsrättsföreningen, redan har betalat för ett utbud av tv-kanaler. Drivkraften för att betala för dessa "igen" hos någon annan operatör bedöms således vara begränsad.

Dessutom kan intresset för att välja ett utökat utbud vara litet bland dem som får del av det 15-tal olika program som Com Hem:s basutbud utgör. Internationella jämförelser tyder på att så är fallet.

Av tabell 11.3 framgår att OECD (2007b) bedömt att det endast var 14 procent av konsumenterna som nås av kabel-tv i Sverige som valt att själva abonnera på ett utökat tv-utbud. I övriga jämförda länder var motsvarande andel betydligt högre. I Belgien (Vallonien) var motsvarande tal närmare 95 procent och i Tjeckien var det 80 procent. Också i Danmark var andelen hushåll som nås av kabel-tv och som abonnerar på ett utökat programutbud väsentligt större än i Sverige. Som framgår av tabellen var det en förhållande-

■ **Tabell 11.3 Andelen konsumenter som nås av kabel-tv i ett urval av länder och även väljer att abonnera på ett utökat utbud av tv-kanaler. År 2005**

Land	Hushåll som nås av kabel-tv (%)	Andel av hushåll som nås av kabel-tv med utökat utbud (%)
Belgien (Vallonien)	95 (år 2000)	94
Danmark	82	42
Irland	94	40
Portugal	75	37
Storbritannien	50	26
Sverige	50	14
Tjeckien	24	80
USA	100	59

Källa: OECD (2007)

## 11 Televisionstjänster

vis liten andel av hushållen som nås av kabel-tv i Storbritannien som abonnerade på ett utökat kabel-tv-utbud. En sannolik förklaring till det är att utbudet av fri-tv i maknätet i Storbritannien är relativt stort och omfattar omkring tio tv-kanaler. För Sveriges del torde en stor del av förklaringen till att så pass få väljer ett utökat utbud av tv-kanaler vara att flertalet av kabel-tv-användarna får tillgång till ett "tillräckligt stort" utbud av program

via de avtal som tecknas mellan fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar och där avgiften görs obligatorisk för samtliga aktuella hyresgäster eller bostadsrättsinnehavare.

Även andra operatörer tillämpar affärsmodeller som liknar Com Hems. Ett exempel är TeliaSonera avseende fastigheter som nås av anslutningar av optisk fiber som TeliaSonera genom avtal med fastighetsägare kontrollerar för viss tid.

### 11.5 Avslutande kommentarer

Området för betal-tv-tjänster är stadd i snabb utveckling genom att olika tjänster och tekniska lösningar konvergerar. Konsumenter som önskar betal-tv kan också ofta välja att köpa andra tjänster (Internetanslutning och telefoni) från samma leverantör, s.k. triple play. Konsumenter som önskar ta del av betal-tv har ofta ett relativt stort antal operatörer att välja mellan. Dessutom växer ett omfattande utbud av tv-sändningar fram som tillhandahålls via Internet. Denna utveckling är bra för konsumenterna eftersom ett ökat inslag av infrastrukturbaserad konkurrens, i stället för en konkurrens som enbart är tjänstebaserad, leder till

en mer dynamisk marknadsutveckling genom att det uppkommer ett konkurrenstryck i hela värdekedjan. Det gör att teknikutveckling stimuleras som i sin tur leder till ett ökat utbud av tjänster och till tjänster av högre kvalitet.

Ett potentiellt problem från konsumenternas utgångspunkt är den affärsmodell som förekommer inom området för betal-tv där konsumenter abonnerar på ett antal tv-kanaler via en (tvingande) avgift som inkluderas i bostadshyran eller avgiften till bostadsrättsföreningen. Denna modell kan hämma marknads utveckling mot ett ökat inslag av infrastrukturbaserad konkurrens.

<sup>1</sup> Prop. 1995/96:160

<sup>2</sup> <http://www.viasat.se>, 2007-10-26

<sup>3</sup> <http://www.joost.com>, 2007-10-26

<sup>4</sup> Svenska Dagbladet (2007-11-06) "Joost nästa för public service"

<sup>5</sup> Här kan Hulu (<http://www.hulu.com>) och Babelgum (<http://www.babelgum.com>) nämnas.

<sup>6</sup> <http://www.youtube.com>, 2007-11-07

<sup>7</sup> I detta inkluderas i förekommande fall vidareändring av okrypterade sändningar i kabel-tv-nät (must carry)

<sup>8</sup> Ett tillstånd gäller (som regel) i sex år. Tillståndsvillkoren kan ändras under tillståndstiden.

<sup>9</sup> Till följd av avtal som upprättades före det att Telenor förvärvade Bredbandsbolaget år 2005 fungerar detta företag för närvarande som distributör av Viasats utbud.

<sup>10</sup> TeliaSonera, Pressmeddelande 2007-09-17, 200 000 kunder har valt Telias digital-tv – En fördubbling av antalet tv-kunder på fyra månader

<sup>11</sup> EU-kommissionens talan görs enligt kommissionens direktiv 2002/77/EG av den 16 september 2002 om konkurrens på marknaderna för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (konkurrensdirektivet). Se EU-kommissionens pressmeddelande, Konkurrens: Sverige dras inför EG-domstolen för att inte ha avskaffat monopolerna på sändningstjänster, IP/06/1411

<sup>12</sup> Regeringsbeslut, N2007/6396/MK

<sup>13</sup> Skrivelse till regeringen, Konsekvensanalys till regeringen av lagrådsremissen "Tillstånd för digital marksänd TV", Konkurrensverkets dnr 398/2007

<sup>14</sup> Skrivelse till regeringen, Konsekvensanalys till regeringen av lagrådsremissen "Tillstånd för digital marksänd TV", Konkurrensverkets dnr 398/2007

<sup>15</sup> Enligt 8 kap. i radio- och tv-lagen (1996:844) omfattas vissa sändningar av s.k. vidareändringsskyldighet i kabelnät. De program som omfattas av vidareändringsskyldigheten är utvalda public service tv-kanaler samt TV4:s huvudkanal. Fr.o.m. den 1 februari 2008 omfattas inte längre TV4:s sändningar av vidareändringsskyldigheten.

## 12 Energi

## 12 Energi

### 12 ENERGI

Sedan den svenska elmarknaden öppnades för konkurrens 1996 har den svenska och nordiska elmarknaden utvecklats under 12 år. Grossistmarknaden för elproduktion, råkraftsmarknaden, är till stora delar en gemensam nordisk marknad och handel sker även med andra grannländer som Polen, Tyskland, Ryssland och Estland. Handeln med el till slutkund är i allt väsentligt ännu en nationell marknad medan nätverksamhet fortsatt bedrivs som monopol. Med elbörsen Nord Pool som central handelsplats är den nordiska råkraftsmarknaden sannolikt den bäst fungerande regionala marknaden för el i Europa.

Även om Nord Pool bedöms vara en väl fungerande marknad har Konkurrensverket uppmärksammat ett antal kvarvarande problem på elmarknaden. Frågor som Konkurrensverket anser bör analyseras vidare är bl.a. hur det kan säkerställas att det finns tillräcklig kapacitet i överföringsnäten för en effektiv handel och att produktionsresurserna för el motsvarar den efterfrågan som finns på marknaden.<sup>1</sup> Situationen på elmarknaden innebär att konkurrensen måste värderas utifrån

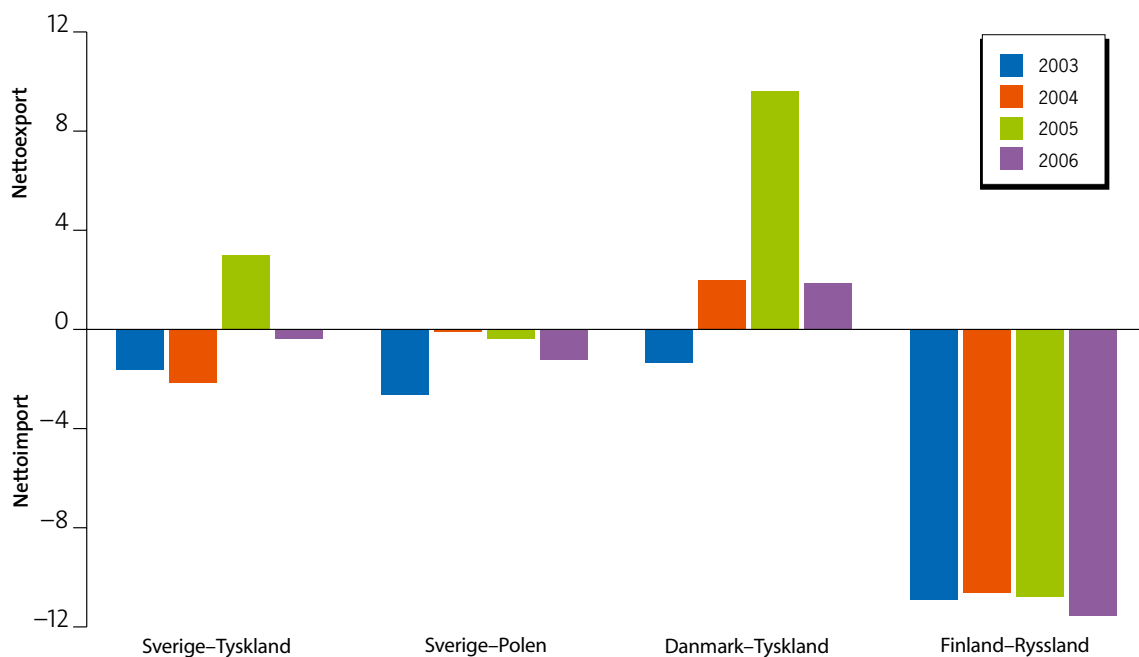
de begränsningar som finns i överföringsnätet och vilken produktionskapacitet som finns tillgänglig på marknaden. På motsvarande sätt som på elmarknaden har en regelreformerings skett på naturgasmarknaden. Från och med den 1 juli 2007 är samtliga naturgasanvändare berättigade att välja leverantör. På en annan energimarknad med monopolinslag, fjärrvärmemarknaden, diskuteras prisregleringsfrågor och möjlighet för andra företag än nätägaren att få tillgång till ledningsnätet.

## 12.1 Förhållandena på elmarknaden<sup>2</sup>

### 12.1.1 Produktion och konsumtion av el

Den nordiska elproduktionen, som 2006 uppgick till cirka 384 TWh<sup>3</sup>, är i huvudsak baserad på vattenkraft, som ett normalår utgör över hälften av all elproduktion. Kärnkraften utgör knappt en fjärde-

del, den konventionella värmekraften en femtedel medan resterande produktion utgörs av vindkraft och övrig förnybar kraft. Elproduktionen i Sverige, uppgick till knappt 140 TWh, varav 90 procent vat-

**BILD 12.1: Nettoutbyte mellan Nord Pool-området och omvärlden 2003–2006, TWh**

Källa: Nordel (2004–2007)

ten- och kärnkraft. Den svenska konsumtionen av el har ökat den senaste tioårsperioden och uppgick 2006 till 146 TWh. Den totala konsumtionsökningen i Norden har under samma period varit större än ökningen av den installerade kapaciteten. I Sverige har den installerade effekten t.o.m. minskat, främst som en följd av nedläggningen av Barsebäcks kärnkraftverk. Kraftbalansen i såväl det svenska som det nordiska elsystemet har därmed successivt försämrats.

Elproduktionen varierar relativt mycket från år till år beroende på tillgången på vatten. Skillnaden mellan utpräglade våttår respektive torrår kan uppgå till i storleksordningen 70–75 TWh, vilket

motsvarar nästan 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 (normaltår) 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.<sup>4</sup>

De tre största producenterna, Vattenfall, E.ON Sverige (E.ON) och Fortum svarade 2006 tillsammans för närmare 90 procent av elproduktionen i Sverige. Dessa företag äger även produktionska-

## 12 Energi

pacitet 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.

De svenska kärnkraftsföretagen ägs gemensamt av två eller flera företag.<sup>5</sup> Huvudägaren av verket fungerar som produktionsledande företag. Detta innebär att företaget sköter produktionsledningen för kraftverket i samverkan med respektive verk och övriga delägare. Produktionsledande företag är också balansansvarigt gentemot Svenska Kraftnät och ansvarar för viss rapportering av driftförhållanden till Nord Pool. Produktionsledare för Ringhals och Forsmark är Vattenfall, medan E.ON är produktionsledare för OKG.

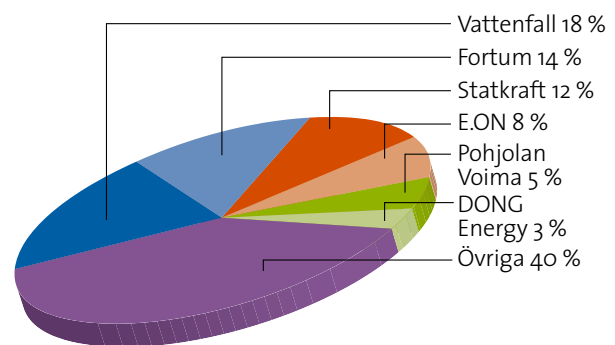
På den nordiska marknaden finns ett antal ledande företag med statligt ägarintresse – Vattenfall, Fortum (Finland), Statkraft (Norge) och Dong (Danmark). Statkraft äger även 44,6 procent av aktierna i E.ON<sup>6</sup>. På den nordiska marknaden har Vattenfall en produktionsandel om cirka 18 procent och de sex största producenterna, Vattenfall, Fortum, Statkraft, E.ON, finska PVO och Dong, svarar för 60 procent av produktionen.

### 12.1.2 Elbörsen Nord Pool

El (råkraft) handlas på den nordiska elbörsen, Nord Pool, som samägs av de nordiska systemoperatörerna.<sup>7</sup> 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 elspotpriset för en tidsperiod på upp till fem år.

Under 2007 omsattes närmare 70 procent av all el som förbrukades i Norden på Nord Pools

**BILD 12.2: Marknadsandelar för nordiska elproducenter 2006**



Källa: Energimarknadsinspektionen (2007), uppdatering av Konkurrensverket

spotmarknad. Motsvarande andel för 2006 var drygt 60 procent och för 2005 cirka 45 procent. Anledningen till denna ökning är att fler aktörer har åtagit sig att handla i princip all sin fysiska kraft via den fysiska elspotmarknaden på Nord Pool. Tidigare handlade de flesta energikoncernerna endast en volym som motsvarade nettot mellan den egna produktionen och den egna koncernens kraftbehov via Nord Pool Spot. Den ökade handeln via Nord Pools spotmarknad har ökat såväl elbörsens likviditet som transparensen i marknaden och därmed också det allmänna förtroendet för elmarknadens funktion.

Nord Pools spotmarknad baseras på s.k. marginalkostnadsprissättning.<sup>8</sup> På denna marknad bestäms elpriset timme för timme genom att respektive marknadsaktör i ett auktionsförfarande lämnar köp- eller säljbud. Spotpriset bestäms utifrån budet för den marginella produktionsenhet som behövs för att efterfrågan precis ska kunna mötas; s.k. marknadsklarerande pris. Alla elproducenter (säljare) som bjudit in sin produktion till en kostnad som är mindre än detta pris får ett pris motsvarande det marginella budet. Samtliga



## ELMARKNADENS EGENSKAPER OCH SÄRDRAG

Elmarknadens har ett antal egenskaper med betydelse för den analys av marknads- och konkurrensförhållandena som görs i detta kapitel. De viktigaste är:

- El är en homogen produkt som i princip inte går att lagra när den väl är producerad, vilket innebär att produktion och förbrukning måste ske samtidigt (momentan balans).
- Efterfrågan och utbudet på el varierar tämligen mycket mellan olika år det är stor skillnad på produktionskostnaderna mellan olika kraftslag.
- Det finns kapacitetsbegränsningar (flaskhalsar) i överföringsnätet, vilket kan bidra till att priserna blir högre än de annars skulle ha varit och till att problem med otillräcklig konkurrens kan förvärras.
- Etableringshindren är betydande inom elproduktion (bl.a. genom restriktioner för investeringar, höga investeringskostnader och tidskrävande miljö- och tillståndsprövningar), vilket minskar möjligheterna och incitamenten för investeringar i ny produktionskapacitet.
- Möjligheten för elanvändare att reagera på elpriset i realtid är högst begränsad, vilket innebär en ineffektiv anpassning av förbrukningen till priset.
- Det är inte möjligt att kontrollera flöden av elektricitet i nätet till specifika elanvändare.
- På marknaden finns både prisreglerade monopol (nätverksamhet) och konkurrensutsatta verksamheter (elproduktion och elhandel).
- Stamnäten drivs av nationella systemoperatörer som även äger den centrala marknadsplatsen, elbörsen Nord Pool.

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. Elproduktionen körs i kostnadsordning, från den produktionsenhet som har lägst marginalkostnad i stigande ordning upp till den produktionsenhet som behövs för att möta efterfrågan vid varje givet tillfälle. Därmed sker produktionen 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 medföra sämre kostnadseffektivitet inom elproduktionen och innebära att man ger upp en del av de effektivitetsfördelar som regelreformen medfört.

## 12 Energi

### 12.1.3 Överföringssystemet för el och dess begränsningar<sup>9</sup>

För att handeln mellan de nordiska länderna ska fungera väl krävs att överföringskapaciteten inom och mellan länderna är tillräcklig. Behovet av att överföra el påverkas i främst av variationer i tillgången till vattenkraft samt säsongsmässiga variationer i förbrukning. Under senare år har flödena i ökande grad kommit att styras av prisskillnader främst mellan vattenkraftdominerade och termiskt dominerade områden.

#### FLASKHALSPROBLEMET

Överföringsbegränsningar, flaskhalsar, uppkommer när kapaciteten inte räcker till för den önskade handeln. Olika metoder används för att hantera dessa flaskhalsar. Flaskhalsar som kan förutses i planeringsfasen (dagen före driftstimmen) hanteras genom marknadsdelning.<sup>10</sup> Vid dessa tillfällen delas marknaden in i prisområden (elspotområden) och prisskillnader uppstår mellan områdena. Vilka prisskillnader som uppkommer och hur marknaden delas beror på var flaskhalsarna finns.<sup>11</sup> Om flaskhalsar uppstår under driftfasen hanteras dessa genom mothandel.<sup>12</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 tidvis exporten söderut till Danmark och Tyskland för att undvika överbelastning av nätet. Det kan exempelvis 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.

De danska aktörerna har i anmälningar till Europeiska kommissionen ifrågasatt om alla Svenska Kraftnäts exportbegränsningar står i överensstämmelse med EU-fördragets konkurrensregler och reglerna om varors fria rörelse.

Tillgänglig handelskapacitet, dvs. den kapacitet som ställs till spotmarknadens förfogande, fastställs bilateralt av berörda systemansvariga. Utgångspunkten är att kriterierna för säker systemdrift följs. Dessa kriterier finns i det nordiska systemdriftavtalet. Systemansvarig i respektive land gör en bedömning av hur mycket ledig kapacitet som finns tillgänglig för handel baserad bl.a. på rådande nätförhållanden, underhåll på ledningar, samt prognostiserad förbrukning och produktion. De systemansvariga fastställer därefter tillgänglig kapacitet mellan elspotområden. På den nordiska elmarknaden sker all tilldelning av handelskapacitet samtidigt som priserna bestäms på Nord Pool Spot (implicit auktion).<sup>13</sup> Återstående kapacitet kan användas för handel via Elbas<sup>14</sup> eller på reglerkraftsmarknaden.

Under 2006 utgjorde Sverige en egen marknad under endast 0,1 procent av tiden. Oftast är Sverige en del av ett större område med samma pris, men detta område utgörs inte alltid av hela Norden. Under åren 2001 till 2006 hade Norden ett gemensamt pris mellan 25 och 50 procent av tiden. Att andelarna förändras från år till år beror framför allt på nederbördsvariationer, dvs. om det är s.k. våtår eller torrår, vilket påverkar transportflödena och därmed uppkomsten av flaskhalsar. De utbyggnader av fem prioriterade överföringsförbindelser<sup>15</sup> som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel beslutat om kommer att bidra till en mer integrerad nordisk marknad. Färdigställandet av dessa har dock försenats, bl.a. till följd av utdragna besluts-, planerings- och tillståndprocesser. Samtliga förbindelser beräknas vara på plats tidigast 2013. Nordel beräknar att efter genomförda investeringar kan ett gemensamt nordiskt pris uppnås under 75 procent av tiden.

” Det är av vikt att överföringsförbindelser mellan Norden och andra länder utvecklas och att de utnyttjas på ett effektivt sätt.”

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 kan urskiljas mellan Sverige och Finland som förespråkar motköp och stora prisområden, respektive Danmark och Norge som vill dela in marknaden i fler elspotområden utifrån de fysiska nätbegränsningarna. I ett svenskt samarbetsprojekt (Pompe)<sup>16</sup> mellan Svenska Kraftnät, Energimarknadsinspektionen (EMI), Svensk Energi och Svenskt Näringsliv analyserades effekterna av en uppdelning av Sverige i flera elspotområden.

I Pompe föreslogs bl.a. att så få och stora prisområden som möjligt bör eftersträvas och att utvecklingen och drift av det nordiska stamnätet bör utgå från ett gemensamt nordiskt i stället för nationella perspektiv. Ett eget prisområde för sydligaste delen av Sverige, delning vid snitt 4<sup>17</sup>, bedömdes inte möjligt av konkurrensskäl då området skulle få en hög marknadskoncentration. Söder om snitt 4 finns 19 procent av den svenska förbrukningen men endast tio procent av produktionen. Med hänvisning till att flaskhalsproblemen skulle minska betydligt efter att Nordels fem prioriterade projekt var genomförda ansågs heller ingen delning av Sverige i snitt 2<sup>18</sup> lämplig från ett strikt svenskt perspektiv. I stället föreslogs att en prisområdesgräns mellan de nordiska vatten- och

värmekraftsområdena som går igenom mitten av Sverige, norra Finland och sydöstra Norge skulle utredas vidare.

#### ERSÄTTNING FÖR TRANSITTRAFIK

Europeiska stamnätsoperatörer tillämpar det s.k. ITC-systemet (Inter TSO Compensation Mechanism) för att kompensera varandra för s.k. transittrafik. Denna ersättning ska bidra till att stamnätsoperatörerna ska kunna upprätthålla och utveckla sitt ledningsnät för att göra det möjligt att skapa en integrerad europeisk elmarknad. Ersättningen har hittills beräknats utifrån nätets bokförda värden. En effekt av detta har varit att stamnätsoperatörer med låga bokförda värden och låga tariffer (exempelvis Svenska Kraftnät), trots en omfattande transittrafik, har kunnat vara nettobetalare till ITC-systemet. Detta kan skapa tvivelaktiga incitament för en stamnätsoperatör att vilja investera i den ytterligare nätkapacitet som är nödvändig för att uppnå en integrerad europeisk marknad. Systemet ses för närvarande över och Konkurrensverket anser att ersättningen framöver bör beräknas på basis av mer framåtblickande kostnader på det sätt som anges i den EG-förordning som reglerar tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel.<sup>19</sup>

#### EFFEKTIV HANDEL ÖVER GRÄNSERNA

Det är av vikt att överföringsförbindelser mellan Norden och andra länder utvecklas och att

## 12 Energi

de utnyttjas på ett effektivt sätt. För närvarande sker handeln över dessa förbindelser – Danmark–Tyskland, Sverige–Tyskland, Sverige–Polen, Finland–Estland och Norge–Nederländerna (startas i början av 2008) – med s.k. explicit auktion, där köp av överföringskapacitet sker i separata auktioner innan elpriserna fastställts. Detta kan innebära en ineffektiv handel där kraften går i riktning från högpris- till lågprisområden, i stället för tvärtom som är önskvärt. Mätningar visar t.ex. att mellan Jylland och Tyskland flöt elkraften i ”fel” riktning under 24 procent av totala antalet timmar 2006. Konkurrensverket stöder det utvecklingsarbete som pågår mellan Nord Pool, tyska börserna EEX och berörda stamnätsoperatörer för att under 2008 få till stånd en effektiv sammankoppling (s.k. market coupling) mellan den danska och tyska marknaden genom att tillämpa implicita auktioner, där överföringskapacitet fördelas samtidigt med att elpriserna bestäms på börserna. Denna ordning måste eftersträvas även på övriga utomnordiska förbindelser för att säkerställa att el alltid flyter i rätt riktning.

### NORDISK SYSTEMOPERATÖR

Den svenska regeringen har inom det nordiska energisamarbetet fört fram ett förslag om att bilda en gemensam nordisk systemoperatör. De fördelar som förväntas uppnås med denna förändring är främst att ett samlat nordiskt perspektiv anläggs vad gäller investeringsbeslut i stället för snäva nationella hänsynstaganden. Konkurrensverket stöder de överväganden som ligger bakom förslaget men anser att detaljerna vad gäller organisation och ansvarsuppdelning bör analyseras vidare innan slutlig ställning kan tas till förslaget. Enligt förslaget skulle den konkreta skötseln av näten fortsatt ligga på Svenska Kraftnät och dess motsvarigheter, medan beslut om stora investeringar och dess finansiering, indelning i prisområden, motköp och liknande skulle fattas av en oberoende nordisk organisation med ett nordiskt man-

dat och med alla nordiska kunders nytta i fokus. Förslaget har mötts med viss skepsis av stamnätsoperatörerna inom Nordel som anser att de kan uppnå samma resultat inom ramen för nuvarande organisationsformer. Samtidigt konstaterar en representant för Nordel att de måste öka farten i arbetet och leverera mer resultat till marknaden. De ska arbeta hårt för att uppnå de överenskomna målen, om nätinvesteringar, sammanlänknings med andra marknader (market coupling) och ökad transparens.<sup>20</sup>

### 12.1.4 Behov av investeringar i ny elproduktion<sup>21</sup>

Möjligheter till investeringar i elproduktion är en central förutsättning för en väl fungerande elmarknad. Såväl inom Sverige som inom övriga Norden/EU finns ett stort behov av ny- och ersättningsinvesteringar i elproduktion under kommande år. Främsta skälen till detta är en att det gjorts mycket begränsade investeringar sedan marknaden omreglerades. Samtidigt har konsumtionen stadigt ökat och det finns även ett stort antal ålderstigna produktionsanläggningar som successivt behöver ersättas. Eftersom koncentrationen redan är hög på råkraftsmarknaden är det av särskild vikt att även nya aktörer ges så goda förutsättningar som möjligt att komma in på marknaden för att öka konkurrensen. Investeringar i nya produktionsanläggningar skulle även verka återhållande på priserna. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för nya investeringar i elproduktion måste begränsas.

Åtgärder och initiativ för att skapa drivkrafter och undanröja hinder för investeringar i elproduktion är därför väsentliga för elmarknadens utveckling och dess möjligheter att möta samhällets efterfrågan. För att få marknadens aktörer att investera krävs stabilitet och långsiktighet i de energi- och miljöpolitiska styrmedlen, exempelvis elcertifikatsystemet, skatter och EU:s

” Finns det stora ekonomiska vinster på en marknad så ligger det i befintliga företags intresse att bevara dessa vinster. ”

utsläppshandelssystem. Ett förtroende för marknadens funktion, hur effektivt den regleras samt marknadens likviditet och transparens är särskilt viktigt för nytillträdande företag. En förutsättning för att investeringar ska bli genomförda och inom rimliga tidshorisonter är att tillståndsprocesser, miljöprövningar, överklagandeprocesser etc. kan effektiviseras. Det är inte ovanligt med tidperioder på tio år från beslut om byggande till att el börjar produceras. En viktig anledning till förseningar i projekten är möjligheterna att i flera instanser överklaga olika delar av beslut i miljö- och tillståndsprövningarna inför en investering.

#### HINDER FÖR INVESTERINGAR

Investeringar i produktionskapacitet är en grundläggande förutsättning för en långsiktig jämvikt mellan utbud och efterfrågan och därmed för den framtida prisbildningen. Möjligheter till inträde från nya aktörer är viktigt för att kunna främja en fungerande konkurrensmarknad. Finns det stora ekonomiska vinster på en marknad så ligger det i befintliga företags intresse att bevara dessa vinster.

Enligt IEA<sup>22</sup> finns det ett antal olika risker som kan knytas till investeringar i elproduktion. Kategorierna anläggnings- och marknadsrisk omfattar osäkerheter som investeringar generellt är behäf-

tade med alternativt osäkerheter som är förknippade med elmarknadens specifika förutsättningar (oavsett politiska beslut). Det förstnämnda kan exempelvis gälla osäkerheten avseende efterfrågan eller byggnadskostnaderna medan det senare exempelvis kan omfatta elpriset eller tillgängligheten (som är beroende av yttre förutsättningar framför allt avseende vatten- och vindkraft). Regleringsrisker och policyrisker utgör mer specifika risker för investeringar i elproduktion och som påverkas av politiska beslut.

Flera av elmarknadens speciella särdrag – bl.a. att både produktion och efterfråga kan variera mycket från år till år, att el inte kan lagras samtidigt som systemet kräver ständig fysisk balans samt att det finns stora skillnader i produktionskostnader mellan olika kraftslag – leder till ett volatilt marknadspris. Detta utgör ett riskmoment som en investerare har att kalkylera med. Det finns ett starkt samband mellan avkastning och risk. En ökad risk höjer avkastningskravet och verkar då hämmande på investeringarna. Därmed finns det en direkt koppling mellan politiska beslut som påverkar reglerings- eller policyrisker och de avkastningskrav som investerare kommer att ställa för att genomföra investeringar i elproduktionsanläggningar.

## 12 Energi

EMI:s analyser visar att de mest intressanta kraftslagen för en investerare är storskalig vattenkraft och kärnkraft. Det föreligger dock legala restriktioner avseende investeringar i dessa kraftslag. För nya aktörer innebär det i princip ett stopp för investeringar, medan det till viss del finns möjlighet att investera i effekthöjningar i existerande anläggningar. Planerade effekthöjningar i befintliga produktionsanläggningar kommer att utgöra en stor del av den tillkommande produktionskapaciteten i Sverige under de närmaste åren. Vid sidan av vatten- och kärnkraft så utgör också (bio-, avfalls- eller naturgaseldad) kraftvärme och landbaserad vindkraft ekonomiskt konkurrenskraftiga investeringsalternativ med förväntade marknadspriser på el. Det bör dock beaktas att en kraftvärmeinvestering kräver tillgång till ett fjärrvärmenät och fjärrvärmekunder. Även detta innebär enligt EMI en konkurrensnackdel för nya aktörer. Vad gäller naturgaseldade kraftverk finns en direkt restriktion kopplad till naturgasnätets begränsade utbredning. En ytterligare begränsande faktor för kraftvärme är att dess elproduktion är beroende av marknadens värmebehov.

EMI drar därför slutsatsen att i första hand investeringar i vindkraft återstår för nya aktörer. Samtidigt konstateras att trots stödet via elcertifikatsystemet har vindkraft dåliga ekonomiska förutsättningarna samt höga investeringsrisker i jämförelse med övriga nämnda kraftslag. Varje vindkraftverk har dessutom en begränsad produktion, varför det krävs ett stort antal enheter och en stor geografisk yta för uppnå stor vindkraftsproduktion.

Incitamenten att investera skiljer sig mellan olika aktörer. En stor investering kan sätta press på marknadspriset på el. En etablerad aktör måste därför beakta att en eventuell prissänkning får effekter på intäkterna på företagets samlade produktion. Om en investering i stället görs av ett industriföretag, med en stor elförbrukning, blir incitamentet det omvända. En betydande investe-

ring som pressar priset får genomslag på kostnaden för industrins hela förbrukning. Nämnda investeringshinder medför dock att de företag som har störst incitament att investera inte har samma förutsättningar att investera som de etablerade producenterna.

Sammanfattningsvis konstaterar EMI att de legala restriktionerna för investeringar i ny elproduktion bidrar till att konservera nuvarande höga ägarkoncentration. Endast befintliga ägare har i princip möjlighet att investera i de mest lönsamma kraftslagen. Till detta bör läggas att de befintliga stora aktörerna inte har ett lika starkt incitament att genomföra riktigt stora investeringar som nya aktörer kan ha. Om nya aktörer saknar ett kundunderlag i form av ett fjärrvärmenät är de i praktiken hänvisade till att investera i vindkraft.

### 12.1.5 Reglering av elnätsmonopolet

I samband med omregleringen av den svenska elmarknaden 1996 behölls monopolet 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 och Fortum. Lokalnäten ägs av nämnda energikoncerner och övriga, huvudsakligen kommunalt ägda, nätföretag. I Sverige finns sammantaget cirka 170 nätföretag.

Det centrala regelverket för elmarknaden är ellagen (1997:857). Lagen kräver att nätverksamhet ska drivas juridiskt åtskild från produktion och försäljning av el. Det finns dock inget hinder mot att de olika verksamheterna har samma ägare och bedrivs inom samma koncern. Det finns dock ett krav på viss funktionell uppdelning som innebär att i ett nätföretag, som ingår i en koncern vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare, får inte en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare samtidigt vara styrelseledamot,

verkställande direktör eller firmateknare i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el.

EMI, är sektoransvarig tillsynsmyndighet med uppgift att följa bl.a. el-, naturgas- och fjärrvärmemarknadernas utveckling och här till 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. EMI är från och med 1 januari 2008 en självständig myndighet efter att tidigare varit en del av Energimyndigheten.

Den s.k. nätnyttomodellen har använts sedan tillsynen av 2003 års eltariffer. 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<sup>23</sup> kräver förhandsreglering (ex ante), dvs. att nättariffer eller metoderna för att fastställa tarifferna prövas innan de börjar tillämpas. Förslag till ny lagstiftning med förhandsreglering av nättarifferna har i december 2007 lämnats av Energinätsutredningen.<sup>24</sup> Förslagen innebär att EMI i förväg ska bestämma vilka intäkter eller metoderna för att beräkna vilka intäkter varje nätföretag får ta ut under en fyraårsperiod. Förhandsregleringen kommer innebära en ökad förutsägbarhet för nätföretagen jämfört med nuvarande efterhandsreglering. Nuvarande problem med långa och svåra rättsprocesser lär dock kvarstå med den nya regleringen, eftersom samma faktorer och beräkningsgrunder kommer att behöva fastställas. Förslaget innebär att verkliga uppgifter för nätets anskaffningsvärden och rörelsekostnader ska användas i stället för standardiserade värden. Detta torde underlätta EMI:s tillsynsarbete.

### 12.1.6 Ett tredje inre marknadspaket för el och naturgas<sup>25</sup>

I september 2007 lade Europeiska kommissionen fram ett paket med förslag på reviderade el- och naturgasmarknadsdirektiv och förordningar. Paketet är det tredje i ordningen och utgör en revidering av det senaste lagstiftningspaketet för el och naturgas som antogs 2003. Huvudförslagen i paketet inbegriper att ytterligare skilja på transmissionsverksamhet (stamnät för el och naturgas) och konkurrensutsatt verksamhet, att bredda och förstärka den nationella tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter, samt att utöka det europeiska samarbetet mellan såväl tillsynsmyndigheter som mellan systemansvariga.

#### ÄGARMÄSSIG ÅTSKILLNAD

För att säkerställa väl fungerande el- och naturgasmarknader är det väsentligt att nätägare upplåter nätet till alla aktörer på ett icke-diskriminerande sätt. Nuvarande krav på funktionell respektive legal åtskillnad anses inte i tillräcklig utsträckning garantera icke-diskriminerande tillträde till transmissionsnäten. Kommissionen förespråkar därför i första hand att åtskillnadskravet skärps så att ägandet av stamnäten skiljs från ägandet av konkurrensutsatt el- och naturgasverksamhet, s.k. ägarmässig åtskillnad.

Som ett andrahandsalternativ föreslår kommissionen att driften av nätet samt beslutanderätten över investeringar i stället görs oberoende, s.k. oberoende systemansvar, medan själva ägandet tillåts kvarstå i företag som är aktiva på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Att kräva ägarmässig åtskillnad är sannolikt det mest effektiva sättet att säkerställa icke-diskriminerande tillträde på både el- och naturgasmarknaden. Det är inte uppenbart att alternativet med oberoende systemansvar i samma utsträckning skulle leda till önskvärda effekter. Konkurrensverket förordar att motsvarande krav också ställs på regionala och

## 12 Energi

” Att kräva ägarmässig åtskillnad är sannolikt det mest effektiva sättet att säkerställa icke-diskriminerande tillträde på både el- och naturgasmarknaden. ”

lokala nätföretag. Som ett minimikrav bör nuvarande regler om legal och funktionell åtskillnad av nätföretag åtminstone gälla för företag med färre än 100 000 nätkunder.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att de slutliga kraven på åtskillnad inte utformas så att de på något sätt förhindrar en lösning med ett regionalt systemansvar. Verket vill även peka på behovet av regionalt samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och på vikten av att detta arbete stimuleras. Framför allt skulle möjligheter för konsumenterna att köpa el av valfri elhandlare i Norden öka konkurrensen på slutkundsmarknaden. De nordiska tillsynsmyndigheternas arbete för att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad är därför viktigt.

#### STÄRKT TILLSYNSMYNDIGHET

I syfte att tillförsäkra effektivare och mer oberoende nationella tillsynsmyndigheter föreslår kommissionen detaljerade bestämmelser om bl.a. tillsynsmyndigheternas utnämning och oberoende, strategiska mål, dess skyldigheter och befogenheter, etc. Överlag är den föreslagna förstärkningen av den nationella tillsynsmyndighetens oberoende såväl som befogenheter och skyldigheter lovverd. Förslagen innebär dock en relativt kraftfull

uppstramning av regelverket med påföljande risk för överreglering, åtminstone ur ett svenskt eller nordiskt perspektiv. Detaljstyrningen av tillsynsmyndighetens verksamhet medför även att fokus än mer lyfts från vad som traditionellt är att anse som tillsynsmyndighetens huvuduppgift, tillsyn av nätmonopolen, mot en allmänt marknadsfrämjande och marknadsövervakande roll.

Kommissionen föreslår vidare att en byrå för samarbete mellan nationella energitillsynsmyndigheter inrättas. Denna byrå, som ska utgöra ett komplement till de nationella tillsynsmyndigheterna, föreslås exempelvis få beslutanderätt i specifika gränsöverskridande frågor samt en allmänt rådgivande roll gentemot kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna (utformande av icke-bindande riktlinjer).

För de systemansvariga föreslås samarbetet på europeisk nivå formaliseras genom inrättandet av ett nätverk för systemansvariga för transmissionsystemen för el respektive naturgas. Nätverket ska bl.a. ha till uppgift att anta tekniska föreskrifter och marknadsföreskrifter samt, baserat på nationella planer, upprätta tioåriga investeringsplaner. Nätverket för systemansvariga föreslås stå under byråns tillsyn.



### 12.1.7 Elhandeln

Antalet elhandlare som säljer el till slutkunder i Sverige har nästan halverats sedan regelreformen år 1996. Under 2006 uppgick antalet elhandelsföretag till cirka 130. Ett 80-tal av dessa är verksamma i hela landet men det är endast ett tjugotal som mer aktivt marknadsför sig i hela landet. Minskningen av antalet elhandelsföretag beror främst 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. Dessa tre har ökat sin sammanlagda marknadsandel (volymmässigt) på slutkundsmarknaden till cirka 50 procent 2006. Räknas intressebolag (deläggande, partnerskap etc.) in blir andelen över 65 procent.

#### MARKNADEN KRÄVER AKTIVA KUNDER

En fungerande elmarknad kräver aktiva kunder som gör medvetna val mellan marknadens aktörer. I slutet av 2007 hade över 60 procent av elkunderna bytt elleverantör eller tecknat nytt avtal med sin befintliga elhandlare. Kunder med hög förbrukning (företag, villaägare) har hittills varit betydligt mer aktiva men trenden är att bytesfrekvensen ökar även bland hushållskunder. Uppskattningsvis 80 procent av försäljningsvolymen till slutkunder sker enligt avtal där konsumenterna gjort aktiva val. I genomsnitt byter cirka 30 000 elkunder leverantör varje månad.

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 pris och pristak förekommer också.

Flera nya regler infördes 2007 på slutkundsmarknaden med 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 var 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.

Fr.o.m. den 16 januari 2008 kommer landets elkunder att kunna jämföra elpriser på EMI:s webbplats. Alla elhandlare ska enligt ellagen rapportera sina priser och leveransvillkor till EMI och elprisjämförelsen ersätter den som Konsumentverket tidigare erbjudit.

#### NORDISK SLUTKUNDSMARKNAD

Det är betydelsefullt att harmonisera regelverk för leverantörsbyten, balansreglering, mätning m.m. för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Möjligheter för konsumenterna att köpa el av valfri elhandlare i Norden skulle öka konkurrensen på slutkundsmarknaden. Konkurrensverket stöder de nordiska regleringsmyndigheternas arbete för att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Konsumenterna bör också ges ökade möjligheter att kunna anpassa sin elförbrukning utifrån prisvariationer på elbörsen och på så sätt sänka sina elkostnader. En ökad pris-

## 12 Energi

känslighet hos kunderna skulle långsiktigt innebära en press nedåt på priserna och även kunna bidra till minskat effektbehov vid förbrukningstoppar. För att detta ska kunna bli möjligt krävs dock tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos kunderna. En viktig förutsättning är att möjlighet till realtidsmätning (med möjlighet till mätning ned till varje timme) införs även för kunder med lägre elförbrukning.<sup>26</sup> Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att även om möjlighet till timmätning finns kommer inte alla elkunder att vilja utnyttja denna. För många kunder kommer exempelvis avtal med olika pris dag/natt, vardag/helg etc. vara mest intressant. I Norge fattades under 2007 beslut om att samtliga elkunder efter 2012 ska ha fjärravlästa mätare med tvåvägskommunikation.<sup>27</sup>

### 12.1.8 Prisbildning och prisutveckling på el<sup>28</sup>

Det totala priset för el har ökat efter regelreformen. Under hösten 2007 betalade en villakund (20 000 kWh/år) cirka 115 öre/kWh.<sup>29</sup> Det är en ökning med cirka 65 procent från slutet av 1995, då motsvarande pris uppgick till cirka 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 2007, för 35–40 procent av priset. Elcertifikatpriset utgör cirka 3 procent. Det totala priset som konsumenterna betalar utgörs därutöver av nätavgifter (cirka 20 procent) samt elskatt och moms (cirka 40 procent).

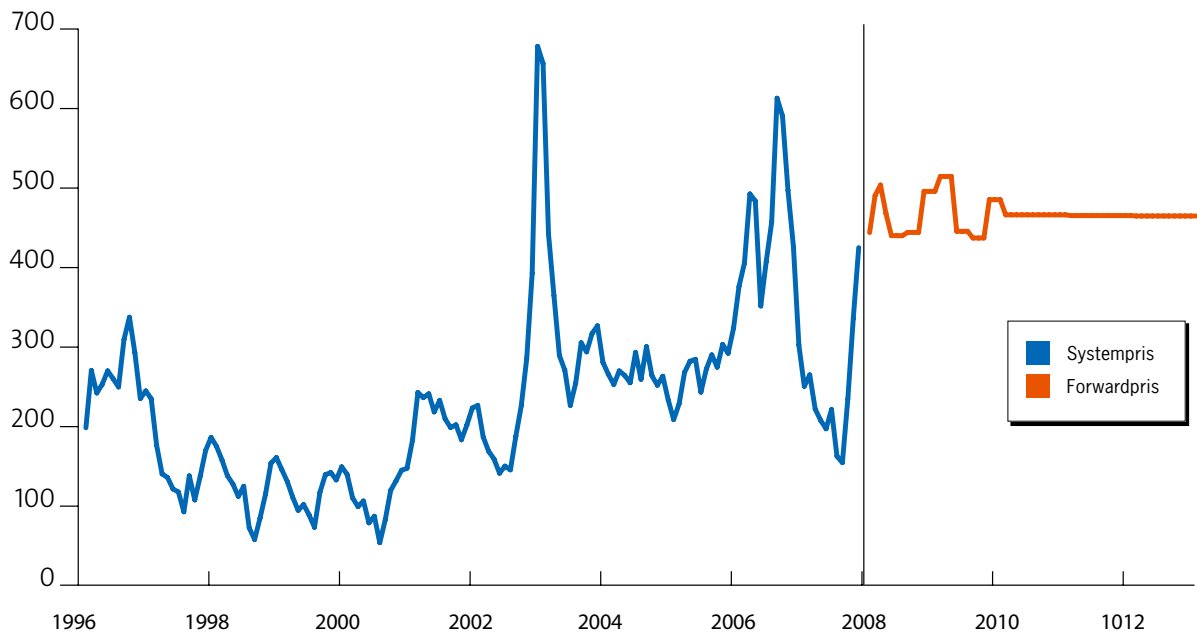
Elpriserna till såväl hushåll som industrikunder, exklusive nätavgifter och skatter, styrs i allt väsentligt av börspriserna på Nord Pool. Avtal med rörligt pris (t.ex. tim- eller månadspriser) bygger på priserna på den fysiska spotmarknaden, medan fastpris- och långa industriavtal normalt prissätts och prissäkras mot forwardpriserna på Nord

### 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/kWh när elmarknaden öppnades för konkurrens 1996 och har därefter höjts successivt. Från den 1 januari 2008 uppgår elskatten för flertalet svenska hushållskunder till 27,0 öre/kWh (17,8 öre/kWh i vissa glesbygdskommuner). Sammantaget har elskatten därmed stigit med 200 procent. 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.

Pools terminsmarknad. Prisutvecklingen på Nord Pool, systempriser under perioden 1996 t.o.m. november 2007 och forwardpriser (2007-11-30) för december 2007-20-12, redovisas i bild 12.3.

Börspriset har 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

**BILD 12.3: Elpriser på Nord Pool. Systempriser 1996–2007 och forwardpriser 2007–2012. Kr/KWh**

Källa: Nord Pool

produktionskapacitet (utbud) och elförbrukningen (efterfrågan). Sedan 1996 har skillnaden mellan produktionskapacitet och elförbrukning 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 kort och medellångt perspektiv varierar priserna på elbörsen utifrån flera andra utbuds- och efterfrågepåverkande faktorer. Stor betydelse för elpriset har framför allt faktiska men även förväntade hydrologiska förhållanden. Priset påverkas därutöver bl.a. av priset på utsläppsrätter, bränslepriser och produktions-skatter.

Trenden med stigande elpriser kan till en del bero på ett ökat handelsutbyte och en successivt större integration mellan de nordiska och de nordeuropeiska marknaderna, främst den tyska, som ofta, men inte alltid, har en högre prisnivå. Denna effekt är dock långt ifrån entydig. Damsgaard (2007) argumenterar för att en ökad marknadsintegration och ökad överföringskapacitet tvärtom kan leda till sänkta priser både i Norden och på kontinenten. En sammankoppling mellan det vattendominerade nordiska och det termiska systemet i norra Europa kommer att innebära att handelsflödet går i olika riktningar under olika perioder; över dygn, säsonger, våtår/torrår, etc. Effekten av starkare överföringsförbindelser blir att

## 12 Energi

det samlade systemet utnyttjas effektivare vilket kan bidra till ett lägre genomsnittligt pris på båda sidor av kabeln. Modellsimuleringar visar att effekten på priserna av Nor-Ned-kabeln (mellan Norge och Nederländerna) är relativt begränsade under normal- och våtår. Däremot har kabeln en stor – och prissänkande – effekt under torrår. Damsgaard påpekar att en tillnärmning av priserna i Norden och övriga Europa kommer att ske, men det är endast i liten utsträckning en följd av ökad marknadsintegration och mer överföringskapacitet. Den primära drivkraften bakom prisutjämningen är i stället att kostnaderna för att bygga ny produktion på längre sikt utjämnas.

Elpriserna påverkas också av om det uppstår flaskhalsar i överföringsförbindelserna. Integreringen av den nordiska marknaden samt den ökade handeln med angränsande länder har ökat förekomsten av flaskhalsar, eftersom utbyggnaden av de nationella elnäten och övriga överföringsförbindelserna inte har varit tillräcklig för att möta denna ökade handel.

Handeln med el över gränserna sker än så länge uteslutande mellan producenter/grossister och andra storförbrukare av el. Slutkundsmarknaderna för konsumenter är fortfarande nationella. För konsumenterna påverkas prisbildningen av att skatter, avgifter och moms skiljer sig väsentligt mellan medlemsstaterna.

### SYSTEMET FÖR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER HÖJER ELPRISET

I maj 2005 infördes inom EU ett system för handel med utsläppsrätter för utsläpp av växthusgaser (koldioxid). Den första handelsperioden har omfattat åren 2005 – 2007. 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 kommer tilldelningen av utsläppsrätter att minska. Syftet med systemet är att minska utsläppen av koldioxid inom EU genom att styra produktion mot utsläppsfria tekniker. För kommande handelsperiod (2008–2012) kommer existerande energianläggningar i Sverige inte att erhålla några rättigheter gratis utan de måste köpa dessa på marknaden. För nya anläggningar är principerna för tilldelning oförändrade.

Priset på utsläppsrätter har under första handelsperioden varierat relativt mycket, från cirka 5 euro/ton, när handeln inleddes, till som mest drygt 30 euro/ton under maj 2006. Under 2007 har priset, som ett resultat av ett överskott av rättigheter på marknaden inför avslutningen av första handelsperioden, närmast sig noll. Utsläppsrätter för 2008 har under hösten 2007 handlats till priser mellan 20–25 euro/ton, vilket till stor del ligger bakom det förväntade nivålyft i börspriset från 2008 och framåt som framgår av bild 12.3. En tumregel är att ett utsläppspris på 10 euro/ton motsvarar cirka 7 öre/kWh. Utsläppsrätterna är därför en viktig förklaringsvariabel till elpriset.

En anledning till inledningsvis höga och starkt varierande priser på utsläppsrätterna bedömdes vara en att marknaden var omogen samt en begränsad och avvaktande handel hos vissa av marknadens stora aktörer. Flera EU-länder var även sena med att etablera en fungerande handel med rättigheter varför det fanns 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

” Auktionering ger bland annat ägare av nya och gamla anläggningar lika förutsättningar till att skaffa nödvändiga utsläppsrättigheter.”

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.

Konkurrensverket förordar användning av auktioner vid fördelning av utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) i stället för gratis tilldelning baserat på historiska utsläpp. Auktionering ger bland annat ägare av nya och gamla anläggningar lika förutsättningar till att skaffa nödvändiga utsläppsrättigheter. Att endast auktionera en viss andel av rättigheterna är inte ett lika effektivt system som att auktionera ut samtliga, bl.a. eftersom ett system för att fördela gratis rättigheter till individuella anläggningar då ändå måste finnas. Effektiviteten i ett auktionssystem skulle ytterligare öka om det omfattade fler utsläppsområden och andra växthusgaser förutom CO<sub>2</sub> samt om utsläppshandel implementerades globalt.

### 12.1.9 Eventuella överträdelser av konkurrensreglerna<sup>30</sup>

Konkurrensverket startade i juni 2006 en utredning i syfte att identifiera eventuella överträdelser av konkurrensreglerna på elmarknaden. Marknadsaktörer har framfört misstankar till Kon-

kurrensverket om att det förekommer konkurrensbegränsande beteenden på elmarknaden. Misstankar riktades mot att de företag, främst Vattenfall, E.ON och Fortum, som gemensamt äger de svenska kärnkraftverken begränsat produktionen, vilket påverkat utbudet och prisbildningen på råkraftsmarknaden. Konkurrensverket riktade därför särskilda utredningsinsatser mot dessa tre företag.

Utredningen visade att planeringen av produktionen för kärnkraftverken tidigare till viss del skedde gemensamt vid möten mellan delägarna Vattenfall, Fortum och E.ON, samt respektive kärnkraftföretag. Planeringsprocessen i de samägda kärnkraftverken har successivt förändrats i syfte att minska risken för insyn i respektive delägars affärsförhållanden. Det framkom bl.a. att den delvis samordnade planering av produktionen vid de samägda kärnkraftverken upphörde under 2001. Även om den tidigare samordningen skulle ha kunnat omfattas av förbudet i 6 § i konkurrenslagen respektive i artikel 81 i EG-fördraget, bedömde Konkurrensverket att den upphört för mer än fem år sedan. Enligt gällande preskriptionsregler saknades det därmed förutsättningar för Konkurrensverket att ålägga företagen att upphöra med den eventuella överträdelser eller väcka talan om konkurrensskadeavgift.

## 12 Energi

I Konkurrensverkets utredning analyserades även om marknadens tre stora energiföretag, med både egen elproduktion och försäljning av el till slutkunder, via sin prissättning begränsat konkurrensen på elhandelsmarknaden i strid mot bestämmelserna i konkurrenslagen. Enligt uppgifter från elhandlarna har dessa företag alltsedan hösten 2004, vid flera tillfällen, vart och ett erbjudit slutkundspriser som understigit inköpspriserna på den nordiska elbörsen Nord Pool. Detta har, enligt elhandlarna, inneburit svårigheter för elhandelsföretag utan tillgång till egen elproduktion att konkurrera på elhandelsmarknaden.<sup>31</sup>

Försäljning av el till slutkunder till priser som understiger börspriset för motsvarande kontraktperiod kan utgöra ett missbruk av en dominerande ställning och strida mot förbudet i 19 § KL respektive artikel 82 i EG-fördraget. När ett dominerande företags prissättning ligger under vad företaget normalt skulle behöva för kostnadstäckning och vinst brukar man tala om underprissättning. Ett missbruk kan även bestå i s.k. marginalklämning, i detta fall om marginalen mellan slutkundspriset och börspriset inte täcker säljarens tillkommande kostnader för att tillhandahålla el till konsumenterna. Marginalklämning uppkommer när ett vertikalt integrerat dominerande företag tillämpar förmånligare priser i förhållande till den egna verksamheten än gentemot konkurrenterna i det senare handelsledet.

För att förbudet mot missbruk av dominerande ställning ska vara tillämpligt krävs att företaget eller företagen har en dominerande ställning på en relevant marknad samt att förfarandet utgör ett missbruk. Med beaktande av Vattenfalls, Fortums och E.ONs marknadsandelar och övriga omständigheter i ärendet fann Konkurrensverket det inte möjligt att fastställa att något av företagen, vart och ett eller tillsammans hade en dominerande ställning på någon relevant marknad. Konkurrensverket kunde under studerad tidsperiod inte heller finna några långvariga och systematiska

tendenser till underprissättning. Mot denna bakgrund saknade Konkurrensverket möjligheter att ingripa mot påtalade förfaranden. Konkurrensverket beslutade därför att inte vidta några åtgärder med stöd av konkurrenslagen.

I samband med beslutet att inte vidta åtgärder med stöd av konkurrenslagen i nämnda ärende gav Konkurrensverket in en promemoria till regeringen. Konkurrensverket uppmärksammade där de generella riskerna med samäganden och andra förhållanden som kan hämma eller begränsa konkurrensen på elmarknaden. Promemorian innehöll förslag på åtgärder som regeringen kunde överväga för att bidra till ökad konkurrens på elmarknaden.

Konkurrensverkets förslag i promemorian innefattade ett antal möjliga åtgärder som regeringen, särskilt i sin roll som ägare till marknadens största företag, Vattenfall, kunde vidta för att begränsa samägande och samverkan inom elproduktion. Samägandet av kärnkraftföretagen bör om möjligt helt lösas upp och nuvarande reaktorer fördelas mellan ägarföretagen. Kärnkraftföretagen bör även ansvara för att alla marknadsaktörer får samtidig information om kärnkraftverkens driftförhållanden m.m. via Nord Pool. Regeringen bör överväga möjligheterna att göra kärnkraftföretagen mer självständiga gentemot ägarföretagen, dela upp Vattenfalls elproducerande enheter på flera företag med eget resultatansvar samt överväga om några elproducerande anläggningar kan säljas ut eller få en bredare ägarkrets.

### **SAMÄGANDEN INNEBÄR RISKER FÖR INFORMATIONSUTBYTE**

Samäganden, dvs. strukturella band mellan konkurrerande elproducenter, är inte oproblematiska från konkurrenssynpunkt. De innebär framför allt en latent risk för en alltför långtgående informationsöverföring mellan företagen. Särskilt i situationer av förändrade produktions- och distributionsförhållanden kan informationsöverföring

leda till koordinering och skapa möjlighet för företagen att utöva marknadsakt. Samägandet kan också medföra att förtroendet hos övriga aktörer för elmarknadens funktion påverkas negativt.

Samägandet ger företagen potentiella möjligheter att få kännedom om sina konkurrenters strategiska planer och produktionsförutsättningar vilket kan hämma konkurrensen på elmarknaden. I vart och ett av de delägda kärnkraftsföretagen är huvudägaren, dvs. Vattenfall eller E.ON, produktionsledande företag och balansansvarigt mot Svenska Kraftnät. Detta ger dessa företag ett informationsövertag mot övriga delägare och mot övriga marknadsaktörer.

En fundamental förutsättning för att elbörsen ska vara en effektivt fungerande marknadsplats är att det finns en rimlig och utmanande grad av strategisk osäkerhet hos producenterna beträffande såväl utbuds- som efterfrågesituationen i samband med budgivningen. Samägandet och övrig branschsamverkan kan eliminera mycket av denna osäkerhet i marknaden, främst vad gäller konkurrenters förväntade beteenden. Förtroendet hos övriga aktörer för elmarknadens funktion påverkas därför negativt av samägandet.

Frågor kring samägande, intressekonflikter, prisbildning och förtroende på den finansiella elmarknaden behandlades av Finansinspektionen i

rapporten "Marknadstillsyn 2006"<sup>32</sup>. I rapporten framhöll FI att tillgång till relevant information för alla marknadsdeltagare, liksom en genomtänkt och väl fungerande hantering av de intressekonflikter som kan uppstå i handeln, är viktigt för att finansiella marknader ska fungera på ett bra sätt. I rapporten "Den finansiella elmarknaden"<sup>33</sup> konstaterade FI tecken på brister i dessa avseenden på elmarknaden. Motstridiga intressen uppstår när man inom en koncern både producerar el och deltar i den finansiella handeln, vilket förekommer inom de stora elproducerande koncernerna som starkt dominerar den finansiella elhandeln. De stora producenterna har därigenom en direkt och tydlig påverkan på det elpris som uppkommer på marknaden, och detta pris blir i sin tur utgångspunkten för den finansiella elhandeln. Denna bild kompliceras ytterligare av att de stora svenska elproducerande företagen dessutom äger vissa elproduktionsanläggningar gemensamt, framför allt kärnkraftverken. FI konstaterade att hantera de roll- och intressekonflikter som en sådan marknadsstruktur medför är en svår och grannlaga uppgift och i rapporten redovisades indikationer på brister både när det gäller identifiering av intressekonflikter och när det gäller hanteringen av dessa.

## 12.2 Andra energimarknader m.m.

### 12.2.1 Fjärrvärmemarknaden

Fjärrvärme är den vanligaste uppvärmningsformen för flerbostadshus i 234 av landets 290 kommuner. Fjärrvärmemarknaden motsvarar cirka 47 TWh årligen. Av denna mängd används cirka 60 procent för uppvärmning av bostäder, 30 procent för uppvärmning av servicesektorns lokaler och 10 procent för värmebehov inom industrin.

När elmarknaden omreglerades 1996 slopades den tidigare gällande kommunala självkostnadsprincipen för fjärrvärme. Prissättningen på fjärrvärme blev därmed fri. Det kommunala ägandet har därefter minskat. Numera står kommunala fjärrvärmeföretag för cirka 60 procent av mängden distribuerad fjärrvärme i landet.

## 12 Energi

Fjärrvärme är ett naturligt monopol. Det finns således bara ett fjärrvärmeföretag som distribuerar hetvatten inom respektive lokalt ledningsnät. Till skillnad från el- och gasmarknaden finns inte något legalt krav på uppdelning mellan produktion och distribution på fjärrvärmemarknaden. Fjärrvärmeföretagen behöver inte ansluta kunder som vill få tillgång till distributionsnätet. Det finns heller inga krav på att låta andra hetvattenproducenter (t.ex. företag med spillvärme) ansluta sig till nätet och sälja denna energi till fjärrvärmeföretaget eller direkt till kunder i nätet. Det beräknas att cirka 5 TWh energi går till spillo genom att andra företag inte får tillgång till distributionsnätet.

### TREDJEPARTSTILLTRÄDE

En åtgärd för att uppnå lägre priser på fjärrvärme kan vara att öppna näten för andra hetvattenproducenter för att ge dessa möjligheter att konkurrera om kunderna. I Fjärrvärmeutredningen<sup>34</sup> framhölls att det är tekniskt möjligt att öppna näten, men något förslag till tredjepartstillträde lämnades inte eftersom de sammantagna effekterna bedömdes oklara. Konkurrensverket anser det angeläget att möjligheten till tredjepartstillträde analyseras ytterligare. Det är viktigt att i grunden undersöka samtliga möjligheter för att skydda konsumenternas mot höga fjärrvärmepreiser. Även om möjligheter för ett tredjepartstillträde inte kommer att få någon effekt på många marknader eftersom de saknar andra hetvattenproducenter, är det viktigt att göra en fördjupad undersökning om tredjepartstillträde. Ett stort antal aktörer på bostadsmarknaden har också begärt att denna fråga utreds igen. I Täby kommun norr om Stockholm finns långt framskridna planer att på att öppna kommunens nya fjärrvärmenät för konkurrens. Den lösning som diskuteras är att kommunen tillsammans med några större fastighetsägare äger fjärrvärmenätet. Fastighetsägarna kan sedan som nätägare köpa fjärrvärme från olika producenter. Konkurrensverket ser positivt på detta försök som

kommer att kunna bidra med värdefulla praktiska erfarenheter i denna fråga.<sup>35</sup>

### KRAV PÅ PRISREGLERING

Under den senaste tioårsperioden har fjärrvärmepreiser i genomsnitt ökat betydligt mer än priserna på andra varor och tjänster. Den s.k. Nils Holgersson-rapporten visar att priserna för fjärrvärme efter år 2000 ökat med 27 procent i genomsnitt i Sverige och med 51 procent i Stockholm. Både priset och anslutningsavgiften på fjärrvärme varierar betydligt mellan olika områden i Sverige. Det gör det svårt för kunder att jämföra priser. Priset i Tanum är exempelvis 76 procent högre än priset i Västerås. Variationen i pris beror bl.a. på lokala förutsättningar, vilka insatsfaktorer som används i produktionen, ålder på anläggningarna, ägarnas avkastningskrav, företagets avskrivningsmetod och avskrivningstid.<sup>36</sup>

Debatten om skäligt pris på fjärrvärme har pågått sedan elmarknadens omreglering då tidigare prisreglering på fjärrvärme avskaffades. Fjärrvärmeutredningen<sup>37</sup> föreslog bl.a. vissa åtgärder som syftade till att ge kunden bättre möjligheter att förhandla med producenten om fjärrvärmepreiset och att ett organ för tvistelösning, en s.k. fjärrvärmenämnd, skulle behandla tvisten om parterna inte kom överens. I yttrande över utredningens förslag anförde Konkurrensverket<sup>38</sup> att bristen på sanktioner gör att det inte går att säkerställa att fjärrvärmeföretagen följer nämndens rekommendationer. Konkurrensverket ifrågasatte även hur nämnden skulle kunna utföra den komplicerade utredning som krävs för att kunna fastställa skäligt pris på fjärrvärme. Konkurrensverket ansåg att det i stället behövdes en modern prisreglering efter samma principer som på el och gas samt att fjärrvärmeverksamhetens redovisning bör särskiljas i årsredovisningarna för att öka insynen för en framtida tillsynsmyndighet.

Regeringen angav i budgetpropositionen (prop. 2006/07:1) att man under hösten 2007 skul-



le återkomma med förslag för att öka genomlysningen och stärka konsumenternas ställning på marknaden, utifrån bl.a. Fjärrvärmeutredningens förslag. I samband med regeringens arbete med den aktuella lagrådsremissen om fjärrvärme upp-vaktade aktörerna på värmemarknaden regering-en med ett gemensamt förslag. Svensk Fjärrvärme och kundorganisationerna begärde att staten skulle medverka i en partssammansatt nämnd för prisprövning av fjärrvärme med syfte att stärka kundens ställning. Nämnden skulle kunna pröva om ett fjärrvärmepris var oskäligt. Starka sanktio-ner föreslogs mot företag som inte följer nämndens beslut. Lagrådsremissen Fjärrvärmelag m.m. som presenterades den 15 november 2007 utgick dock i allt väsentligt från Fjärrvärmeutredningen ursprungliga förslag.

Konkurrensverket driver för tillfället två ut-redningar om fjärrvärme. Till verket har inkommit klagomål om oskälig prissättning på fjärrvärme i Uppsala och Stockholm. Utredningarna pågår och Konkurrensverket har inte tagit beslut i något av ärendena.

### 12.2.2 Naturgasmarknaden öppnad för konkurrens

På motsvarande sätt som på elmarknaden har en regelreformerings skett av naturgasmarknaden inom EU. Det är handeln med gas som har ut-satts för konkurrens. Nätverksamheten drivs som elnäten i form av legala transmissions- och dist-ributionsmonopol. Öppnandet av naturgasmark-naden för konkurrens har skett gradvis, men från och med den 1 juli 2007 är samtliga naturgasan-vändare berättigade att välja naturgasleverantör. Totalt finns det cirka 55 000 naturgasanvändare i Sverige, varav cirka 2 600 är företagskunder.

Omkring 25 procent av EU-ländernas sam-lade energibehov tillgodoses med naturgas. I Sverige förbrukas varje år naturgas motsvarande cirka 9 TWh/miljoner Nm<sup>3</sup>. Naturgasen svarar för

cirka 2 procent av den totala energianvändningen i landet. I de områden som nås av naturgasnätet uppgår användningen av naturgas till cirka 20 procent av områdets totala energianvändning. De huvudsakliga användningsområdena för naturgas är i industriella processer och i fjärr- och kraftvär-meverk, med ungefär 40 procent av den svenska förbrukningen vardera. Resterande 20 procent an-vänds främst av hushåll (uppvärmning) och som fordonsbränsle.

Den svenska naturgasförbrukningen kan för-väntas öka under de närmaste åren. 2007 var det första hela produktionsåret för Göteborg Energis naturgaseldade kraftvärmeverk Rya som har en produktionskapacitet på 261 MW el och 294 MW värme. Dessutom bygger E.ON för närvarande om Öresundsverket i Malmö till ett naturgaseldat kraftvärmeverk med en produktionskapacitet på 400 MW el och 250 MW värme. Driftstarten för det nya Öresundsverket planeras för närvarande till januari 2009. Tillsammans kan verken årligen komma att förbruka cirka 8 TWh/miljoner Nm<sup>3</sup> vid full drift.

Den svenska naturgasanvändningen förväntas öka under de närmaste åren med ett mins-kat kapacitetsutrymme i naturgasnätet som följd. 2007 var det första hela produktionsåret för Göte-borg Energis naturgaseldade kraftvärmeverk Rya. Dessutom bygger E.ON för närvarande om Öre-sundsverket i Malmö till ett naturgaseldat kraft-värmeverk, med ett planerat idrifttagande i ja-nuari 2009. Sammantaget kan kraftvärmeverken, beroende på utnyttjandegrad, producera mer än 4 TWh el och minst 2 TWh värme på årsbasis, mot-svarande en årlig naturgasförbrukning på cirka 8 TWh.

All naturgas i Sverige kommer för närvarande från Danmark via en gasledning över Öresund. Ytterligare tillförselledningar till Sverige disku-teras dock. Under 2007 har fokus i dessa disku-sioner legat på en anslutning av det svenska na-turgasnätet till det norska. Detta genom den s.k.

## 12 Energi

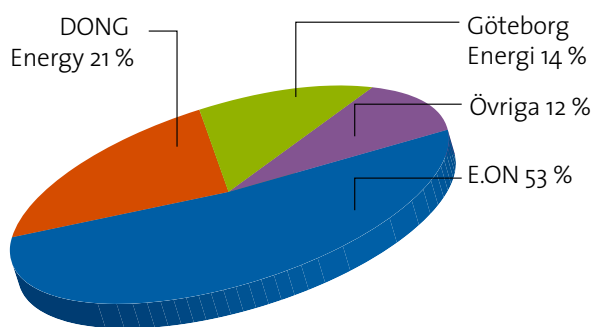
Skandled via vilken de norska naturgasfälten binds samman med Osloområdet och vidare till Sverige samt Danmark. En svensk koncessionsansökan för Skandled kommer att lämnas in av Swedegas till EMI i januari 2008, med planerat investeringsbeslut under 2009 och idrifttagande under 2012. Ett annat infrastrukturprojekt som diskuteras är Nordstream där Gazprom tillsammans med E.ON och BASF planerar dra en naturgasledning 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. En utveckling av naturgasmarknaden med fler tillförselledningar skulle kunna bidra till ett större antal aktörer på naturgasmarknaden.

Utöver alternativet med nya fysiska tillförselledningar diskuteras även alternativet med tillförsel av flytande naturgas (LNG). Fortum, AGA och Nynas planerar att bygga en LNG-terminal i Nynäshamn. En tillståndsansökan lämnades in till Miljödomstolen i februari 2007. LNG-terminalen planeras få en lagringskapacitet på 20 000 Nm<sup>3</sup> med drifttagande tidigast under 2009.

För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden och mellan den och övriga energimarknader, krävs 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 en alternativ insatsvara till olja, gasol och kol.

Konkurrensverket har under hösten 2007 följt upp DONG Naturgas åtaganden i samband med förvärvet av Nova Supply under 2004. Under dessa åtaganden gavs Nova Supplies kunder en möjlighet att i förtid att säga upp sina avtal. Det har inom ramen för uppföljningen inte framkommit några omständigheter som tyder på att DONG Naturgas inte har uppfyllt sina åtaganden. Upp-

**BILD 12.4: Marknadsandelar för naturgasdetaljister i Sverige 2006**



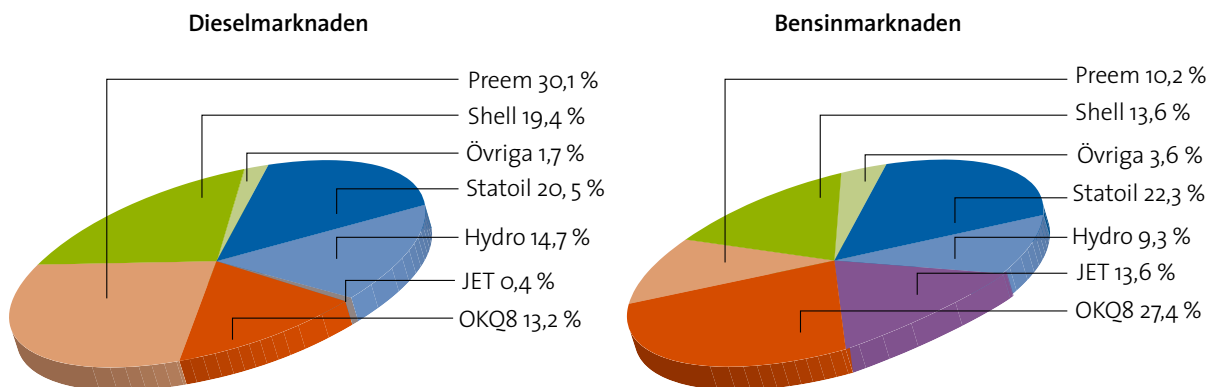
Källa: Energimarknadsinspektionen (2007a)

följningen visar att några kunder har utnyttjat möjligheten att säga upp sina avtal i förtid, vilket medfört en viss konkurrensutsättning av de volymer som omsätts på naturgasmarknaden. Naturgasmarknaden är dock fortsatt att betrakta som en marknad med relativt hög koncentration i såväl grossist- som detaljistled och inget nytillträde har under senare år skett i dessa led på naturgasmarknaden i Sverige. Det finns fortsatt endast två företag verksamma som naturgasgrossister i Sverige; Dong Energy (tidigare Nova Supply) och E.ON Gas Sverige. 2006 hade dessa två företag en marknadsandel på grossistmarknaden i Sverige på 52 respektive 48 procent.<sup>39</sup> Även på detaljistmarknaden är koncentrationen relativt hög; de tre största detaljstföretagen hade 2006 en sammanlagd marknadsandel på cirka 88 procent, se bild 12.4.

### 12.2.3 Ökad koncentration på drivmedelsmarknaden

Den sammanlagda bensin- och dieselanvändningen i Sverige uppgick 2006 till cirka 83 TWh.

**BILD 12.5: Marknadsandelar på drivmedelsmarknaden 2006**



Källa: Svenska Petroleum Institutet, Oljeåret 2006

Försäljningen av bensin har minskat under senare år, medan dieselförsäljningen har ökat. Dessa förändrade konsumtionsmönster är en följd av en allt högre andel dieseldrivna fordon i nybilsförsäljningen. Försäljningen av etanol ökade under året med drygt 200 procent till 63 000 kubikmeter.

Under 2007 har två företagskoncentrationer av betydelse för den svenska drivmedelsmarknaden genomförts eller tillkännagetts. Dels har Statoil och Norsk Hydros olje- och naturgasdel slagits samman till StatoilHydro, dels har ConocoPhillips i september 2007 meddelat att de avser sälja JETs automatstationer i Sverige, Danmark och Norge till Statoil.

Företagssammanslagningen mellan Statoil och Hydro godkändes av Europeiska kommissionen i maj 2007, av det norska Stortinget i juni 2007 och var genomförd i oktober 2007. Den norska staten är majoritetsägare i StatoilHydro med en ägarandel på 62,5 procent. På den svenska drivmedelsmarknaden medför sammanslagningen att StatoilHydro, baserat på nuvarande marknadsan-

delar, blir största aktör på såväl bensinmarknaden, före OKQ8, som på dieselmärknaden, före Preem.

ConocoPhillips försäljning av JET till Statoil omfattar 163 automatstationer i Sverige samt ytterligare 111 automatstationer i Danmark och Norge. Företagskoncentrationen förväntas genomföras under 2008. JET är som, framgår i bild 12.3, främst en betydande aktör på bensinmarknaden, varför förvärvet, om det genomförs, i första hand kommer att påverka konkurrenssituationen på bensinmarknaden. Förvärvet av JET kommer att ytterligare stärka StatoilHydros ställning på bensinmarknaden. JET har profilerat sig som ett lågprisbolag inriktat på renodlad priskonkurrens med snabbt växande marknadsandelar som följd. JET deltog inte i den samverkan kring priser och rabatter som ledde till att fem bensinbolag (Statoil, OKQ8, Shell, Preem och Hydro) fälldes i såväl Stockholms Tingsrätt 2003 som i Marknadsdomstolen 2005.

## 12 Energi

<sup>1</sup> Dessa frågor behandlades även i en gemensam rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna 2007, Nordic Competition Authorities (2007)

<sup>2</sup> Marknadsdata är om inget annat anges hämtade från Energimarknadsinspektionen (2007a).

<sup>3</sup> Exklusive Island

<sup>4</sup> Från slutet av 2006 har även en förbindelse mellan Finland och Estland tagits i bruk och i början av 2008 väntas en ledning mellan Norge och Nederländerna bli klar för drift.

<sup>5</sup> Forsmarks Kraftgrupp AB ägs av Vattenfall (66 procent), Fortum (22 procent), E.ON (10 procent) och Skellefteå Kraft (2 procent). Ringhals AB ägs av Vattenfall (70 procent) och E.ON (30 procent). OKG ägs av E.ON (55 procent), Fortum (43 procent) och Karlstad Energi (2 procent).

<sup>6</sup> I en planerad bytesaffär under 2008 avser E.ON att ta över Statkrafts aktieandel i E.ON på 44,6 procent. Statkraft ersätts bl.a. med E.ON-ägda produktionsanläggningar i Sverige, Tyskland, Polen och Storbritannien och en aktiepost på drygt två procent i moderbolaget E.ON AG. I Sverige övertar Statkraft produktionskapacitet på 934 MW i vattenkraftverk.

<sup>7</sup> Nord Pool ASA (finansiell handel och clearingverksamhet) ägs av de norska och svenska stamnätsoperatörerna, Statnett SF och Affärsverket svenska kraftnät. Nord Pool Spot AS (fysisk handel) ägs av Nord Pool ASA, Statnett, Svenska Kraftnät, Fingrid Oyj och Energinet.dk (20 procent vardera). Under 2008 avser Nord Pool ASA att överläta sin clearing- och konsultverksamhet samt handeln med internationella derivatprodukter till OMX AB. Handeln med nordiska finansiella derivat kommer att behållas inom Nord Pool ASA.

<sup>8</sup> Den "marginalkostnad" som elproducenterna bjuder in utgörs av rörlig produktionskostnad, normalt med visst påslag för täckning av fasta kostnader/vinst. Värme- och vattenkraftanläggningar 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>9</sup> Beskrivningen är delvis baserad på uppgifter i Energimarknadsinspektionen (2007c).

<sup>10</sup> Marknadsdelningen hanteras via Nord Pool Spot. 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>11</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 förläggna produktion till underskottsområden och förbrukning till överskottsområden.

<sup>12</sup> Mothandel innebär att den systemansvarige vid kapacitetsbrist inom eller mellan nätområden köper uppreglering av produktion i underskottsområdet eller nedreglering i överskottsområdet. Behovet av motköp ger en signal om var nätet behöver förstärkas.

<sup>13</sup> Till skillnad från explicit auktion då köp av överföringskapacitet sker i separat auktion innan elpriserna på spotmarknaden fastställs. Denna metod används vid handeln på överföringsförbindelser med områden utanför Nord Pool-området, främst Tyskland, Polen och Estland.

<sup>14</sup> Elbas är en kortidsmarknad där börsens aktörer kan hantera sin balans fram till timmen före drifttimmen.

<sup>15</sup> Fenno-Skan 2 mellan Sverige–Finland, Nea–Järpströmmen mellan Norge–Sverige, förstärkning av snitt 4 i Sverige (Syd-länken), dvs. förbindelserna till sydligaste delarna av Sverige, Skagerack IV mellan Norge–Danmark (Jylland) och förbindelsen över Stora Bält.

<sup>16</sup> Energimarknadsinspektionen (2007b)

<sup>17</sup> Söder om Oskarshamn över till Varberg.

<sup>18</sup> I nivå med Dalälven.

<sup>19</sup> Rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel.

<sup>20</sup> Bente Hagem, Statnett, Montel Powernews, 2007-08-22

<sup>21</sup> Faktaunderlaget i detta avsnitt är i allt väsentligt baserat på Energimarknadsinspektionen (2007d).

<sup>22</sup> IEA (2007)

<sup>23</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>24</sup> SOU 2007:99

<sup>25</sup> KOM (2007) 528

<sup>26</sup> I Sverige gäller för säkringsabonnemang på 63 ampere eller lägre för närvarande endast krav på årlig avläsning, men månadsavläsning kommer att krävas för dessa kunder fr.o.m. 1 juli 2009.

<sup>27</sup> Pressemelding, Olje- og energidepartementet, 2007-08-21

<sup>28</sup> Energimarknadsinspektionen (2007) och www.svenskenergi.se, 2007-12-17, SCB Månadsstatistik el, www.scb.se, 2007-12-17

<sup>29</sup> SCB

<sup>30</sup> Dnr 408/2006, inklusive promemoria till regeringen "Konkurrensförhållandena på elmarknaden", 2007-05-07.

<sup>31</sup> Med utgångspunkt i dessa klagomål från elhandlarna gav regeringen EMI i uppdrag att analysera vilka effekter ett krav på ägarmässig åtskillnad mellan elproduktion och elhandel skulle få. EMI avrapporterade uppdraget till regeringen i november 2007. EMI konstaterar att det finns flera fördelar med en åtskillnad, men finner sammantaget att nackdelarna överväger fördelarna och avisar därmed införandet av ägarmässig åtskillnad mellan elproduktion och elhandel. Se Energimarknadsinspektionen (2007e).

<sup>32</sup> "Marknadstillsyn 2006" (2006:4)

<sup>33</sup> "Den finansiella elmarknaden" (2005:6)

<sup>34</sup> SOU 2005:33

<sup>35</sup> www.taby.se, 2007-10-01

<sup>36</sup> www.nilsholgersson.nu/Avgiftrapport/2007/AvgiftrapportNH2007a.pdf

<sup>37</sup> SOU 2005:136

<sup>38</sup> Se Konkurrensverkets yttrande dnr 462/2005. Se även särskilt yttrande av Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket och Göran Ek, Energimyndigheten i betänkandet.

<sup>39</sup> Energimarknadsinspektionen (2007c)

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

### 13 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I regleringsbrevet för 2007 fick Konkurrensverket i uppdrag att presentera en rapport som ska ge en bred överblick av konkurrensen på den svenska marknaden. Av särskilt intresse var energimarknaden och byggmarknaden samt övriga marknader där konkurrensen kunde bedömas vara bristfällig och där det är svårt för företag att etablera sig.

I denna rapport har även fokuserats på offentlig upphandling och konkurrens. Offentlig upphandling omsätter stora belopp varje år och det är viktigt för samhället och medborgarna att upphandlingen kan ske på ett korrekt och effektivt sätt. För att detta ska bli fallet krävs bl.a. att antalet anbudsgivare är tillräckligt stort och att anbudsgivarna inte begränsar konkurrensen genom olika slag av överenskommelser. I rapporten riktar Konkurrensverket även uppmärksamheten på betydelsen av nytillträde till marknader och att hinder avlägsnas som motverkar utvecklingen av EU:s inre marknad. I detta avseende är det viktigt att analysera de institutionella villkorens betydelse samt förutsättningarna för produktivt entreprenörskap. Det är vidare viktigt att vårda de liberaliseringar som genomförts. Förutom att reformerna måste följas upp innebär detta att regelverken kan behöva ändras.

Mot bakgrund av ovanstående redovisas först de generella och branschspecifika slutsatser som kan dras av innehållet i denna rapport (13.1 och 13.2). Genomgången avslutas därefter i avsnitt 13.3 och 13.4 med ett antal rekommendationer som är ägnade att öka marknadseffektiviteten och konsumentnyttan.

#### 13.1 Generella slutsatser

##### 13.1.1 Allmän bedömning

Konkurrensen i Sverige fortsätter att stärkas men omvandlingstrycket måste öka.

Konkurrenstrycket i den svenska ekonomin återspeglas i den relativa prisnivån gentemot om-

världen. Under senare år har denna relativa prisnivå successivt fallit. Inte minst har detta varit tydligt inom tjänsteområdet där bl.a. regelreformer haft en viktig roll. För perioden 2000–2006 var den

svenska inflationen uttryckt som det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP)<sup>1</sup> i genomsnitt 1,6 procent per år. För länderna inom EU15 var motsvarande tal 2,1 procent och för (nuvarande) EU som helhet (EU27) var den årliga inflationen enligt detta mått 2,6 procent.

Bakom denna gynnsamma utveckling har legat ett relativt högt omvandlingstryck till följd av en öppen och allt mer internationaliserad ekonomi. Den europeiska inre marknaden är här central men den s.k. globaliseringen har haft en viktig roll för såväl Sverige som andra EU-länder. Den snabba tekniska utvecklingen har ökat förutsättningarna för konkurrens vilket i sin tur bidragit till en ökad prispress. Detta är särskilt tydligt inom området för elektronisk kommunikation i form av dramatiskt fallande priser vilket gynnat konsumenterna. I ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av elektroniska kommunikationstjänster påtagligt låga i Sverige.

### **KONKURRENSTRYCKET HANDLAR INTE BARA OM PRIS**

Den ökande konkurrensen tar sig inte enbart uttryck i fallande relativpriser. Den återspeglas också i kvalitetsförbättringar. Utveckling av nya och befintliga varor och tjänster är ett centralt inslag i hur konkurrensens vinster tar sig uttryck. Särskilt här ser vi hur innovation och teknisk utveckling har medfört en ökad mångfald. Inom den offentliga sektorn kan införandet av kundvalsmodeller bidra till att främja kvalitetskonkurrens och mångfald. Inom den finansiella sektorn har ett antal förändringar ägt rum som bidrar till en ökad konkurrens. Exempelvis erbjuder stora kedjor såsom ICA och IKEA finansiella tjänster till privatpersoner samt små- och medelstora företag.

### **PROBLEM PÅ UPPHANDLINGSOMRÅDET**

På upphandlingsområdet, som utgör omkring en sjättedel av BNP, går utvecklingen beklagligt nog

åt fel håll i många avseenden; antalet anbudsgivare minskar, det finns indikationer på att upphandlande enheter (alltmer) fokuserar på kriteriet lägsta anbudspris vilket kan utgöra ett hinder för leverantörers benägenhet att välja nya och bättre lösningar och tecken finns på en allt sämre regel efterlevnad. Effekten av denna utveckling kan innebära försämrad konkurrens inte enbart inom upphandlingsområdet utan även generellt.

### **ETT ÖKAT OMVANDLINGSTRYCK STÄRKER KONKURRENSEN**

Även om konkurrensen ökat inom vissa områden finns det sektorer med konkurrensproblem. I årets rapport har särskilt fokus lagts på bygg- och energisektorn. Här finns grundläggande konkurrensproblem bl.a. i form av hinder för tillträde eller nyinvesteringar. Detta innebär att de etablerade företagen inte utsätts för ökad konkurrens genom inträde av nya företag resp. hot om inträde, dvs. omvandlingstrycket blir mindre än vad som annars skulle varit fallet. Enbart konkurrenslagen kan inte åtgärda detta utan i stället krävs särskilda åtgärder från statsmakternas sida.

I kommuner och landsting ser vi en rad förändringar som driver på omvandlingstrycket, men mer behöver göras. På det statliga området pågår processer med att reformera statliga monopol, t.ex. reformeras apoteksmarknaden och bilprovningen. När områden öppnas för konkurrens måste det dock finnas klara och tydliga spelregler.

Regleringars utformning har viktiga implikationer för investerings- och innovationsbenägenheten och därmed även för konkurrens- och omvandlingstrycket. Vad gäller plan- och bygglagen (PBL) har uppmärksamats att plan- och byggprocessen kännetecknas av bristande transparens och höga transaktionskostnader. Detta gynnar etablerade aktörer som har ett uppbyggt kontaktnät. Inom energiområdet finns legala hinder för att anlägga nya vatten- och kärnkraftverk.

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Inom området för elektronisk kommunikation krävs en strategi för att långsiktigt kunna fasa ut sektorregleringen.

Konkurrensverkets bedömning är att en fortsatt och intensifierad reformering av regler och regleringar är nödvändig för att stärka omvandlingstrycket.

### 13.1.2 Konkurrens för ökad välfärd

Från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om en köparens möjlighet att välja mellan olika alternativ. När denna valmöjlighet finns kan konsumenten värdera de olika produkter som kan tillfredsställa ett visst behov med avseende på produkternas egenskaper. Faktorer som pris och tjänsteinnehåll (kvalitet och service) är viktiga för att attrahera konsumenter. Företagen söker också genom marknadsföring skapa goodwill för sina produkter.

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

Reformering av produktmarknader har också potential för att höja BNP-tillväxten. Detta verkar på olika sätt. Lägre pålägg (*eng.* mark-ups) leder genom ökad konkurrens till en högre aktivitetsnivå i en ekonomi, vilket i sin tur genererar en ökad sysselsättning och en press uppåt på (den reala) lönenivån. Detta kan i sin tur resultera i ett ökat utbud av arbetskraft. Europeiska kommissionen (2007) konstaterar att de regelreformer som skett i de s.k. nätverksbranscherna inom unionen har lett till ökad konkurrens och bättre produkter. Empirisk forskning av regelreformer bekräftar

också i de flesta fall att ökad konkurrens leder till ökad produktivitet, större konsumentöverskott och högre ekonomisk tillväxt.

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

### 13.1.3 Faktorer av betydelse för konkurrens och strukturomvandling

Öppna och konkurrensutsatta marknader främjar marknadseffektiviteten genom en bättre allokering av resurser i ekonomin. Konkurrens leder även till att företag vidtar åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten. Marknader öppna för konkurrens genererar även effektivitetsvinster i form av innovationer. Ofta är det nya företag som utvecklar innovationer. Hinder för inträde på en marknad kan därför vara skadligt för kostnadseffektiviteten och produktivitetens utveckling.

Den svenska ekonomin har under senare år kännetecknats av en relativt låg inflation. En del av förklaringen till detta har utgjorts av ökad importkonkurrens från bl.a. Indien, Kina och andra länder som har en snabbt växande industriproduktion. Den svenska ekonomin har sedan lång tid varit starkt påverkad av omvärlden genom att internationell handel utgjort en viktig faktor för den ekonomiska utvecklingen. En annan viktig faktor för konkurrensen, och därmed prisutvecklingen, är utvecklandet av EU:s inre marknad. På en gemensam marknad tenderar priser att konvergera, dvs. över tiden närma sig varandra. Eftersom



”Ur producenternas perspektiv ger inte konkurrens det största ekonomiska utbytet. Detta gör att producenter har incitament att begränsa konkurrensen.”

de svenska priserna är högre än vad som gäller för EU-genomsnittet bör således den svenska inflationen långsiktigt understiga den genomsnittliga prisutvecklingen för EU som helhet. Empiriskt har detta under senare år också varit fallet.

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

Ur producenternas perspektiv ger inte konkurrens det största ekonomiska utbytet. Detta gör att producenter har incitament att begränsa konkurrensen. Ett sätt att uppnå ensamställning på marknaden är genom att konkurrera ut de andra aktörerna. Monopolliknande marknadsförhållanden kan dock uppkomma på annat sätt än genom att endast en säljare eller producent finns på marknaden. Företag kan komma överens om priser eller dela upp marknaden mellan sig.

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 pris-

sänkningen. Omvänt gäller att "skadan" för företaget är mindre ju mindre marknadsandelen är. En förutsättning för att en kartell ska kunna fungera är att företag kan bevaka (och på olika sätt bestraffa) varandra för att säkerställa att överenskommelsen följs. Eftersom det är lättare att upptäcka prissänkningar på en marknad som består av ett litet antal företag, finns det mycket som talar för att ett konkurrensbegränsande samarbete kan vara i kraft under en lång tid på en sådan marknad. Om inträdeshindren på marknaden är betydande underlättas samverkan.

Inträdeshinder finns i princip inom alla branscher, även om de kan vara av olika slag och olika stora. De inträdeshinder som undersökts i rapporten är kostnader för marknadsföring, kostnader för avskrivningar samt finansiella kostnader i relation till nettoomsättningen. Höga kostnader för marknadsföring verkar hämmande för inträde av nya företag i och med att kostnaden delvis är en sänkt kostnad som inte ger något ekonomiskt utbyte när verksamheten upphör. Tillverkning av läskedrycker och öl har förhållandevis stora kostnader för marknadsföring i relation till den inhemska omsättningen.

Avskrivningar som andel av omsättningen kan användas för att identifiera näringsgrenar med inträdeshinder i form av betydande fasta kostnader för att träda in på marknaden. Olika näringsgrenar inom tillverkningsindustrin som t.ex. pappers-

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

massaindustrin och petroleumraffineringsindustrin uppvisar relaterat till omsättningen höga kostnader för avskrivningar. På vissa marknader måste en ny aktör anskaffa mycket finansiellt kapital för att träda in på en marknad, vilket kan verka som ett inträdeshinder. Framställning av industrigas m.m. samt tillverkning av cement och kalk är näringsgrenar där nya aktörer behöver mycket finansiellt kapital för att träda in på marknaden.

I denna rapport har konstaterats att många branscher i det svenska näringslivet karakteriseras av en stark företagskoncentration och höga inträdeshinder. Inom flera branscher svarar de fyra största företagen för mer än 90 procent av den inhemska branschvisa omsättningen samtidigt som importkonkurrensen är begränsad. Cementtillverkning, sockertillverkning och matfettstillverkning är några specifika exempel på sådana branscher. I de nämnda branscherna har den höga inhemska företagskoncentrationen varit bestående under en längre tidsperiod samtidigt som det finns indikatorer på att dessa branscher uppvisar inträdeshinder.

### KONSUMTIONENS SAMMANSÄTTNING PÅVERKAR KONKURRENSEN

På en aggregerad nivå kan förändringar i konsumtionens sammansättning påverka såväl ekonomins funktionssätt som utfallet på olika marknader. Om konsumenter i ökad omfattning efterfrågar varor och tjänster med ett stort antal aktörer och i mindre omfattning efterfrågar varor från marknader med ett fåtal aktörer kan det förväntas leda till en ökad konkurrens. Detsamma gäller om konsumenternas preferenser ändras i riktning mot mer ovanliga varumärken eller importerade produkter.

Vad gäller de huvudgrupper som ingår i den privata konsumtionen kan konstateras att sedan 1995 har, relativt sett, konsumtionen ökat mest för post- och telekommunikationer (135 procent), rekreation och kultur (51 procent), inventarier och

hushållsvaror (33 procent) samt restauranger och logi (26 procent). Enligt den officiella statistiken har konsumtionen minskat mest för alkohol och tobak (-35 procent), boende (-24 procent) samt hälso- och sjukvård (-19 procent). För livsmedel och alkoholfria drycker har volymen minskat något i jämförelse med den totala privata konsumtionen (-5 procent) medan den ökat något för kläder och skor (5 procent) samt för diverse varor och tjänster (10 procent).

Förutom post och tele är det framför allt för grupperna rekreation och kultur, inventarier och hushållsvaror samt livsmedel och alkoholfria drycker som priserna fallit jämfört med KPI under den studerade tidsperioden oktober 1995–oktober 2007. Prisökningar av varierande storlek har uppmätts för huvudgrupperna hälso- och sjukvård, diverse varor och tjänster, restauranger och logi, alkohol och tobak, transporter samt boende. Jämfört med KPI har prisändringarna varit störst för hälso- och sjukvård (47 procent) och minst för boende (5 procent).

### MINSKADE PRISSKILLNADER

Det förekommer relativt stora uppmätta prisrelationer för olika kategorier av produkter mellan Sverige och flera andra länder i Europa. Det finns olika förklaringar till sådana relationer. På kort sikt kan fluktuationer av nominella växelkurser få ett betydande genomslag. Vidare bidrar produktiviteten inom (delar av) näringslivet till att prisnivåer varierar mellan länder. Exempelvis är nationalinkomsten högre i Norge än i Sverige. Det beror till en inte obetydlig del på att den norska oljeindustrin är oerhört produktiv, dvs. genererar stora vinster per anställd. Det samma gäller för delar av det danska näringslivet. Därmed tenderar länder med större nationalinkomst per invånare att ha högre priser än länder med mindre nationalinkomst per invånare.

Dock har prisskillnaderna jämfört med övriga EU-länder minskat även om prisskillnaderna va-

rierar mellan åren. Förklaringar till de minskade prisskillnaderna är en ökad internationalisering av den svenska ekonomin, en större och mer integrerad inre marknad inom EU och att en ökad import från länder utanför EU har bidragit till en press nedåt på den svenska prisnivån. Ökad konkurrens leder emellertid inte bara till lägre priser. Också diversifieringen av varor och tjänster ökar och konkurrens sker även genom produktutveckling och kvalitetsförbättringar. En fortsatt politik för att avlägsna hinder för internationell handel och underlätta utvecklandet av EU:s inre marknad för varor och tjänster kan väntas leda till betydande välfärdsvinster för de svenska medborgarna.

### 13.1.4 Konkurrens och innovationer – drivkrafter och institutioner

Konkurrensens betydelse för produktivitetstillväxten har bekräftats i ett flertal studier.<sup>2</sup> Ofta är det nya företag som utsätter etablerade företag för ett konkurrenstryck och sporrar dem till att bli mer effektiva och serviceinriktade. Det är följaktligen väsentligt att det finns så bra förutsättningar som möjligt för nya aktörer att träda in på marknaden.

Nyttillträde till marknaderna kan ske på olika sätt. En möjlighet är att nya företag vågar etablera sig och utmana de etablerade aktörerna. En annan möjlighet är att företag utvecklar varor och tjänster som utgör substitut till rådande utbud på marknaden. I båda fallen skapas välfärd genom prispress eller kvalitetsutveckling.

Ekonomisk tillväxt genom inträde av företag och innovationer är något som uppstår i en institutionell miljö där entreprenörskap kan utvecklas och kanaliseras till produktiva områden och där ekonomiskt värdefull kunskap kan omsättas i praktiken inom ramen för vinstdrivande företag. Ekonomins långsiktiga utveckling kommer i hög grad att bero på kvaliteten på nya entreprenöriella företag och hur väl marknadens selektionspro-

cess fungerar. Entreprenörskap kan inte planeras eller kommenderas fram, men en miljö – ett "ekosystem" – kan skapas där det är mer sannolikt att framgångsrika entreprenörer sållas fram i en marknadsmässig selektionsprocess.

FoU, utbildning och framväxten av ett "kunskapssamhälle" kan behöva kompletteras med andra åtgärder för att få effekt. Det finns inte någon automatisk mekanism eller något garanterat samband varigenom ökat humankapital, fler patent, större satsningar på FoU eller fler uppfinningar leder till ekonomisk utveckling och tillväxt. Det är förvisso riktigt att en allt mer kunskapsbaserad ekonomi växer fram där produktionen blir allt mer kunskapsintensiv samtidigt som en kraftfull globaliseringsprocess gör ekonomierna allt mer sammanbundna och produktionsfaktorerna rörligare. Dessa nya betingelser ändrar dock inte det faktum att det fordras aktiva ekonomiska förändringsagenter – entreprenörer – för att ekonomin ska kunna utvecklas och förnyas. Ökad kunskap och nya idéer och uppfinningar leder endast till tillväxt om de kan omsättas i praktiken i form av innovationer som kommersialiseras på ett framgångsrikt sätt, vilket främst görs inom ramen för vinstdrivande entreprenöriella företag.

### INSTITUTIONER OCH ENTREPRENÖRSKAP

De politiska aktörerna bör som regel avhålla sig från att direkt påverka den entreprenöriella aktiviteten. Däremot kan och bör de påverka de institutionella spelregler som har en avgörande betydelse för incitamenten till produktiva entreprenörsansträngningar. Även om flera åtgärder har genomförts för att stimulera den entreprenöriella aktiviteten i ekonomin så återstår ännu en hel del som bör göras för att svensk ekonomi ska kunna ta tillvara den outnyttjade potential som finns. Med stärkta drivkrafter till produktivt entreprenörskap finns det än mindre anledning att se framtiden och dess utmaningar som ett hot utan

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

snarare som något fyllt av möjligheter för en fortsatt god välförhållandeutveckling för Sveriges befolkning. Exempel på områden där statsmakterna kan vidta åtgärder är offentlig sektor och konkurslagstiftningen.

### 13.1.5 Offentlig upphandling och konkurrens

De offentliga inköpen beräknas svara för cirka en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Det är av stor vikt att upphandlingarna sker effektivt och att företag konkurrerar vid lämnande av anbud för att skattebetalarna ska få valuta för sina pengar. I en artikel av Werden<sup>3</sup> (2007) redovisas flera studier som behandlar den prispåverkan som anbudskarteller har haft vid upphandlingar i USA. I dessa studier framgår att det vinnande budet vid olika upphandlingar har stigit med mellan 7 och 30 procent p.g.a. leverantörernas prissamverkan. Konkurrensbegränsande samarbete orsakar samhällsekonomiska förluster bland annat genom att produktionen och konsumtionen blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

#### INTERN KONTROLL VID UPPHANDLING

Internationella erfarenheter visar att upphandlingsområdet ofta är utsatt för av företagen samordnade anbud. Detta har lett till att konkurrensvårdande myndigheter aktivt övervakar och utreder dessa marknader. I vissa länder har man särskilt uppmärksammat anbudslämnarens roll för att stävja anbudskarteller. Detta tar sig t.ex. uttryck i att de upphandlande myndigheterna kan begära intyg av anbudslämnaren att denne självständigt har bestämt det offererade priset och inte gjort det i samförstånd med någon annan.

För att ge vägledning till offentliga inköpare har Konkurrensverket publicerat en checklista med omständigheter som kan tyda på att företag samarbetar vid upphandlingar. Checklistan innehåller femton punkter på vad den upphandlande

enheten bör ha i åtanke vid utvärderingen av anbud. I en kartläggning som Konkurrensverket låtit KPMG AB (2007a) utföra avseende ett antal utvalda myndigheters, kommuners och landstings interna kontroll i samband med offentlig upphandling har det framgått att de interna regelverken rörande upphandling inte omfattar frågan om anbudskarteller. Fokus i organisationerna har i stället legat på att säkerställa att de agerat i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). I de fall som det finns en policy för upphandlingsverksamheten berörs inte frågan om anbudskarteller specifikt. Däremot har flera myndigheter information på sina webbplatser om konkurrenslagstiftningen. Men även om det inte finns ett utvecklat regelverk finns det organisationer som bedriver arbete med att insamla statistik för att kunna jämföra anbudspriser över tiden och mellan anbudsgivare eller arbetar med andra kontrollåtgärder för att belysa frågor om mutor och bestickning. Detta skickar signaler till leverantörerna att organisationerna är uppmärksamma även i avsaknad av specifika regelverk.

#### FLER UPPHANDLINGAR MEN SÄMRE EFTERANNONSERING

Upphandlingar över de s.k. tröskelvärdena (se avsnitt 5.2) ska som regel publiceras i Europeiska kommissionens olika medier, databasen Tenders Electronic Daily (TED) och Europeiska gemenskapernas officiella tidning EGT. Annonsering är ett av de viktigaste medlen för att uppfylla gemenskapsrättens krav på transparens och öppenhet i offentliga upphandlingar och utgör en förutsättning för en inre marknad. Annonsering sker dels som förhandsannonsering inför budgetårets planerade upphandlingar, dels som efterannonsering där det slutgiltiga resultatet redovisas.

Konkurrensverket uppdrog år 2007 åt Allego AB att undersöka i vilken omfattning efterannonsering skedde vid upphandlingar över tröskelvärdena. Resultatet visar att antalet efterannonser är

”Konkurrensbegränsande samarbete orsakar samhällsekonomiska förluster bland annat genom att produktionen och konsumtionen blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.”

betydligt mindre än antalet annonser som förhandsannonserats. Under perioden 2000 till 2006 har andelen efterannonser minskat från 71 till 57 procent, även om det absoluta antalet efterannonser har ökat. Kommunala och statliga bolag uppvisar den lägsta andelen redovisade efterannonser av upphandlande enheter. Dessutom saknas många obligatoriska uppgifter i de annonser som redovisas, dvs. det partiella bortfallet är stort.

#### **FLER UPPHANDLINGAR MEN FÄRRE ANBUD**

Det framgår även att de upphandlande enheterna får in allt färre anbud i allt fler upphandlingar. Mer än hälften av länen uppvisar en minskning av antalet inkomna anbud per upphandling under den av Allego undersökta tidsperioden. Detta kan vara en indikation på att konkurrensen har minskat inom viktiga områden. Av undersökningen framgår också att det är vanligt att lägsta pris används som utvärderingskriterium vid upphandlingar. Detta kan innebära ett hinder för leverantörernas benägenhet att välja nya lösningar för att förbättra tjänsternas kvalitet och innehåll. Om i stället det mest fördelaktiga anbudet används som utvärderingskriterium lämnas utrymme för konkurrens om kvalitet och utveckling av nya lösningar främjas vilket i slutändan gynnar konsumenterna. Användandet av lägsta pris som kriterium kan även

göra det lättare för leverantörer att koordinera sina anbud, framför allt om det finns få anbudsgivare. Detta ökar risken för kartellbildning.

#### **13.1.6 Offentlig-privat samverkan**

Offentlig-privat samverkan, OPS, är en entreprenadform som kan tillämpas vid stora investeringar. Vid ett OPS-projekt åtar sig den privata sektorn ansvaret för design, byggande, finansiering, samt drift och underhåll av en funktion under investeringens livscykel. Entreprenadformen skapar därmed förutsättningar för beställaren att tillvarata den privata partens kompetens. Eftersom beställaren definierar funktionskrav snarare än detaljer för utförandet, är utrymmet för innovationer större vid OPS än vid traditionella utförentreprenader.

Som konstateras i kapitel 6 finns såväl potentiella fördelar som nackdelar med OPS. De främsta fördelarna med entreprenadformen är de effektivitetsvinster som modellen kan medföra. Den privata partens ansvar för drift och underhåll över investeringens livscykel stimulerar till god byggkvalitet och ger utföraren incitament att minimera projektets totala kostnader. Erfarenheten är dessutom att färdigställandetiden tenderar att vara kortare för OPS-projekt än för traditionella, anslagsfinansierade entreprenadupphandlingar. Detta beror dels på

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

att den privata parten ansvarar för kapitalanskaffningen, dels på att återbetalningen börjar utfalla först efter att investeringen tagits i bruk.

Potentiella risker med OPS-projekt kan särskilt hänföras till att avtalen avser långa tidsperioder, vilket exempelvis riskerar att hämma den politiska flexibiliteten samt gör det svårt att utforma avtal som har bäring vid förändrade förutsättningar. Dessutom riskerar beställarens förhandlingsposition att vara svag under avtalsperioden, vilket kan leda till ett minskat framtida konkurrenstryck. En annan kritik som ofta förs fram i anledning av OPS-lösningar är att kapitalkostnaden tenderar att vara högre än när offentlig sektor svarar för kapitalanskaffningen.

### OPS-PROJEKT ÄR OFTA KOMPLEXA

Det är inte alla projekt som lämpar sig för OPS. Eftersom OPS-projekt ofta är komplexa och av betydande storlek, krävs många gånger omfattande och detaljerade förberedelser för att uppnå ett lyckat resultat. Bland annat måste regelverket ses över och förutsättningarna för konkurrens analyseras. Transaktionskostnaderna för OPS-projekt tenderar därför att vara högre än vid traditionella utförarentreprenader. Komplexiteten i projekten gör även att små aktörer har svårt att delta som projektmedlemmar vid OPS-projekt. För att tillräckligt många anbudsgivare ska delta vid upphandlingen och fungerande konkurrens ska uppnås kan det därför vara nödvändigt att öka förutsättningarna för internationella aktörer att delta i anbudstävlingar. Exempelvis bör information gällande upphandlingen finnas tillgänglig på flera språk än svenska, företrädesvis engelska.

Höga transportkostnader för företag som saknar tillgång till strategiska insatsprodukter i Sverige, exempelvis grustäkter inom bygg- och anläggningsbranschen, utgör ett annat hinder för internationell konkurrens. Statsmakterna bör därför utreda möjligheterna för tillträdesreglering inom dessa områden.

Upphandlingsreglerna kan kringgås genom direktupphandling. Ett sådant förfarande sätter konkurrensen ur spel och kan leda till högre priser och sämre kvalitet. Det är viktigt att framhålla att OPS inte är något medel för att kringgå gällande upphandlingslagstiftning. I vissa fall är det emellertid oklart om upphandlingslagstiftningen ska tillämpas eller om det är fråga om en koncession som faller utanför lagens tillämpningsområde. Alldeles oavsett ska tilldelningen av OPS-kontrakt alltid ske i förenlighet med de EG-rättsliga grundprinciperna om t.ex. transparens och likabehandling. Konkurrensverket anser att det bör klargöras hur de EG-rättsliga grundprinciperna ska tillämpas inom det berörda området. Avsaknaden av sådana regler ökar risken för att tilldelning av upphandlingskontrakt sker på ett otillbörligt sätt. För närvarande pågår ett arbete inom kommissionen för att nå klargöranden i denna fråga.

Vid upphandlingar enligt regelverket för offentlig upphandling är förhandlad upphandling för närvarande det enda upphandlingsförfarandet som kan anses vara tillräckligt flexibelt för att kunna ge utföraren möjlighet till egna initiativ vid utformningen och utförandet av ett OPS-projekt. Det är emellertid oklart huruvida detta förfarande är tillämpligt inom den klassiska sektorn. Det är mot denna bakgrund angeläget att den konkurrenspräglade dialogen införs i den svenska lagstiftningen.

### 13.1.7 Regelreformer och liberalisering

När tidigare monopolmarknader liberaliseras är utformningen av politiken och den sektorspecifika regleringen av stor betydelse för att motverka (faktiska och 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. Valet mellan olika regimer påverkas bl.a. av rådande efterfråge- och institutionella förhållanden. I avsnitt 8.1 re-

dogörs för ett antal viktiga erfarenheter som kan bidra till att liberaliseringar av olika marknader blir framgångsrika. Viktiga frågeställningar som kan kräva fördjupad analys är bl.a. följande.

- Krävs tillträde till infrastruktur (flaskhalsar)?
- Bör infrastrukturen skiljas ut (vertikalt separeras)?
- Hur bör en tillträdesreglering utformas?
- Krävs speciella mekanismer för tvistlösning?
- Har kunderna betydande omställningskostnader för att byta leverantör? Om så är fallet, vilka åtgärder kan vidtas för att minska dessa kostnader?

Olika slag av uppföljningar och utvärderingar är dessutom nödvändiga för att kunna göra önskvärda korrigeringar av regelverket. Därför är det viktigt att redan från början bestämma vilka uppgifter som företagen på marknaden ska rapportera samt hur ofta detta ska ske. Exempel på sådana data är uppgifter om priser, försäljningsvolymerna samt kapaciteter. I syfte att begränsa kostnaderna för uppgiftsinsamling och samtidigt få jämförbarhet av data över tiden bör rapporteringstillfällena ändras så sällan som möjligt.

En viktig del i en framgångsrik liberalisering är att tillsynen och övervakningen av företag som tidigare varit monopolister och som ska utsättas för konkurrens fungerar. Perioden från starten av konkurrensutsättningen till dess den är genomförd kan ta flera år. Detta ställer krav på aktiva reglerings- och konkurrensmyndigheter, inte minst

initialt så att konkurrensen får goda möjligheter att utvecklas.

Mot denna bakgrund behöver statsmakterna säkra tillsyn och övervakning av processen på olika sätt. Detta kräver att berörda myndigheter har verktyg för att kunna inhämta de uppgifter som krävs för tillsynen. Därutöver kan ägaren, staten, utöva kontroll genom ägardirektiv.

En förutsättning för att Konkurrensverket ska kunna identifiera hinder för konkurrens och ta fram väl underbyggda förslag är att verket, vid sidan av den informationsinhämtning som sker inom ramen för tillämpning av konkurrenslagen vid misstänkta överträdelser av förbuden, har möjligheter att samla in uppgifter från företag och andra. Ett område där behovet av stöd för uppgiftsinsamling är stort är monopolmarknader som är på väg att utsättas för konkurrens genom regelreformer och sådana marknader där regelreformer genomförts men konkurrensproblem kvarstår.

Lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (uppgiftsskyldighetslagen) har sedan dess tillkomst år 1956 utgjort den rättsliga grundvalen för de svenska konkurrensvårdande myndigheternas informationsinsamling. Statens pris- och kartellnämnd, senare namnändrad till Statens pris- och konkurrensverk använde sig regelbundet och i stor utsträckning av uppgiftsskyldighetslagen vid inhämtande av information från företag.

## 13.2 Branschspecifika slutsatser

### 13.2.1 Byggverksamhet

Bygg- och anläggningssektorn, som är känslig för konjunktursvängningar, kännetecknas av en marknadsstruktur med ett fåtal stora företag som

kan verka och konkurrera nationellt och ett mycket stort antal små företag som endast verkar på regionala eller lokala marknader. Marknadsstrukturer

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

” Marknadsstrukturen tillsammans med ett svagt omvandlingstryck, höga inträdeshinder för att verka nationellt och en begränsad konkurrens på den inhemska marknaden från utländska aktörer ger förutsättningar för att konkurrensbegränsande samarbeten kan uppstå och fortleva över tiden vilket den s.k. asfaltkartellen visar.”

ren tillsammans med ett svagt omvandlingstryck, höga inträdeshinder för att verka nationellt och en begränsad konkurrens på den inhemska marknaden från utländska aktörer ger förutsättningar för att konkurrensbegränsande samarbeten kan uppstå och fortleva över tiden vilket den s.k. asfaltkartellen visar. Samarbete inom branschorganisationer i byggsektorn har tidigare förekommit om bl.a. utgivning av gemensamma prislistor. Byggsektorn har även problem med ekonomisk brottslighet och svart arbetskraft.

### FLERA STATLIGA UTREDNINGAR

Flera statliga utredningar<sup>4</sup> har utrett olika förhållanden i branschen och lämnat förslag på hur branschens olika problem kan lösas. Konkurrensverket har inga universallösningar på de problem som redogjorts för i olika utredningar, bl.a. dem av Bygghögskommittén. Konkurrensverket är emellertid, i motsats till vissa av de förslag som lämnats, inte övertygat om att det är staten som är bäst lämpad att svara för utvecklingsarbetet inom bygg- och anläggningssektorn. Enligt verkets uppfattning ska staten svara för det institutionella ramverket och de spelregler som ska gälla för aktörerna på marknaden. Övriga förhållanden bör, i avsaknad av s.k. marknadsmisslyckanden<sup>5</sup>, överlåtas till marknaden. Även aktörer inom

byggsektorn har genom olika initiativ försökt lösa vissa av problemen inom sektorn. Till exempel pågår det ett arbete för att minska användandet av svart arbetskraft genom att införa ett program för obligatorisk ID- och närvaroredovisning på byggarbetsplatser.<sup>6</sup>

Trots utredningsinsatserna kännetecknas bygg- och anläggningsbranschen fortfarande av begränsad konkurrens på nationell nivå. Det största utlandsägda byggföretaget på den svenska byggmarknaden är norska Veidekke som bedriver såväl bostads- som anläggningsprojekt på nationell basis. Under senare tid har dock branschen blivit mer utsatt för konkurrens då fler utländska aktörer har etablerat sig i produktionsledet samtidigt som det finns tecken på en ökad internationisering inom byggmaterialsektorn.

### ÖKADE KOSTNADER FÖR BOSTADSPRODUKTION

Kostnaderna för byggande av flerbostads- och småhus har ökat mer än den allmänna prisnivån mätt enligt konsumentprisindex (KPI) sedan 1990. De kostnader som entreprenören möter vid produktion av flerbostads- och småhus har sedan 1990 ökat med 83 respektive 76 procent medan KPI ökat med 45 procent. Det är kostnader för byggmaterial samt transporter, drivmedel och



elkraft som uppvisat de största kostnadsökningarna. Entreprenörens kostnad för material har i vissa fall förändrats oproportionellt mycket jämfört med den prisutveckling som rått för motsvarande varugrupp i ett tidigare led. Detta gäller bl.a. för armeringsstål och trävaror. Troliga anledningar till de ökade kostnaderna för material under slutet av den redovisade perioden är att högkonjunkturen inom bygg- och anläggningssektorn ökat efterfrågan samt konkurrens om råmaterial från andra näringsgrenar och tillväxtmarknader som Kina och Indien. Byggherrens kostnader vid produktion av bostäder har sedan 1990 inte ökat lika mycket som KPI. Att kostnaderna för material har ökat så pass mycket som de gjort sedan 1990 kan vara ett uttryck för en bristande konkurrens samt att marknaden uppvisar en stelhet och bristande förmåga till utveckling och nytänkande.

#### PLAN- OCH BYGGPROCESSEN

Tillämpningen av offentliga regelverk har också betydelse för företags incitament att träda in på olika marknader. Inträdeshinder av betydelse för små företag inom bygg- och anläggningssektorn är den kommunala plan- och byggprocessen. Produktion av bostäder kännetecknas av egenskaper som minskar förutsägbarheten och ökar de ekonomiska riskerna. Detta leder till att byggandet av bostäder domineras av stora aktörer som kan bära ekonomiska risker. För att öka konkurrensen från små och medelstora byggföretag som inte kan bära samma ekonomiska risker som stora företag är det därför viktigt att den kommunala plan- och byggprocessen görs mer tidseffektiv och transparent så att företagen vet inom vilka institutionella ramar som processen sker. Det ökar förutsägbarheten och minskar de ekonomiska riskerna. Detta är viktigt framför allt för små och medelstora bygg- och anläggningsföretag.

#### 13.2.2 Taxitransporter

Taximarknaden liberaliserades den 1 juni 1990. Den kraftiga ökningen av antalet taxiföretag och fordon var nog den enskilt viktigaste effekten av liberaliseringen av taximarknaden. Taxi anpassade transportutbudet till kundernas efterfrågan och det blev ett stort inslag av konkurrens mellan taxiföretag på många orter. Taxiföretag finns numera tillgängliga på många orter i princip dygnet runt. Av detta har följt kraftigt minskade väntetider på taxibilar. Utvecklingen måste anses ha medfört icke obetydliga samhällsekonomiska vinster.

#### TAXI OCH KONKURRENSREGLERNA

Efter liberaliseringen diskuterades förutsättningarna för taxiföretag, främst dem som finns utanför större tätortsområden och i glesbygd, att kunna samverka kring en beställningsfunktion med hänsyn till förbudet i konkurrenslagen (1993:20), KL, för företag att samarbeta om priser m.m. som märkbart begränsar konkurrensen. Här framfördes att förbudet hindrade taxiföretag i nämnda områden att, via en gemensam beställningscentral, upprätthålla en service för taxis kunder.

År 2000 infördes ett särskilt undantag i KL (18 §), det s.k. legalundantaget, som bl.a. innebar att förbudet i KL inte gäller om samarbetet (och det berörda avtalet) mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag omfattar högst 40 taxifordon och behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice.

Därutöver finns en förordning (2000:1029) om gruppundantag för avtal om viss taxisamverkan. Av förordningen framgår att de samverkande taxiföretagen är undantagna det nämnda förbudet i KL om företagen tillsammans svarar för högst 35 procent av den marknad som omfattas av företagens avtal. Enligt gruppundantaget får de samverkande taxiföretagen bl.a. samarbeta om beställningscentraler, inköpsvillkor och gemensamma priser för taxiresor.

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Undantagen för taxi från konkurrensreglerna har som nämnts gällt sedan år 2000. Under så lång tid förändras erfarenhetsmässigt marknadsförutsättningarna. Det kan konstateras att taxiföretagen samarbetar om priser för alla typer av transporter inbegripet regelbundna skoltransporter, linje- och kompletteringstrafik m.m. som utförs på uppdrag av främst kommuner. Vidare är legalundantaget till stor del svårt att tillämpa. Det är angeläget att företagen har förutsebara regler för sin verksamhet.

De givna förutsättningarna för taxi att samarbeta om beställningscentraler, priser m.m. – utan att samarbetet anses strida mot konkurrensreglerna – kan hindra en anpassning av bransch- eller företagsstrukturen utifrån de efterfrågeförhållanden och affärsrisker som gäller vid upphandling av taxitransporter. Denna slutsats gäller särskilt taxitrafik utanför större tätorter. I detta fall har det också från konkurrenssynpunkt stor betydelse hur offentliga beställare utformar förfrågningsunderlag m.m. vid upphandling av taxitransporter.

Av Regelutredningens betänkande (SOU 2005:4) framgår att behovet av tillsyn av liberaliserade marknader har underskattats. Utredningen pekade på att de reglerande och kontrollerande institutionerna inte har utvecklats i samma takt som marknaderna har liberaliserats och att statens roll har minskat. Utredningen framhöll att starka, självständiga och oberoende regleringsmyndigheter är en förutsättning för en framgångsrik liberalisering. Enligt Konkurrensverkets uppfattning ställer avveckling av monopol och införande av konkurrens krav på aktiva regleringsmyndigheter. Det finns flera myndigheter (länsstyrelserna, Polisen, Vägverket m.fl.) som är tillsynsmyndigheter för taxinäringen.

Bland allvarliga regelbrott inom taxinäringen har främst uppmärksammats olaglig taxitrafik och skattebrott. Det är viktigt att komma till rätta med den typen av lagstridigt agerande, inte minst med

hänsyn till resenärernas trygghet och vikten av att konkurrensen inte snedvrids mellan taxiföretagen.

### 13.2.3 Elektronisk kommunikation

Den snabba tekniska utvecklingen och den ökande konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation som telekommunikations- och kabel-tv-operatörer möter har varit gynnsam för företag och konsumenter och resulterat i betydande prissänkningar. Utvecklingen har även gjort det möjligt för nya aktörer att träda in på marknaden och anlägga egna nät, dvs. duplicera (delar av) infrastrukturen respektive erbjuda nya slag av tjänster, t.ex. IP-baserad telefoni, som produceras med annan teknik eller andra tekniska lösningar.

I ett internationellt perspektiv är priserna för olika slag av elektroniska kommunikationstjänster låga. Det gäller såväl för fasta och mobila teletjänster som för bredbandsabonnemang. Sjunkande priser för mobiltelefoner medför att mobiltelefonen utvecklas mot att bli ett alternativ till fast telefon. I PTS individundersökning (2007c) uppgav 7 procent av de tillfrågade att de endast använder mobiltelefon och 36 procent kan tänka sig att gå över till enbart mobiltelefon. När mobiltelefoni utvecklas mot att vara ett alternativ till fast telefoni för allt fler, påverkar detta hur marknader ska avgränsas och hur aktörernas ställning på marknaden ska bedömas.

Konkurrensverket har i rapporter, utifrån ekonomisk teori och empiri, konstaterat att i de fall det är möjligt är infrastrukturbaserad konkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, dvs. riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden är mindre. Dessutom är konkurrensstrycket starkare när det finns konkurrerande nätverk. Renodlad tjänstebaserad konkurrens sätter press på dominanten vad gäller

effektivitet och service gentemot slutkonsumenter samt priser. Infrastrukturbaserad konkurrens medför också sådan press, men skapar dessutom ytterligare tryck på dominanten att förnya och uppgradera tjänsteutbudet, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten överlag. Med andra ord så genererar infrastrukturbaserad konkurrens även dynamiska effektivitetsvinster och inte bara statiska.

Det är angeläget att understödja en utveckling mot ett ökat inslag av infrastrukturbaserad konkurrens. Detta gynnar konsumenterna och skapar dessutom ökade förutsättningar att fasa ut den sektorspecifika lagstiftningen.

#### 13.2.4 Televisionstjänster

Området för betal-tv-tjänster är, i likhet med elektronisk kommunikation, stätt i snabb utveckling genom att olika tjänster och tekniska lösningar konvergerar. Konsumenter som önskar betal-tv kan också ofta välja att köpa andra tjänster (Internetanslutning och telefoni) från samma leverantör, s.k. triple play. Konsumenter som önskar ta del av betal-tv har ofta ett relativt stort antal operatörer att välja mellan. Dessutom växer ett omfattande utbud av tv-sändningar fram som tillhandahålls via Internet. Denna utveckling är bra för konsumenterna eftersom ett ökat inslag av infrastrukturbaserad konkurrens, i stället för en konkurrens som enbart är tjänstebaserad, leder till en mer dynamisk marknadsutveckling genom att det uppkommer ett konkurrenstryck i hela värdekedjan. Det gör att teknikutveckling stimuleras som i sin tur leder till ett ökat utbud av tjänster och till tjänster av högre kvalitet.

Ett potentiellt problem från konsumenternas utgångspunkt är den affärsmodell som förekommer inom området för betal-tv där konsumenter abonnerar på ett antal tv-kanaler via en (tvingande) avgift som inkluderas i bostadshyran eller avgiften till bostadsrättsföreningen. Denna modell

kan hämma marknadens utveckling mot ett ökat inslag av infrastrukturbaserad konkurrens.

#### 13.2.5 Energi

Marknaden för elproduktion, råkraftsmarknaden, är till stora delar en gemensam nordisk marknad och handel sker även med andra grannländer som Polen, Tyskland, Ryssland och Estland. Handelen med el till slutkund är i allt väsentligt ännu en nationell marknad medan nätverksamhet fortsatt bedrivs som monopol. Med elbörsen Nord Pool som central handelsplats är den nordiska råkraftsmarknaden sannolikt den bäst fungerande regionala marknaden för el i Europa. Det finns emellertid ett antal förhållanden och kvarvarande problem på elmarknaden som fortsatt bör uppmärksammas. Viktiga frågor som Konkurrensverket anser bör analyseras vidare är bl.a. hur det kan säkerställas att det finns tillräcklig kapacitet i överföringsnäten för en effektiv handel och att produktionsresurserna för el motsvarar den efterfrågan som finns på marknaden.

#### INVESTERINGAR I ÖVERFÖRINGSNÄTEN ÄR NÖDVÄNDIGA

Trots en betydligt ökad handel och därmed ett ökat utnyttjande av överföringsnätet för el har nyinvesteringarna i de nationella stamnäten och i överföringsförbindelserna mellan de nordiska länderna under en längre tid varit mycket begränsade. De fem prioriterade överföringsförbindelser som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel beslutat bygga kommer att begränsa uppkomsten av flaskhalsar och därför bidra till att ytterligare integrera det nordiska elsystemet, göra det mer robust och bidra till ökad konkurrens. Färdigställandet av dessa dröjer dock, bl.a. till följd av utdragna besluts-, planerings- och tillståndprocesser. Enligt gällande tidsplaner kommer samtliga förbindelser att vara på plats tidigast 2013. Det är angeläget att dessa investeringar påskyndas. Nordel bör här-

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

utöver överväga ytterligare nätinvesteringar som kan bedömas vara samhällsekonomiskt lönsamma utifrån ett nordiskt perspektiv. De analyser som ska ligga till grund för att bedöma nyttan av nya investeringar bör även innefatta konkurrens-mässiga överväganden.

Det är väsentligt att överföringsförbindelser till länder utanför Norden utnyttjas effektivt. Konkurrensverket stöder det arbete som pågår för att genom s.k. market coupling sammanlänka det nordiska börsområdet med andra marknader och börser via överföringsförbindelserna. Market coupling innebär att överföringskapacitet fördelas samtidigt med prissättningen på spotmarknaderna via s.k. implicita auktioner. För närvarande används explicita auktioner, som innebär att fördelning av överföringskapacitet görs i en separat auktion innan priserna på respektive spotmarknad bestäms. Detta kan innebära en ineffektiv handel där kraften går i fel riktning, dvs. från högpris- till lågprisområden i stället för tvärtom som är önskvärt. I ett första steg kommer Danmark (Jylland) och Tyskland att sammankopplas med market coupling (2008). Målet måste vara att snarast möjligt även etablera denna ordning på samtliga förbindelser med marknader utanför Nord Pool-området.

### STORT BEHOV AV INVESTERINGAR I ELPRODUKTION

Möjligheterna till investeringar i elproduktion är en grundläggande förutsättning för en väl fungerande elmarknad. Både inom Sverige och övriga Norden/EU finns ett stort behov av såväl ny- som ersättningsinvesteringar i elproduktion under kommande år. De främsta skälen till detta är att det har gjorts mycket begränsade investeringar sedan marknaderna omreglerades. Dessutom har konsumtionen stadigt ökat och det finns även ett stort antal ålderstagna produktionsanläggningar som successivt kommer att behöva ersättas. Eftersom koncentrationen redan är hög på råkrafts-

marknaden är det av särskild vikt att även nya aktörer ges så goda förutsättningar som möjligt att komma in på marknaden för att öka konkurrensen. Investeringar i nya produktionsanläggningar skulle verka återhållande på prisutvecklingen.

De mest konkurrenskraftiga kraftslagen för en investerare på den svenska elmarknaden är enligt en utredning från EMI storskalig vattenkraft och kärnkraft. De legala begränsningar som finns för investeringar i vatten- och kärnkraft innebär dock att det i princip inte är möjligt att investera i dessa kraftslag. För nya aktörer innebär detta ett reellt stopp för investeringar medan nuvarande ägare till kärn- och vattenkraftverk till viss del har möjlighet att genomföra effekthöjningar i befintliga anläggningar.

Nya investeringar i produktionskapacitet medför normalt förbättrad konkurrens och det är särskilt gynnsamt för konkurrensförhållandena om ny kapacitet tillförs marknaden av nya producenter i stället för de redan etablerade företagen. EMI bedömer att för närvarande är främst investeringar i vindkraft möjliga för nya aktörer. Samtidigt konstateras att trots stödet via elcertifikatsystemet har vindkraft sämre ekonomiska förutsättningar och högre investeringsrisker än många andra kraftslag.

Konkurrensverket anser att det är av vikt, såväl ur ett konkurrens- som ett försörjningsperspektiv, att ha en diversifiering mellan olika produktionstekniker. Det är viktigt att politiska beslut, ekonomiska styrmedel m.m. inte motverkar möjligheterna till att uppnå detta och att energipolitiken i övrigt präglas av långsiktighet och stabilitet för att ge goda investeringsincitament. Nuvarande restriktioner för att anlägga nya vatten- och kärnkraftverk bör lindras. Samtidigt bör initiativ tas för att främja en utveckling av naturgasmarknaden vilket skulle bidra till ett större antal aktörer och en ökad konkurrens på energimarknaderna. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden samt mellan den och andra energi-

” Samägandet ger en potentiell möjlighet att få kännedom om konkurrenternas strategiska planer och produktionsförutsättningar vilket kan vara direkt hämmande för konkurrensen på elmarknaden.”

marknader, krävs dock ett utbyggt nät och konkurrens mellan flera leverantörer.

#### **SAMÄGANDEN SKADAR FÖRTROENDET FÖR MARKNADENS FUNKTION**

Samägande och andra former av samarbeten är utbredda inom svensk elproduktion, 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. Samägandena 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. Konkurrensverket har uppmärksammat de generella problem och risker som de strukturella banden mellan konkurrerande elproducenter medför.

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 strategisk 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 beteenden.

#### **ÅTSKILLNAD MELLAN NÄTMONOPOL OCH KONKURRENSUTSATT VERKSAMHET**

Nuvarande regler om åtskillnad mellan monopolverksamhet (nätverksamhet) och annan verksamhet på energimarknaden är otillräckliga. Konkurrensverket anser att en av de mest grundläggande förutsättningarna för att kunna säkerställa en väl fungerande elmarknad är att nätägare upplåter nätet till alla aktörer på ett icke-diskriminerande sätt. En skärpt åtskillnad av nätmonopolet skulle motverka möjligheterna till korssubventionering och olämpligt informationsutbyte mellan nätföretagen och andra verksamheter inom integrerade

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

energikoncerner. Det skulle också öka effektiviteten i tillsynen av nätverksamheten. Konkurrensverket stöder mot denna bakgrund förslaget om ägarmässig separation mellan transmission och konkurrensutsatta verksamheter som kommissionen fört fram i det tredje energipaketet. Att kräva ägarmässig åtskillnad är sannolikt det mest effektiva sättet att säkerställa icke-diskriminerande tillträde på både el- och naturgasmarknaden. Det är inte uppenbart att alternativet med oberoende systemansvar i samma utsträckning skulle leda till önskvärda effekter. Konkurrensverket förordar att motsvarande krav på separation också ställs på regionala och lokala nätföretag. Som ett minimikrav bör nuvarande regler om legal och funktionell åtskillnad av nätföretag åtminstone gälla för företag med färre än 100 000 nätkunder.

### NORDISK SLUTKUNDSMARKNAD

Trots att råkraftsmarknaden i stort kan betraktas som nordisk är slutkundsmarknaderna för el fortfarande nationella. Det är betydelsefullt att harmonisera regelverk för balansreglering, leverantörsbyten, mätning m.m. för att få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Möjligheter för konsumenterna att köpa el av valfria elhandlare i Norden skulle öka konkurrensen på slutkundsmarknaden. En effektiv slutkundsmarknad kräver bl.a. tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos kunderna. Med tätare mätning av el (realtidsmätning) 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 och 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 el-

nätet. 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.

### HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER

I maj 2005 infördes inom EU ett system för handel med utsläppsrätter för utsläpp av växthusgaser (koldioxid). Den första handelsperioden har omfattat åren 2005 – 2007. 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 till får de köpa fler rättigheter på en marknad. På motsvarande sätt kan de företag som släpper ut mindre sälja sina rättigheter. Över tiden kommer tilldelningen av utsläppsrätter att minska. Syftet med systemet är att minska utsläppen av koldioxid inom EU genom att styra produktion mot utsläppsfria tekniker. För kommande handelsperiod (2008–2012) kommer existerande energianläggningar i Sverige inte att erhålla några rättigheter gratis utan de måste köpa dessa på marknaden. För nya anläggningar är principerna för tilldelning oförändrade.

## 13.3 Generella rekommendationer

På basis av redogörelsen i denna rapport lämnar Konkurrensverket följande generella rekommendationer för att öka konkurrensen och konsumentnyttan.

### 13.3.1 Konkurrens och innovationer – drivkrafter och institutioner

#### REGLERINGEN AV OFFENTLIG SEKTOR

*Konkurrensutsätt i ökad utsträckning verksamheter inom offentlig sektor genom olika former av kundvalsarrangemang.* En del av den verksamhet som den offentliga sektorn utför kan svårigen översättas till direkt kvantifierbara kvalitetsmått, som kan stipuleras i kontrakt och kontrolleras i efterhand. Inom olika verksamheter och aktiviteter kan det vara mer eller mindre lätt att specificera önskade utfall och mål. Det kan vara ett problem om det inte går att nöjaktigt mäta och verifiera utfallet av en verksamhet, eftersom kontraktslösningar ställer krav på just formaliserbara kvalitetsmått. Kontrakt utan kvalitetsmål riskerar att leda till att endast produkter och tjänster av låg kvalitet produceras om det läggs ut på entreprenad, eftersom drivkraften att hålla kostnaderna nere kommer att dominera. Kontrakt som endast specificerar vissa (mätbara) kvalitetsaspekter riskerar att leda till att oproportionellt mycket resurser läggs på de mätbara aspekterna av en verksamhet, medan mer svårsmätbara aspekter försummas. De senare aspekterna kan vara nog så viktiga för varans eller tjänstens totala kvalitet. Utläggning av verksamheter där kontraktskvalitetsproblemen är alltför stora bör därför ifrågasättas.

Delar av kvalitetskontrollen kan dock ske genom olika former av kundvalsarrangemang. I detta fall blir brukarna kvalitetskontrollanter ge-

nom att de väljer bort utförare vars kvalitet är undermålig. Därmed minskar behovet av detaljerade kontrakt. Problemet med kundvalsarrangemang är att det ofta kan komma att kräva en viss grad av överkapacitet för att valfriheten ska fungera även i praktiken. Denna kostnad måste tas i beaktande när man utvärderar olika alternativ.<sup>7</sup> I detta sammanhang kan nämnas att Konkurrensverket i rapporten *Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande* nämner hemtjänst inom äldreomsorg och primärvård som lämpliga verksamheter att konkurrensutsätta genom kundval. Problemen med kostnadsdrivande överkapacitet bedöms av verket som begränsade inom dessa områden.

*Regeringen bör ta initiativ till att det inom den offentliga sektorn utvecklas en systematisk strategi för att långsiktigt uppmuntra och underlätta privat produktion av skattefinansierade tjänster.* Många verksamheter, såsom barnomsorg, hemservice och fritidshem torde lämpa sig väl för privat produktion, särskilt inom mindre företag. Privata entreprenörer kommer att ha svårt att våga och kunna etablera sig om det råder alltför stor osäkerhet om framtida marknadsvillkor inom t.ex. hälso- och sjukvården som i mångt och mycket är baserad på politiska beslut. Incitamenten att investera långsiktigt, i sådant som utrustning och kompetensutveckling av personal, i konkurrensutsatt verksamhet kommer också att minska om utföraren bedömer det som sannolikt att verksamheten kan komma att övergå i annan regi inom en snar framtid. Detta kan ske om utföraren anser det troligt att verksamheten kommer att återgå till offentlig drift eller om sannolikheten bedöms som hög att förlora kommande upphandlingar om fortsatt drift, där

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

nyinvesterad utrustning och delar av nyutbildad arbetskraft kan komma att ingå.

**Regeringen bör ta initiativ till att det inom den offentliga sektorn utvecklas metoder för att kontrollera och utvärdera privata alternativ såsom fristående skolor, privata vårdproducenter, förskolor och högre utbildningsanstalter.** Administrations- och uppföljningskostnader kommer att krävas för att en konkurrensutsättning ska lyckas. Resurser och kompetens för uppföljning har emellertid ett värde i sig oavsett om en verksamhet är konkurrensutsatt eller ej. Då kan det nämligen bli avsevärt lättare att tillåta privat produktion, lägga ut verksamhet på entreprenad och att tillåta försäljning av tilläggstjänster. Utvärdering och uppföljning kommer med stor sannolikhet att få en allt större roll i ett öppnare och friare system med ett större privat inslag.

Regeringen har också redan aviserat att man avser att öppna sektorer som tidigare varit skyddade för konkurrens, vilket kan vara ytterligare ett sätt att stimulera framväxten av en ny entreprenöriell sektor med stor tillväxtpotential. Det gör det också möjligt för t.ex. privata vårdproducenter att utveckla integrerade helhetslösningar för att ta ansvar för patienternas hälsa.

### KONKURSLAGSTIFTNINGEN

**Återgå till en 100-procentig förmånsrätt.** Den sänkta förmånsrätten tycks inte ha fått de effekter som eftersträvades. I en offentlig utredning som presenterades under hösten 2007 har föreslagits att förmånsrätten höjs till 75 procent.<sup>8</sup> Detta är ett steg i rätt riktning och givet de svåra avvägningar mellan olika intressen ligger det nära till hands att bedöma en höjning till 75 procent som rimlig. Å andra sidan finns det skäl som talar för en återgång till en 100-procentig förmånsrätt. Det första skälet är principiellt genom att en inskränkning i kreditgivarnas förmånsrätt till mindre än 100 procent

av säkerheternas värde innebär en inskränkning i förfoganderätten över företagets egna tillgångar. Det andra skälet är att det tvingar företagen till anpassningar i den egna balansräkningen. Om en sänkt förmånsrätt för bankerna leder till minskad kreditvärdighet för ett företag innebär detta att dess finansieringsbehov måste täckas in på andra sätt: högre soliditet, factoring, leasing, utverkande av längre leverantörskrediter m.m. Dessa finansieringsformer är som regel dyrare än bankfinansiering, vilket leder till högre priser och minskad konkurrenskraft.<sup>9</sup> En återgång till de ursprungliga reglerna är följaktligen lämplig.

**Förkorta den tid som borgenärer och kreditgivare har rätt att återkräva en skuld efter en konkurs.** I Sverige kan skulder krävas tillbaka upp till tio år efter en genomförd konkurs, såvida inte företaget är ett aktiebolag. Detta är en mycket lång tid och det finns starka skäl att tro att det har en återhållande effekt på benägenheten att initiera osäkra projekt med hög förväntad potential. I andra länder, inte minst USA och Kanada, är återkravsperioden betydligt kortare. En halvering till fem år kan övervägas i Sverige. Samtidigt får systemet inte vara så förmånligt för dem som blir insolventa att det överutnyttjas.<sup>10</sup>

### 13.3.2 Offentlig upphandling och konkurrens

**Öka möjligheterna att ingripa mot misstänkta anbudskarteller genom ändringar i statliga myndigheters instruktioner.** Att konkurrerande företag samverkar vid anbudsgivningar är normalt sett förbjudet och att jämställa med kartellverksamhet om företagen har kapacitet att utföra tjänsten på egen hand. Ett sätt att få information om anbudskarteller är att upphandlare inom stat, kommuner och landsting kontaktar Konkurrensverket om de ser tecken på att anbudsgivarna



” Samtliga statliga myndigheter verkar under regelverket för offentlig upphandling. Det är angeläget att myndigheterna kontaktar Konkurrensverket om man får information om eller misstänker att det förekommer kartellsamverkan i samband med upphandlingar.”

har kommit överens om att sätta konkurrensen ur spel. För detta ändamål har verket tagit fram en checklista.

Samtliga statliga myndigheter verkar under regelverket för offentlig upphandling. Det är angeläget att myndigheterna kontaktar Konkurrensverket om man får information om eller misstänker att det förekommer kartellsamverkan i samband med upphandlingar. Statliga myndigheters verksamhet regleras i en förordning om instruktion för den aktuella myndigheten samt i ett regleringsbrev från det departement under vilket myndigheten sorterar. Det bör införas en bestämmelse i statliga myndigheters instruktioner om att Konkurrensverket måste kontaktas vid misstanke om kartellverksamhet. Ett alternativ är att regeringen ställer sådana krav i statliga myndigheters regleringsbrev. Detta skulle öka möjligheterna att bekämpa karteller. Konkurrensverket kommer att vidta åtgärder för att informera upphandlande enheter om hur konkurrensbegränsningar kan upptäckas. Verket avser också att agera för att det av upphandlare ska uppfattas som enkelt och okomplicerat att kontakta Konkurrensverket.

*Inför sanktioner mot upphandlande enheter som inte efterannonserar upphandlingar över tröskelvärdena.* För att göra det möjligt för alla leverantörer inom gemenskapen att få kännedom om kommande och genomförda upphandlingar över tröskelvärdena (se avsnitt 5.2), ska dessa annonseras i EGT och databasen TED. Som framgår av redogörelsen i denna rapport, har andelen efterannonser uppvisat en negativ trend och andelen var år 2006 knappt 60 procent. Efterannonsering ger värdefull information samt möjliggör analyser av olika slag och kan även förväntas ha en positiv inverkan på företags benägenhet att delta i offentliga upphandlingar. Konkurrensverket avser att informera om kraven på efterannonsering men anser samtidigt att någon form av sanktion bör införas.

### 13.3.3 Offentlig-privat samverkan

*Skapa förutsättningar för flexibla upphandlingsförfaranden vid tilldelning av OPS-kontrakt.* Tilldelningen av OPS-kontrakt faller normalt inom ramen för upphandlingslagstiftningen och ska upphandlas enligt lagens procedurregler.

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Endast OPS-projekt som utgör en tjänstekoncession faller utanför tillämpningsområdet. I dessa fall ska koncessionen upphandlas enligt de EG-rättsliga grundprinciperna. En förutsättning för att lyckas med OPS är att upphandlingsförfarandet är tillräckligt flexibelt, inte minst för att ge den privata parten utrymme för innovationer och egna initiativ vid utförandet. Vid öppen upphandling och selektiv upphandling saknas möjlighet att förhandla, vilket gör det svårt att upphandla OPS-kontrakt enligt dessa förfaranden. Förhandlad upphandling med föregående annonsering lämnar ett större utrymme för flexibilitet. Förutsättningarna för att kunna använda detta förfarande inom den klassiska sektorn är dock oklara. Den konkurrenspräglade dialogen är framtagen bl.a. för att underlätta projekt inom ramen för OPS. Konkurrensverket föreslår därför, liksom Upphandlingsutredningen, att bestämmelserna om konkurrenspräglad dialog införs i lagen om offentlig upphandling för den klassiska sektorn.

### 13.3.4 Regelreformer och liberalisering

**Konsumentverket bör ges i uppdrag att ur ett konsumentperspektiv följa upp regelreformerade marknader.** Marknader som öppnas för konkurrens förändras snabbt. Konsumenterna är ofta, delvis p.g.a. ett informationsunderläge, långsammare än företagen att utnyttja nya marknadsförutsättningar. För att regering och ansvariga sektorsmyndigheter ska kunna göra nödvändiga korrigeringar i regelverk är det av vikt att utvecklingen följs. Konsumentverket bör få i uppdrag att sammanställa erfarenheter om hur de regelreformerade marknaderna har utvecklats och vid behov lämna förslag till hur konsumenternas ställning kan förbättras.

**Lagstödet för Konkurrensverkets uppgiftsinsamling bör moderniseras.** Konkurrensverket har använt uppgiftsskyddslagen bl.a. i samband med en pågående granskning av apoteksmarknaden, och kan konstatera att det finns skäl att modernisera och anpassa lagstödet för uppgiftsinsamling till nuvarande förhållanden.

## 13.4 Branschspecifika rekommendationer

### 13.4.1 Byggverksamhet

**Öka möjligheten för internationella byggföretag att komma in på den svenska marknaden.** För att fungerande konkurrens ska uppnås vid upphandling av byggprojekt är det viktigt att skapa förutsättningar för tillräckligt många anbudsgivare att delta vid upphandlingstillfället. Eftersom företagskoncentrationen inom bygg- och anläggningsbranschen är hög, kan det emellertid

vara svårt att uppnå detta på den svenska marknaden. Problemet blir särskilt påtagligt vid stora byggprojekt, inte minst vid OPS-projekt, som i första hand lämpar sig för stora, kapitalintensiva företag. För att öka omvandlingstrycket och konkurrensen på nationell nivå bör förutsättningarna för internationell konkurrens beaktas. Beställare bör därför tillse att information om upphandling-

en finns tillgänglig på flera språk, företrädesvis engelska. Höga transportkostnader för företag som saknar strategiska insatsprodukter, såsom grustäkter, kan dock utgöra ett betydande hinder för internationella företag att träda in på marknaden. Mot bakgrund av detta föreslår Konkurrensverket att statsmakterna tillsätter en utredning för att analysera möjligheterna för tillträdesreglering inom dessa områden.

**Öka anslagen för innovationsforskning rörande byggmaterial och byggprocesser.** För att byggsektorn ska röra sig från statisk till dynamisk konkurrens är det viktigt att staten tar ansvar för att det på de svenska lärosätena finns goda möjligheter att bedriva forskning som syftar till att effektivisera byggprocessen. I budgetpropositionen 2007 tilldelades 34 miljoner för forskning och utbildning inom området samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande vilket motsvarade drygt en promille av de totala medlen till forskning och utveckling för alla utgiftsområden.<sup>11</sup>

**Effektivisera den kommunala byggprocessen.** Plan- och bygglagen (PBL) har betydelse för konkurrensen inom byggområdet. I syfte att effektivisera den nuvarande processen bör PBL förändras i flera avseenden. Det bör införas krav på tidsfrister för processens längd. Processen borde bli mer transparent så att det tydligt framgår för företagen att de uppfyller projektets krav, dvs. kommunerna inför någon form av checklista som byggherrarna kan förhålla sig till. Kommunerna bör vidare införa ett större inslag av ramplanering, vilket ger byggherren möjlighet att anpassa sig efter marknadens krav och den tekniska utvecklingen. Detta möjliggör i sin tur detaljanpassning inom given planeringsram, vilket leder till att man undviker tidsödande processer med planförändringar.

### 13.4.2 Taxitransporter

**Se över undantagen för taxi från konkurrensreglerna.** Undantagen för taxi från konkurrensreglerna har gällt sedan år 2000. Under så lång tid förändras erfarenhetsmässigt marknadsförutsättningarna. Vidare är legalundantaget till stor del svårt att tillämpa. Det är angeläget att företagen har förutsebara regler för sin verksamhet.

Konkurrensverket föreslår att det görs en översyn av undantagen för taxi, bl.a. i syfte att förtydliga reglerna med avseende på taxiföretagens samarbete om priserna på tidtabellslagda resor enligt uppdrag av eller avtal med offentliga beställare. Denna fråga har koppling till den offentliga upphandlingen av taxitransporter (se nedan). Det kan vara lämpligt att genomföra föreslagen översyn i god tid innan regeringens ställningstagande till förlängning av gruppundantaget för taxi som löper ut den 1 januari 2011.

**Dela upp upphandlingen.** Offentliga beställare kan bidra till att stimulera tillväxt av företag och företagsetableringar utanför större tätorter. Det kan öka förutsättningarna för en fungerande konkurrens vid olika typer av taxitransporter. Denna fråga kan kopplas till beställarens upphandlings- och konkurrensstrategi.

Om exempelvis en kommun har få taxiföretag som lämnar anbud vid upphandling av färdtjänst, skoltransporter m.m. kan kommunen behöva se över utformningen av förfrågningsunderlaget inför upphandlingen i syfte att öka antalet anbudsgivare. En åtgärd kan gälla att dela upp beställningen i mindre delar (trafikområden etc.) och att därmed ge möjlighet för små företag att lämna anbud på delar av uppdraget.

En sådan inriktning kan öka konkurrensen, vilket skulle kunna ge beställaren förmånligare inköpsvillkor. Vid utformningen av förfrågningsunderlaget kan det dock vara viktigt att kommunen beaktar samproduktionsfördelar vid utförande av

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

uppdraget. Vidare är det angeläget att avtalsperioden inte blir för lång med hänsyn till intresset av att upprätthålla en effektiv konkurrens.<sup>12</sup>

**Säkerställ att taxametertömning äger rum vid särskilda redovisningscentraler.** För att öka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på marknaden för taxitransporter är det viktigt att komma till rätta med att en del företag skattefuskar. Detta kan dock knappast lösas genom att ställa hårda krav på företagen att ha speciell utbildning i juridiska och ekonomiska frågor. Förslaget om taxametertömning och speciella redovisningscentraler kan dock i detta fall vara en effektiv lösning.

Det har framkommit att det finns problem av bl.a. teknisk natur med förslaget om taxametertömning. Med hänsyn till frågans stora vikt, och tidigare ansträngningar att minska skattefusk, är det angeläget att Näringsdepartementet, tillsammans med berörda tillsynsmyndigheter såsom Skatteverket och Vägverket, vidtar åtgärder för att lösa problemen.

### 13.4.3 Elektronisk kommunikation

**Det är väsentligt att det utformas en strategi inom området elektronisk kommunikation som innebär att förutsättningar skapas för varaktig infrastrukturbaserad konkurrens där detta är möjligt.** 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 hämmande för marknads utveckling.

En strävan bör vara att den sektorspecifika regleringen på marknaden för elektronisk kom-

munikation ska upphöra när konkurrensen utvecklas eller fungerar väl. Regleringen måste följaktligen utformas så att detta mål nås.

### 13.4.4 Energi

**Nordel bör påskynda färdigställandet av de fem redan beslutade investeringarna och överväga ytterligare samhällsekonomiskt lönsamma nätinvesteringar utifrån ett nordiskt perspektiv.** Trots en betydligt ökad handel med el har nyinvesteringarna i de nationella stamnäten och i överföringsförbindelserna mellan de nordiska länderna under en längre tid varit mycket begränsade. De utbyggnader av fem prioriterade överföringsförbindelser som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel beslutat om, kommer att begränsa antalet flaskhalsar och bidra till att ytterligare integrera det nordiska elsystemet, göra det mer robust och bidra till ökad konkurrens. Det är därför angeläget att dessa investeringar påskyndas. Nordel bör härutöver överväga ytterligare nätinvesteringar som kan bedömas vara samhällsekonomiskt lönsamma utifrån ett nordiskt perspektiv. Investeringsanalyserna bör även innefatta konkurrensmässiga överväganden. Överföringsförbindelserna till länder utanför Norden bör utnyttjas effektivt. Den nordiska marknaden bör därför sammanlänkas med andra marknader genom s.k. market coupling.

**Det regionala perspektivet i planeringen av stamnätsinvesteringar måste stärkas.** Konkurrensverket anser att ett inrättande av en regional nordisk systemansvarig, som under 2007 diskuterats på ministernivå i Norden, skulle kunna öka förutsättningarna för att ny infrastruktur inte bara beslutas, utan faktiskt också kommer till stånd. Det är därför viktigt att de slutliga kraven på åtskillnad som diskuteras i EU:s tredje energipaket inte utformas så att de på något sätt förhindrar en lösning med regionalt systemansvar. Konkur-

rensverket vill även peka på behovet av regionalt samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och på vikten av att detta arbete stimuleras. Konkurrensverket stöder de nordiska tillsynsmyndigheternas arbete för att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad.

**Restriktionerna för investeringar i elproduktion bör lindras.** De legala restriktionerna för att bygga nya vatten- och kärnkraftverk begränsar möjligheterna för investeringar i konkurrenskraftig elproduktion. Restriktionerna begränsar särskilt investeringsmöjligheterna för nya aktörer. Eftersom koncentrationen redan är hög på råkraftsmarknaden är det av särskild vikt att nya aktörer ges så goda förutsättningar som möjligt att komma in på marknaden för att öka konkurrensen. Konkurrensverket anser att de restriktioner som för närvarande finns för nya investeringar i elproduktion bör lindras eftersom de hämmar elmarknadens utveckling, verkar prisdrivande och försämrar konkurrensen. Det är av vikt, såväl ur ett konkurrens- som ett försörjningsperspektiv, att ha en diversifiering mellan olika produktionstekniker. Förutom att lindra restriktionerna för att bygga ny elproduktion anser Konkurrensverket att initiativ för att främja en utveckling av naturgasmarknaden skulle bidra till ett större antal aktörer och ökad konkurrens på energimarknaden.

**En samordnad tillståndprocess och en maximal handläggningstid för myndighetsprövningen av investeringar i energianläggningar bör införas.** Nuvarande utdragna tillståndprocesser, som kan ta upp till 10 år, minskar incitamenten att investera i ny elproduktion. EMI anser att vindkraft är det kraftslag som generellt riskerar att utsättas för den mest omfattande tillståndprocessen. Detta kan få till effekt att nya aktörer, för vilka vindkraft är det främsta alternativet vid investeringar i elproduktion, avstår från att investera på elmarknaden. De nuvarande tillståndspro-

cesserna hämmar investeringar i ny elproduktion och det är angeläget att dessa effektiviseras. Konkurrensverket stöder EMI:s förslag att regeringen bör ta initiativ till att införa en maximal handläggningstid för relevanta myndigheters prövningar och att tillståndprocessen, som för närvarande består av flera parallella processer, samordnas. Konkurrensverket anser att detta är lika angeläget för investeringar i ny elproduktion som för investeringar i nya överföringsnät.

**Konkurrensverket upprepar tidigare förslag om att så långt möjligt upplösa de samäganden som finns inom svensk elproduktion.** Samägande och andra former av samarbeten är utbredda inom svensk elproduktion. Samäganden innebär risker för utbyte av känslig information och minskad konkurrens mellan ägarföretagen vilket kan påverka prisnivån såväl i Sverige som på den nordiska marknaden. Samägandena 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 marknaden funktion påverkas också negativt av samägandena. Konkurrensverket har sedan länge uppmärksammat de generella problem och risker som de strukturella banden mellan de konkurrerande elproducenterna medför. För att motverka dessa risker finns skäl för regeringen att i sin roll som ägare till Vattenfall, marknaden största företag, ta initiativ till att begränsa samägandet inom svensk elproduktion, i vart fall mellan de tre största aktörerna på marknaden.

**Åtskillnaden mellan nätmonopolet och konkurrensutsatt verksamhet bör skärpas.** Nuvarande regler om åtskillnad mellan monopolverksamhet (nätverksamhet) och annan konkurrensutsatt verksamhet på energimarknaden är otillräckliga. En skärpt åtskillnad skulle

## 13 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

motverka möjligheterna till korssubventionering och olämpligt informationsutbyte samt säkerställa ett icke-diskriminerande tillträde till näten på både el- och naturgasmarknaden. Det skulle också öka effektiviteten i tillsynen. Konkurrensverket stöder mot denna bakgrund förslaget om ägarmässig separation mellan monopolverksamhet som transmission och konkurrensutsatta verksamheter som kommissionen för fram i det tredje energipaketet. Konkurrensverket förordar att motsvarande krav också ställs på regionala och lokala nätföretag. Som ett minimikrav bör nuvarande regler om legal och funktionell åtskillnad av elnätföretag åtminstone gälla även för företag med mindre än 100 000 nätkunder.

**Skapa en nordisk slutkundsmarknad och stärk incitamenten för konsumenterna att anpassa förbrukningen till priset på elbörsen.** Råkraftsmarknaden kan i stort betraktas som nordisk, men slutkundsmarknaderna för el är fortfarande nationella. Det är betydelsefullt att harmonisera regelverk för balansreglering, leverantörsbyten, mätning m.m. för att även få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Möjligheter för konsumenterna att köpa el av valfri elhandlare i Norden skulle öka konkurrensen på slutkundsmarknaden. En effektiv slutkundsmarknad kräver bl.a. tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos kunderna. Med realtidsmätning 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. Elkunderna skulle kunna ge tydliga signaler till marknaden att ökade priser leder till minskad försäljning, vilket skulle stärka konsumenternas ställning på marknaden. Det skulle även förbättra företagets möjligheter att genomföra önskvärda investeringar.

**Förändra EU:s system för handel med utsläppsrätter.** 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 förhållanden 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 av utsläppsrätter. 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.

**Möjligheterna att öppna fjärrvärmenäten för tredje part bör utredas vidare.** En åtgärd för att uppnå lägre priser på fjärrvärme kan vara att ge tillträde till näten åt andra hetvattenproducenter som ges möjlighet att konkurrera om kunderna. Fjärrvärmeutredningen framhöll att det är tekniskt möjligt att öppna näten, men något förslag till tredjepartstillträde lämnades inte eftersom de sammantagna effekterna bedömdes oklara. Konkurrensverket anser det angeläget att möjligheten till tredjepartstillträde analyseras ytterligare. Det är viktigt att i grunden undersöka samtliga möjligheter för att skydda konsumenternas mot höga fjärrvärmepriser.

---

<sup>1</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>2</sup> Se vidare kapitel 2.

<sup>3</sup> Werden, G. J., (2007), "Assessing the Effects of Antitrust Enforcement in the United States", Workshop Article, October 2007

<sup>4</sup> Exempel på utredningar som behandlat byggsektorn är "Utmärkt! Samhällsbyggnad" (Fi 2004:15), "Byggsektorn – spelregler för ökad konkurrens" (Konkurrensverkets rapportserie (1996:15), Kommerskollegium rapport (1996:1) samt NUTEK (Info. 365-96)), "Från byggsekt till byggsektor" (SOU 2000:44) samt "Skärpning Gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna, och kompetensen i byggsektorn" (SOU 2002:115)

<sup>5</sup> Detta begrepp definieras i avsnitt 8.1.1

<sup>6</sup> [www.id06.se](http://www.id06.se), 2007-12-14

<sup>7</sup> Se Andersson (2002) för en utförligare diskussion om problem och möjligheter med att konkurrensutsätta offentlig verksamhet.

<sup>8</sup> SOU 2007: 71

<sup>9</sup> Här kan också nämnas att det finns en omfattande litteratur som studerar bankernas roll som övervakare av företagen, se särskilt Hall och Soskice (2001). Det hävdas t.ex. ofta att bankerna har en särskilt viktig övervakande roll i Japan och Tyskland.

<sup>10</sup> Se t.ex. OECD (2007).

<sup>11</sup> [www.scb.se](http://www.scb.se), 2007-12-16

<sup>12</sup> I Konkurrensverkets rapport Vårda och skapa konkurrens (2002a) utvecklas i avsnitt 7.4 vad offentliga beställare kan göra för att öka konkurrensen vid upphandling.

## Referenser

## Referenser

- Acs, Z. J., D. B., Audretsch, P., Braunerhjelm och B. Carlsson, (2004), "The Missing Link: The Knowledge Filter and Entrepreneurship in Endogenous Growth", CEPR Discussion Paper nr 4783.
- Aghion, P. och S., Durlauf (red), (2005), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, Elsevier
- Aghion, P. och P., Howitt, (1992), "A Model of Growth through Creative Destruction", *Econometrica*, vol. 60, s. 323–351.
- Aghion, P. och P., Howitt, (2006), "Joseph Schumpeter Lecture, Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4(2–3), 269–314.
- Aghion, P., R., Blundell, R., Griffith, P., Howitt och S. Prantl, (2006), "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity", NBER Working Paper nr 12 027, Cambridge, MA.
- Aldrich, H. och E., Auster, (1990), "Even Dwarfs Started Small. Liabilities of Age and Size and their Strategic Implications", i Cummings, L. L. (red.), *The Evolution and Adaptation of Organizations*, Greenwich, CT: JAI Press.
- Alesina, A., S., Ardagna, G., Nicoletti och F., Schiantarelli, (2003), *Regulation and Investment*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 9560.
- Allego, (2007), *Konkurrensen i offentlig upphandling – Rapport baserad på upprättade efterannonser från upphandlande enheter för åren 2000, 2002, 2004 och 2006*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Andersson, F., (2002), *Konkurrens på kommunala villkor – Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati*, Svenska kommunförbundets Å jour-serie, nr 7.
- Arrow, K. J., (1962), "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention", i Nelson, R. (red.), *The Rate and direction of Inventive Activity*, Princeton, Princeton University Press
- ARS Research, (2007), *Etablerings- och tillväxthinder för företag i Sverige, Byggbranschen*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Asian Development Bank, (2006), *Facilitating Public Private Partnership for Accelerated Infrastructure Development in India*, Workshop Report December 2006
- Audretsch, D. B., (1995), *Innovation and Industry Evolution*, Cambridge (MA), MIT Press
- Banverket, VTI och Vägverket, (2007), *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*
- Baldwin, J. R. och J., Johnson, (1999), "Entry, Innovation and Firm Growth", i Acs, Z., J. (red.), *Are Small Firms Important? Their Role and Impact*, Dodrecht, Kluwer
- Baumol, W. J., (1990), "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive", *Journal of Political Economy*, vol. 98, s. 893–921.
- Baumol, W. J., (1993), *Entrepreneurship, Management and the Structure of Payoffs*, Cambridge, MA: MIT Press
- Baumol, W. J., (2004), "Entrepreneurial Enterprises, Large Established Firms and Other Components of the Free-Market Growth Machine", *Small Business Economics*, vol. 23, s. 9–23.
- Bergman L., G., Brunekreeft, C., Doyle, N.H. M., von der Fehr, D. M. Newberry, M., Pollitt och P., Régibeau, (1999), *A European Market for Electricity?*, Centre for Economic Policy Research
- Bergman, M. och J., Stennek, (2007), *TV-Distribution in Sweden – Is It Competitive?*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2007:1
- Bianchi, M. och M., Henrekson, (2005), "Is Neoclassical Economics still Entrepreneurless?", *Kyklos*, vol. 58, s. 353–377.
- Boverket, (2005), *Bostadspolitiken 2005 Sveriges årsrapport till det Nordiska mötet i Hveragerði, Karlskrona*, Boverkets kopiering
- Boverket, (2007), *Bostadsmarknaden år 2007–2008 Med slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2007*, Karlskrona, Boverket internt
- Brannman, L. E. och K. D., Klein, (1992), "The Effectiveness and Stability of Highway Bid-Rigging", i Audretsch, D. B. och J. J., Siegfried (red), *Empirical Studies in Industrial Organization: Essays in Honor of Leonarss W. Weiss 61–75*, Norwell, Kluwer Academic Publishers
- Braunerhjelm, P., (2007), "Entrepreneurship, Knowledge and Economic Growth", *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, under utgivning.
- Buchanan, J. M., (1980), "Rent Seeking and Profit Seeking", i Buchanan, J. M., G., Tullock, och R., Tollison (red.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station TX, Texas A&M University Press
- Burger, P., (2006), *The Dedicated PPP Unit of the South African National Treasury*, University of the Free State, South Africa, Department of Economics
- Carlson F., (2003), "Ekonometrisk studie av konsekvenserna av införande och begränsning av bonusprogram på inrikes flyglinjer", i *Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:1
- Carlton, D. W. och J. M., Perloff, (2000), *Modern Industrial Organization*, 3:ed. Pearson Addison-Wesley
- Cave, M., (2006), *Regulation and Competition Law in European Telecommunications*, Paper prepared for Post- och telestyrelsen
- Christensen, C., (1997), *The Innovator's Dilemma*, Boston, Harvard Business School Press
- Com Hem, (2007), *Delårsrapport januari–september 2007*
- Crandall, R. och G., Sidack, (2002), "Is Structural Separation of Incumbent local Exchange Carriers Necessary for Competition?", *Yale Journal on Regulation*, vol. 19, s. 335–441.
- Cullen, J. och R. H., Gordon, (2006), "Hur påverkar skatternas utformning företagande och innovationer? En jämförelse mellan USA och Sverige", i Braunerhjelm, P. och J., Wiklund (red.), *Entreprenörskap och tillväxt*, Örebro: Forum för Småföretagsforskning.
- Damsgaard, N., (2007), *Mer överföringskapacitet – ger det högre elpriser?* Ekonomisk debatt nr 2 2007
- Delmar, F., (1997), "Measuring Growth: Methodological Considerations and Empirical Results", i Donckels, R. och A., Miettinen (red.), *Entrepreneurship and SME Research: On Its Way to the Next Millennium*, Aldershot, Ashgate



- Edling, J., K., Hermansson, R., Nilsson och J., Nordborg, (2007), "Innovativa små och medelstora företag – Sveriges framtid", VINNOVA Policy VP 2007:01, Stockholm.
- Eliasson, G., (1980), "Företag, marknader och ekonomisk utveckling", i Dahmén, E. och G., Eliasson (red.), *Industriell utveckling i Sverige*, Stockholm: Industrins Utredningsinstitut (IUI).
- Energimarknadsinspektionen (2007a), *Årsrapport 2006*
- Energimarknadsinspektionen (2007b), *Prisområden på elmarknaden (POMPE)*, EMIR 2007:02
- Energimarknadsinspektionen (2007c), *Energimarknadsinspektionens rapport enligt EG:s direktiv för de inre marknaderna för el och naturgas 2007*
- Energimarknadsinspektionen (2007d), *Investeringar i elproduktion – Nya och mindre aktörers betydelse för minskad koncentration*, EMIR 2007:05
- Energimarknadsinspektionen (2007e), *Åtskillnad mellan handel med el och produktion av el*, En rapport från Energimarknadsinspektionen
- Eurobarometer, (2006), *E-Communications Household Survey*, april 2007
- Europeiska kommissionen, (2004), *Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner*
- Europeiska kommissionen, (2007a), *Grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden*, april 2007
- Europeiska kommissionen, (2007b), *Report from the Expert Group on Customer Mobility in relation to Bank Accounts*, juni 2007
- Europeiska kommissionen, (2007c), *Consumers benefit as market opening leads to better performing network industries*, juli 2007
- Finansdepartementet, (2002), *Investeringsstöd till visst bostadsbyggande*, Promemoria
- Fi 2004:15, *Utmärkt! Samhällsbyggnad*, Slutrapport från Bygghöjningskommittén
- Fm 2000:4, *Förordning om gruppundantag enligt 17§ konkurrenslagen (1993:20) för avtal om viss taxisamverkan*, Förordningsmotiv
- Froeb, L. M., R. A., Koyak och G. J., Werden, (1993), "What is the Effect of Bid-Rigging on Prices?", *Economic Letters*, Vol. 42, s. 419–423.
- Företagarna, (2006), "Finansiering 2006 – läget i småföretagen – bankutlåning, kapitaltillgång och konkurser", Rapport från Företagarna, oktober 2006
- Förordning (2004:527), med instruktion för Järnvägsstyrelsen
- Förordning (2004:1110), med instruktion för Luftfartstyrelsen
- Förordning (2007:959), med instruktion för Luftfartstyrelsen, träder i kraft 1 januari 2008.
- Förordning (2007:1028), med instruktion för Järnvägsstyrelsen, träder i kraft 1 januari 2008.
- Geroski, P., (1995), "What Do We Know about Entry?", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 13, s. 421–440.
- Gratzer, K., (2002), "Konkursinstitutet som finansiell institution", i Karlson N. och D., Johansson (red.), *Den svenska tillväxtskolan*, Stockholm: Ratio.
- Hall, P. A. och D., Soskice, (2001), "An introduction to Varieties of Capitalism", i Hall, P., A. och D. Soskice (red), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press
- Hayek, F. A., (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, Vol. 35, s. 519–530.
- Henrekson, M. och N., Rosenberg, (2001), "Designing Efficient Institutions for Science-Based Entrepreneurship: Lessons from the US and Sweden", *Journal of Technology Transfer*, Vol. 26, s. 207–231.
- Henrekson, M. och M., Stenkula, (2007), *Entreprenörskap*, Stockholm, SNS Förlag
- Hultén, S., och G., Alexandersson, (2006), *En komparativ analys av olika PPP-modeller och implikationer för projektet Ostlänken*, Handelshögskolan i Stockholm.
- IEA (2007), *Tackling investment challenges in power generation in IEA countries*, International Energy Agency, OECD/IEA, 2007
- Jensen, R. och M., Thursby, (2001), "Proofs and Prototypes for Sale: The Tale of University Licensing", *American Economic Review*, Vol. 91, s. 240–259.
- Industrifakta, (2007), *Byggsvarumarknaden 2007–2012 – Byggsvaruanvändning, konkurrens och utveckling inom byggsvaruhandeln*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier), (2002), *Utlandsägda företag 2001*, S2002:007.
- ITPS, (2005a), "Delrapportering av uppdraget att utvärdera förmånsrättsreformens olika effekter", Utvärdering 2005-06-30.
- ITPS (2005b), "Utvärdering av förmånsrättsreformens effekter utifrån ett kreditgivningsperspektiv, Underlag till Förmånsrättsreformen 2005-06-30".
- ITPS, (2006), *Utlandsägda företag 2005*, S2006:006.
- ITPS, (2007a), *Sjukvårdssektorns tillväxtpotentialer*, A2007:012.
- ITPS (2007b), *Förmånsrättsreformen. En utvärdering av reformens konsekvenser för små och medelstora företag*, A2007:014.
- Karlsson, C. och B., Johansson, (2006), "Dynamics and Entrepreneurship in a Knowledge-based Economy", i Karlsson, C., B., Johansson och R. Stough (red.), *Entrepreneurship and Dynamics in the Knowledge Economy*, London, Routledge
- King, M. och D., Fullerton, (red.) (1984), *The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago, University of Chicago Press
- Klemperer, P., (1995), "Competition when consumers have switching costs: An overview with applications to industrial organization, macroeconomics and international trade", *Review of Economic Studies* 62, 515–539.
- Kim, M., D., Klinger och B., Vale, (2001), "Estimating Switching Costs and Oligopolistic Behavior", Working Paper 01–13, Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania
- Konkurrensverket, (2000), *Varför är de svenska priserna så höga?*, Konkurrensverkets rapportserie 2000:2
- Konkurrensverket, (2002a), *Vårda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konkurrensnytta?*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:2

## Referenser

- Konkurrensverket, (2002b), *De svenska priserna kan pressas!*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:5
- Konkurrensverket, (2003), *Smakar det så kostar det – En utredning med fokus på flygbonusprogram*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:1
- Konkurrensverket, (2005), *Konkurrensen i Sverige 2005*, Konkurrensverkets rapportserie 2005:1
- Konkurrensverket, (2006a), *Konkurrens och kvalitet. En översikt*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:5
- Konkurrensverket, (2006b), *Konkurrensen i Sverige 2006*, Konkurrensverkets rapportserie 2006:4
- KPMG, (2007a), *Kartläggning och analys avseende intern kontroll i samband med offentlig upphandling – Tio utvalda myndigheter, kommuner och landsting/regioner*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- KPMG, (2007b), *Offentlig Privat samverkan*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Lanzillotti, R. F., (1996), "The great School Milk Conspiracies of the 1980s", *Review of Industrial Organization*, Vol. 11, s. 413–458.
- Lee, I. K., (1999), "Non-Cooperative Tacit Collusion, Complementary Bidding and Incumbency Premium", *Review of Industrial Organization*, Vol. 15, s. 115–134
- Leibenstein, H., (1968), "Entrepreneurship and Development", *American Economic Review*, vol. 58, s. 72–83.
- Lerner, J. och R. P., Merges, (1998), "The Control of Strategic Alliances: An Empirical Analysis of the Biotechnology Industry", *Journal of Industrial Economics*, Vol. 46, s. 125–156.
- Lind, H. och S., Lundström, (2007), *Bostäder på marknadens villkor*, Stockholm, SNS Förlag
- Lufftartsstyrelsen, *Nya företagsformer* (Rapport 2007:10)
- Lufftartsstyrelsen, *Tillträde till infrastrukturen* (Rapport 2007:08)
- Lufftartsstyrelsen, *Flygtendenser 01/2007*
- Lufftartsstyrelsen, *Flygtendenser 03/2007*
- Lucas, R. E., (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, s. 3–42.
- Mantzavinos, C., (2001), *Individuals, Institutions and Markets*, Cambridge, Cambridge University Press
- Market:magasin, (2007), *Vem är vem 2007, Faktanumret om svensk detaljhandel – trenderna, företagen, personerna*.
- Marshall, R., L., Marx och M., Raiff, (2005), *Cartel Price Announcements. The Vitamins Industry*
- Mediavision, (2006), *Svensk TV-marknad 2006/2007: Från distribution till tjänster*
- Mediavision, (2007), *Konsekvensanalys av flera SAS- och SMS-operatörer i marknätet*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Milgrom, P. och J., Roberts, (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood, Prentice Hall
- MMS, (2007), *Basundersökning 2007-1*
- Motta, M., (2004), *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge University Press
- Murray, R., (2003), *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till LU 2003, SOU 2003:57, Stockholm, Fritzes
- NERA, (2004), *Empirical indicators for market investigations, Part 1 and 2*, Reports prepared for the Office of Fair Trading
- Nordel (2004), *Annual Statistics 2003*
- Nordel (2005), *Annual Statistics 2004*
- Nordel (2006), *Annual Statistics 2005*
- Nordel (2007), *Annual Statistics 2006*
- Nordic Competition Authorities (2006), *Competition in Nordic Retail Banking*, Nordic Competition Authorities, No. 1/2006
- Nordic Competition Authorities (2007), *Capacity for Competition – Investing for an Efficient Nordic Electricity Market*, No. 1/2007
- Nordicom-Sverige, (2007), *MedieSverige 2007 – Statistik och analys*, red: Carlsson, U. och U. Facht
- OECD, (2000), *Science, Technology, and Innovation in the New Economy*, OECD Policy Brief
- OECD, (2002), *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*, Paris: OECD
- OECD, (2003), *The Benefits and Costs of Structural Separation of the Local Loop*, Working Party on Telecommunications and Information Services Policies
- OECD, (2005a), *Micro-policies for Growth and Productivity: Final Report*.
- OECD, (2005b), *Product Market Competition in OECD Countries: A Synthesis*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis
- OECD, (2007a), *OECD Economic Surveys: Sweden*, vol. 2007/4.
- OECD, (2007b), *OECD Communications Outlook 2007*
- Polanyi, M., (1967), *The Tacit Dimension*, Garden City NY, Anchor Books
- Porter, R., H. och J. D., Zona, (1999), "Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding", *RAND Journal of Economics*, Vol. 30, s. 263–288.
- Post och telestyrelsen, (2007a), *Svensk telemarknad 2006*
- Post och telestyrelsen, (2007b), *Svensk Telemarknad – Prognoser 2007–2011*, PTS-ER-2007:25
- Post och telestyrelsen, (2007c), *Svenskarnas användning av telefoni och internet*, PTS-ER-2007:26
- Radio- och TV-verket, (2005), *Medieutveckling 2005*
- Radio- och TV-verket, (2007), *Medieutveckling 2007*
- Romer, P. M., (1986), "Increasing Returns and Economic Growth", *American Economic Review*, vol. 98, s. 71–102.
- Rosenberg, N., (1994), *Exploring the Black Box. Technology, Economics and History*. Cambridge, Cambridge University Press
- Salop, S. och J. Stiglitz, (1977), *Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price dispersion*. *Review of Economic Studies* 44, 493–510.
- Shy, O., (2002), *A quick- and easy method for estimating switching costs*, *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 20, s. 71–87.

- SIKA (Statens Institut för Kommunikationsanalys), (2007), *Färdtjänst och riksfärdtjänst 2006*, SIKA Statistik 2007:17
- Solow, R. M., (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, s. 65–94.
- SOU 1999:139, *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*, slutbetänkande från Upphandlingskommittén
- SOU 2000:44, *Från Byggsekt till Byggsektor*, slutbetänkande från Byggkostnadsdelegationen
- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! – Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, betänkande av Byggekommisionen
- SOU 2004:39, *Nytt regelverk för marksänd digital-TV*, delbetänkande av Radio- och TV-lagsutredningen
- SOU 2004:102, *Ekonomisk brottslighet inom taxinärigen*, Betänkande av Utredningen om taxinärigen
- SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, slutbetänkande av Regelutredningen
- SOU 2005:33, *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- SOU 2005:136, *Skäligt pris på fjärrvärme*, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen
- 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 2007: 71, *En starkare företagsinteckning*, Stockholm, Fritzes
- SOU 2007:99, *Förhandsprövning av nättariffer m.m.*, delbetänkande av Energinätsutredningen
- Svenska Petroleum Institutet (2007), *Oljeåret 2006*
- Spoehr, J., D., Whitfield, C., Sheil, J., Quiggin och K., Davidson, (2002), *Partnerships Privatisation and the Public Interest. Public Private Partnerships and the Financing of Infrastructure Development in South Australia*, The University of Adelaide, Center for Laubor Research
- Stahl, D., (1989), Oligopolistic Pricing with Sequential Consumer Search. *American Economic Review* 79, 700–712.
- Statens Pris- och Kartellnämnd, (1987), *Taxi och flyg – effekter av regleringarna*, Statens Pris och Kartellnämnd 1987:4
- Statens Pris- och Konkurrensverk, (1992), *Taxi efter avregleringen*, Statens Pris- och Konkurrensverk 1992:1
- Statskontoret, (1998), *Privatfinansiering genom partnerskap*. Statskontoret 1998:12
- Stockholms Handelskammare, (2006), *PPP – en modell för svensk infrastruktur*. Rapport 2006:4
- Stockholms läns landsting, (2003), *Finansiering av infrastrukturinvesteringar i England och Sverige*, PM 1:2003 Trafikpolitik och utvecklingsplanering i London . Regionplane- och trafikkontoret
- Svenska Kommunförbundet och Svenskt Näringsliv, (2003), *Kraft genom samverkan*. Exempel på projekt mellan kommuner och näringslivet
- Svenska Nyhetsbrev AB, (2007), nummer 8
- Sveriges Byggindustrier, (2004), *Finansiering av infrastruktur*
- Sveriges Byggindustrier, (2007a), *Byggkonjunkturen Nr 2*, Stockholm
- Sveriges Byggindustrier, (2007b), *Fakta om byggandet 2007*, Stockholm
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005), *Offentligt – privat partnerskap*. Lägesbeskrivning
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2007), *Offentligt privata partnerskap*. Erfarenheter från samverkan i fyra kommuner
- Swan, T. W., (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record*, vol. 32, s. 334–361.
- Transparency International – Czech Republic, (2007), *Why Study PPP (Public Private Partnership) with Caution*
- Wennekers, S. och A. R., Thurik, (1999), "Linking Entrepreneurship and Economic Growth", *Small Business Economics*, vol. 13, s. 27–55.
- Werden, G. J., (2007), "Assesing the Effects of Antitrust Enforcement in the United States", Workshop Article, Oktober 2007
- Wiklund, J., (1998), *Small Firm Growth and Performance: Entrepreneurship and Beyond*, Doktorsavhandling, Jönköping: Jönköping International Business School.





**I**denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskrivs hur konkurrensen utvecklats inom för konsumenterna viktiga områden och olika konkurrensproblem identifieras. Rapporten innehåller både branschspecifika och tematiska kapitel. Särskild uppmärksamhet riktas åt bygg- och anläggningsmarknaden, energimarknaden och området offentlig upphandling. På basis av generella och branschspecifika slutsatser ger Konkurrensverket rekommendationer som är ägnade att öka konkurrenstrycket till nytta för såväl skattebetalare som konsumenter.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2007:4



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)