

Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018

Bilaga 3 Uppföljning av konkurrenstillsynsärenden

RAPPORT 2019:1



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Bilaga 3 Uppföljning av konkurrenstillsyns- ärenden

I den här bilagan ges kompletterande information om uppföljningen av de tre konkurrenstillsynsärenden som presenteras i avsnitt 6.1.

Svensk Försäkrings rekommendation om provisioner

Hur uppföljningen gått till

Konkurrensverket har i den aktuella uppföljningen varit i kontakt med 14 aktörer i anslutning till de aktuella marknaderna, för att få en uppfattning om utvecklingen och aktörernas beteende från tiden för avskrivningen av det tidigare ärendet, och för att ta reda på hur de agerat sedan rekommendationen upphävts. Dessa kontakter genomfördes genom intervjuer med företrädare för ett urval av aktörer som gjordes av Konkurrensverket.

Resultat

De mest betydande förmedlings- och jämförelsetjänsterna för skadeförsäkringar till privatpersoner på den svenska marknaden är Compricer och Insplanet som har ungefär halva marknaden var.²⁰³ Försäljningen av försäkringar via jämförelsesajterna domineras av fordonsförsäkringar. Marknadsandelarna för jämförelsesajterna uppges ha varit relativt stabila de senaste åren, men nu pågår en utveckling som gör att förutsättningarna för försäljning av försäkringar kan förändras. Denna utveckling visar sig bland annat i att det vid sidan om jämförelsesajterna även finns vissa andra lösningar som jämför och i vissa fall även tillhandahåller försäkringslösningar. De nya lösningarna består bland annat av tjänster som bevakar försäkringar och förmedlar nya försäkringar. Det finns

²⁰³ Den tidigare betydligt mindre aktören Zmarta förvärvade under 2018 Insplanet (och även jämförelsesajten Elskling, inriktad på elavtal).

även olika typer fordonsförsäkringar där nya tekniklösningar används för att individanpassa premienivåer i större utsträckning.

Det har inte framkommit i uppföljningen att jämförelsesajterna skulle brista i sina uppdrag. Några aktörer har uppgett att den tidigare rekommendationen från Svensk Försäkring nu bör anses täckas av bestämmelserna i direktivet om försäkringsdistribution (IDD).²⁰⁴ Ingen har dock uppgett att de anser att jämförelsetjänsternas verksamheter som sådana strider mot IDD. Finansinspektionen har inte heller identifierat problem med konsumentskyddet inom området för sakförsäkringar till privatpersoner.

Marknaden för skadeförsäkringar mot privatpersoner i Sverige karakteriseras av att den starkt domineras av de fyra försäkringsbolagen If, Trygg-Hansa, Folksam och Länsförsäkringar med 85–90 procent av marknaden. Övriga marknaden, cirka 10–15 procent, delas av ett antal mindre aktörer, vilka utgörs av både egna försäkringsbolag och försäkringsbolag som samarbetar med bakomliggande försäkringsgivare. Marknadsandelarna på dessa marknader uppges vara stabila över tiden och har inte ändrat sig märkvärt sedan 2016.

Bland de större försäkringbolagen har Folksam, If och Trygg-Hansa inte avtal med jämförelsesajterna. Inom Länsförsäkringar har endast Länsförsäkringar Stockholm i dag ett sådant avtal. Dessa försäkringsbolag förlitar sig på direktkontakt med slutkund till exempel genom telefon eller egen webbplats vid försäljning. Viss försäljning av sakförsäkringar sker även genom förmedlare i samband med att konsumenten köper en produkt, till exempel bilförsäkring genom bilagenturen eller hemförsäkring genom fastighetsmäklare.

²⁰⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 om försäkringsdistribution trädde i kraft den 23 februari 2016 med började tillämpas den 1 oktober 2018, se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/411, art. 1.

Bland de mindre försäkringbolagen använder i princip alla jämförelsetjänsterna och anger att det är ett viktigt verktyg för att kunna nå ut till slutkund och få volym på försäljningen. Flera aktörer uppger att det på den svenska marknaden i dagsläget är mycket viktigt att ha ett välkänt varumärke för att kunna nå ut till slutkunderna. Jämförelsetjänsterna utgör därför en försäljningskanal som kan hjälpa till att sänka inträdeshindren eftersom de ger företagen en möjlighet att marknadsföra sig. Flera av de mindre försäkringsbolagen uppgav att de sålde merparten av sina försäkringar genom andra kanaler, till exempel genom bilagenturer, men att jämförelsetjänsterna fortfarande är ett viktigt redskap. De mindre försäkringsbolagen uppger inte att de upplever att jämförelsesajternas starka prisfokus skulle kunna urholka försäkringsprodukternas kvalitet. Kunderna uppges vara mer välinformerade nu än tidigare. Den främsta faktorn som påverkar försäkringsbolagens åsikt i den här frågan verkar vara i hur stor utsträckning de anser att skadeförsäkringar är standardiserade produkter.

Skadeförsäkring och förmedling av skadeförsäkring till privatpersoner, som var de aktuella tjänsterna i utredningen, regleras genom ett betydande antal regleringar, bland annat IDD och det så kallade Solvens II-regelverket. Dessa regleringar uppfattas utgöra betydande inträdeshinder för nya aktörer som inte tidigare bedrivit försäkringsverksamhet. Förutom marknadsregleringar uppger samtliga tillfrågade företag att det inte har varit några betydande händelser som påverkat marknaden för skadeförsäkringar mot privatpersoner de senaste åren.

Blockets villkor för bilannonsering

Blocket driver en generell annonsplats (Blocket.se) på internet där såväl företag som privatpersoner kan annonsera ut diverse föremål till försäljning, däribland fordon.

Blocket.se var vid tillfället för utredningen den i särklass mest populära annonsplatsen för fordon. Bytbil, å sin sida, drev en specialiserad annonsplats (Bytbil.com) där endast bilhandlare hade möjlighet att annonsera ut fordon. Konkurrensverket misstänkte att Blockets villkor innebar att Schibsted garanterade att bilhandlarna alltid annonserade på de två annonsplatser som Schibsted själva ägde. Genom att koppla ihop Blocket.se och Bytbil.com kunde Schibsted knyta till sig bilhandlarens hela behov. På så sätt kunde bilhandlarnas incitament att söka sig till andra konkurrerande annonsplatser minska. Detta kunde i sin tur innebära en avskärmning av kundunderlaget (bilhandlare) från konkurrerande annonsplatser så att de förhindrades att bygga upp en tillräckligt stor volym för att bli konkurrenskraftiga.

Blockets nya affärsmodell innebar införandet av en grundprodukt som inkluderar annonsering på Blocket. Utöver denna grundprodukt skulle bilhandlaren sedan kunna köpa tilläggstjänster, till exempel i form av annonsering på Bytbil.com, som ett komplement. Den nya affärsmodellen skulle genomföras under 2017. Beslutet att inte utreda ärendet vidare fattades den 15 juni 2017.

Hur uppföljningen har gått till

För att följa upp beslutet har Konkurrensverket träffat företrädare för Blocket och Blockets konkurrenter. Mötena hölls i syfte att bringa klarhet kring Blockets förändrade villkor för annonsering och hur detta har påverkat marknaden.

Under utredningen genomfördes en enkät till bilhandlare. Inom ramen för den aktuella uppföljningen genomfördes en ny enkät till bilhandlare i syfte att se om de förändrade villkoren har haft någon effekt på deras agerande. Enkäten skickades ut till cirka 3 000 bilhandlare och omfattade frågor om bland annat vilka annonsplatser som bilhandlarna använder för att annonsera fordon, om prisbilden har förändrats sedan den tidigare utredningen och om de upplever

att Blockets förändrade villkor har påverkat deras möjligheter att annonsera på andra annonsplatser.

Resultat

Den nya marknadsaktören Wayke.se etablerade sig under hösten 2017. En andra större marknadsförändring är att alternativa annonskanaler på internet, till exempel Facebook och Instagram, verkar ha fått en allt större betydelse. Här kan bland annat nämnas att Facebook har lanserat en marknadsplats kallad Marketplace.

Wayke erbjuder både privatpersoner och bilhandlare möjligheten att annonsera fordon på sin annonsplats Wayke.se. Waykes etablering stöttades ekonomiskt av Motormännens Riksförbund (MRF). Utöver annonsplatsen har Wayke även ett publiceringsverktyg (databas) från vilket bilhandlarna har möjlighet att skicka annonsdata till flera annonsplatser utöver Wayke.se.

I samband med introduceringen av Wayke gick flera bilhandlare över från att använda Blocket.se och Bytbil.se till att istället använda Wayke.se som sin primära annonsplats. Flera av dessa handlare har dock återgått till att använda Blockets annonsplatser. Wayke har under en relativt kort period tagit en förhållandevis stor andel av det totala antalet annonser.

Utöver Wayke har även Facebook lanserat Facebook Marketplace på den svenska marknaden. Facebook Marketplace är en generell annonsplats där det är möjligt för privatpersoner och företagare att annonsera ut allehanda föremål. Facebook Marketplace är således att likna med annonsering på Blocket.se.

Sociala medier som annonskanal tycks även ha vuxit i betydelse. Av de som svarat på enkäten uppgav dryga 40 procent att de använder sociala medier eller andra alternativa annonskanaler på internet, varav i princip samtliga uppgav Facebook som en sådan kanal.

Detta kan jämföras med svaren i den enkät som genomfördes under tillsynsutredningen i december 2016 där dryga 16 procent uppgav motsvarande.

Vid årsskiftet 2017/18 ändrades villkoren för annonsering på Blocket.se och Bytbil.com. De förändrade villkoren innebar att en bilhandlare som vill annonsera på Blocket.se och Bytbil.se först behöver abonnera på en administrationstjänst (publiceringsverktyg) för att sedan abonnera på annonseringen på respektive annonsplats. Den tidigare koppling som förutsatte annonsering på Bytbil.com för annonsering på Blocket.se har således i och med de förändrade villkoren tagits bort.

Blocket informerade under 2017 sina kunder om de förändrade villkoren för annonsering. Kommunikeringen skedde bland annat genom nyhetsbrev och på Blockets kundservicesida. Av svaren på den enkätundersökning som genomfördes under uppföljningen framgår dock att en stor del av respondenterna inte känner till att Blocket har ändrat sina villkor, detta trots Blockets kommunikering. Flertalet respondenter har även svarat att de känner sig tvingade att annonsera på Bytbil.com för att kunna annonsera på Blocket.se, alltså som om den borttagna kopplingen fortsatt finns kvar. Andelen respondenter som svarat att de känner sig tvingade att annonsera på Bytbil.com är dock lägre jämfört med den enkät som genomfördes under tillsynsutredningen.

Mot bakgrund av att uppföljningen genomfördes förhållandevis tätt in på att Blocket förändrat sina villkor är det svårt att dra några slutsatser kring vilka eventuella effekter de förändrade villkoren har haft. Även det faktum att en stor andel av bilhandlarna inte tycks känna till de förändrade villkoren försvårar möjligheten att bedöma villkorsförändringens eventuella effekter.

I enkäten tillfrågades de respondenter som svarat att de känner till Blockets förändrade villkor, om hur de upplever att de nya villkoren har förändrat deras möjligheter att annonsera på andra annonsplatser. Svaren ger dock inte någon entydig bild av hur bilhandlarna upplever de förändrade villkoren. Tvärtom svarade en ungefär lika stor andel av respondenterna att villkoren upplevs som positiva som att de upplevs som negativa.

Telia Soneras förvärv av Zitius med flera

Ett öppet fibernät för bredbandstjänster ägs ofta av en kommun ("stadsnät") eller ett fastighetsbolag ("fastighetsnät"). Även privata aktörer, såsom Telia och IP-Only, äger öppna fibernät. För att tillhandahålla bredbandstjänster till konsumenter anlitar nätägare ofta en kommunikationsoperatör. Dennes huvuduppgift är att ansluta olika leverantörer av bredbandstjänster (tjänsteleverantörer) till det öppna nätet och att tillhandahålla en plattform, till exempel en hemsida, från vilken konsumenter kan beställa bredbandstjänster från de anslutna tjänsteleverantörerna.

Kommunikationsoperatören har också ofta i uppgift att installera viss utrusning som gör att nätet kan trafikeras. Dessutom ansvarar kommunikationsoperatören i regel för drift och underhåll av nätet. Vissa aktörer bedriver verksamhet i flera olika led i värdekedjan, exempelvis finns det företag som är både kommunikationsoperatör och tjänsteleverantör.

Under Konkurrensverkets inledande utredning framkom synpunkter från aktörer på marknaden om att förvärvet skulle kunna leda till negativa effekter eftersom Telia och Zitius tillsammans skulle få en stark position. Vissa synpunkter pekade även på att Telias ökade styrka på kommunikationsoperatörsområdet skulle kunna möjliggöra för företaget att utestänga andra tjänsteleverantörer än sin egen från nät där Telia/Zitius är

kommunikationsoperatör, eller att Telia/Zitius åtminstone skulle göra det mindre attraktivt eller mindre lönsamt för andra tjänsteleverantörer att verka där.

Mot bakgrund av de synpunkter som framfördes inledde Konkurrensverket en särskild undersökning av förvärvet. Under denna framkom att Telia och Zitius även efter förvärvet skulle möta konkurrens från större företag med verksamhet i flera olika led (till exempel Itux och Open Universe) och andra privata aktörer (till exempel Via Europa) samt från kommunala kommunikationsoperatörer. Vidare visade utredningen att det också fanns ett potentiellt konkurrenstryck, dels från kommunala aktörer som lagt ut kommunikationsoperatörsverksamheten i extern regi men som såg det som en trolig strategi att i framtiden driva verksamheten i egen regi, dels från andra aktörer (exempelvis nätägare eller tjänsteleverantörer) som skulle kunna röra sig i värdekedjan och komma in på kommunikationsoperatörsmarknaden.

Konkurrensverkets utredning visade inte på några begränsningar för Telias respektive Zitius konkurrenter att möta en eventuell ökad efterfrågan genom ökad kapacitet för det fall Telia efter förvärvet skulle höja sina priser eller på annat sätt försämra utbudet. Det framkom också att kommunikationsoperatörsmarknaden präglades av låga marginaler vilket antydde att konkurrensen var betydande.

Vad gällde synpunkterna om att Telia efter förvärvet skulle kunna utestänga andra tjänsteleverantörer från nät där Telia är kommunikationsoperatör, gjorde Konkurrensverket bedömningen att en sådan möjlighet var begränsad, främst eftersom nätägare vid upphandlingar regelmässigt ställer krav avseende bland annat antalet tjänsteleverantörer. Dessutom fann Konkurrensverket att ett utestängningsåtgärder inte vore lönsamt eftersom en kommunikationsoperatör bäst når lönsamhet genom hög kundpenetration i konsumentledet, och eftersom marginalerna i såväl kommunikationsoperatörsledet som tjänsteleverantörsledet var låga.

Hur uppföljningen gått till

Denna uppföljning har haft sin utgångspunkt främst i de ovan beskrivna farhågorna som fanns vid tiden för Konkurrensverkets prövning av förvärvet.

Uppföljningen bygger i huvudsak på intervjuer med olika aktörer med anknytning till kommunikationsoperatörsmarknaden. Detta innefattar nätägare (stadsnät), kommunikationsoperatörer, tjänsteleverantörer och Stadsnätsföreningen, som är en intresseorganisation för stadsnäten. Under intervjuerna har Konkurrensverket ställt frågor bland annat om hur marknaden ser ut i dag, hur den har utvecklats under den senaste femårsperioden och hur aktörerna bedömer att förvärvet påverkat marknaden.

Utöver detta har Konkurrensverket tagit del av statistik från Post- och telestyrelsen (PTS) för att kvantitativt kunna skapa förståelse för hur marknaden utvecklats. Konkurrensverket har även tagit del av PTS rapport "Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen"²⁰⁵ och forskningsinstitutet RISE:s rapport "Studie om bredbandspriser i Sverige 2017"²⁰⁶.

Resultat

Generellt kan det konstateras att kommunikationsoperatörsmarknaden har genomgått en konsolidering och ökad vertikal integration under en längre tid. Tidigare fanns ett antal kommunikationsoperatörer som var "neutrala" i den bemärkelsen att de inte också var aktiva som tjänsteleverantörer eller nätägare.

²⁰⁵ Rapportnummer PTS-ER-2018-20.

²⁰⁶ M. Forzati, J. Li, C. Mattsson, Studie om bredbandspriser i Sverige 2017, RISE Acreo rapport acr061393, Stockholm, juni 2017.

Marknaden består idag av ett fåtal stora kommunikationsoperatörer som också bedriver verksamhet som tjänsteleverantörer, och i vissa fall även som nätägare. De tre aktörer som pekats ut som de största är Zitius (Telia), Open Universe (Telenor) och Itux (Com Hem). Andra mindre kommunikationsoperatörer som nämns är Via Europa, Öppna Stadsnät med flera. Därutöver är det många kommunala aktörer som enskilt eller i samarbete över kommungränserna agerar kommunikationsoperatörer i sina egna nät, exempelvis Fibra och Mittnät. Uppgifter från marknadsaktörer tyder på att det på senare år blivit vanligare att kommunala aktörer sköter kommunikationsoperatörsrollen i sina nät.

Efter förvärvet har statliga Teracom trätt in som kommunikationsoperatör under 2015, och dessutom lämnat marknaden efter tre års verksamhet. Teracoms kommunikationsoperatörsverksamhet såldes under 2018 till Telia/Zitius. En aktör som utökat sin verksamhet som kommunikationsoperatör är IP-Only, som i huvudsak är nätägare. Utvecklingen har främst skett i IP-Onlys egna nät, men IP-Only finns också i andras nät.

Vid tidpunkten för Telias förvärv av Zitius uppskattades deras gemensamma marknadsandel till strax över 30 procent. Utifrån de uppskattningar som PTS gjort var motsvarande siffra något högre 2017, omkring 35 procent. Tillsammans hade de tre största aktörerna knappt två tredjedelar av marknaden 2017, vilket var något högre än vid tiden för förvärvet. Resterande delen av marknaden utgörs av mindre aktörer, exempelvis kommunala bolag.

Vad gäller förutsättningarna för att byta kommunikationsoperatör har de aktörer som kontaktats under uppföljningen haft något delade meningar. Vissa anser att ett byte kan vara förenat med vissa svårigheter medan andra anser att byten kan ske ganska smidigt. Stadsnätetsföreningen har tillsammans med tjänsteleverantörer, kommunikationsoperatörer och stadsnät enats om en process för

byte av kommunikationsoperatör, i syfte att förenkla och standardisera ett sådant byte.

Betalningsströmmarna mellan de olika leden gällande bredbands-tjänster i öppna nät ser ut som de gjorde 2014. Konsumenter betalar en avgift till den tjänsteleverantör de valt, för att få tillgång till bredbandstjänster. Tjänsteleverantören betalar en så kallad relationsavgift till kommunikationsoperatören, bland annat för att få vara ansluten till nätet och finnas på operatörens plattform, och kommunikationsoperatören betalar i sin tur en avgift till nätägaren för att få använda nätet.

I sin roll som köpare av kommunikationsoperatörstjänster har kommunerna/stadsnäten fortfarande goda möjligheter att ställa krav i upphandlingarna, enligt vad som framkommit. Detta talar för att kommunikationsoperatörerna även fortsättningsvis torde sträva efter att erbjuda ett brett utbud av tjänsteleverantörer och låga priser, då detta efterfrågas av kommunerna/stadsnätet. Detta bekräftas i RISE:s studie över bredbandsmarknaden, där det framkommer att det genomsnittliga antalet tjänsteleverantörer i varje nät ökat under perioden 2012–2017.

I linje med vad många marknadsaktörer uppgett bekräftar uppgifter från PTS att vertikalt integrerade kommunikationsoperatörers egen tjänsteleverantör är störst i respektive operatörs "egna" nät. Exempelvis är Telenor den i särklass största tjänsteleverantören i de nät där Open Universe är kommunikationsoperatör.

Konkurrensverket har inte genomfört någon renodlad prisstudie inom ramen för denna uppföljning, men det har inte framkommit några uppgifter som tyder på att priserna för konsumenterna har ökat till följd av att kommunikationsoperatörsmarknaden blivit mer koncentrerad. Enligt RISE:s studie har bredbandspriserna i öppna nät generellt sjunkit en aning under perioden 2012–2017. Studien

visar också att priserna inte skiljer sig åt i särskilt stor utsträckning beroende på vilken aktör som är kommunikationsoperatör. Flera marknadsaktörer uppger att det alltså är hård konkurrens mellan kommunikationsoperatörer vid upphandlingar, särskilt i större nät, och att kommunerna har goda förutsättningar att ställa krav till exempel beträffande minsta antal tjänsteleverantörer som man vill ska finnas hos den kommunikationsoperatör man anlitar. Därtill har kommunernas möjlighet att driva kommunikationsoperatörstjänsten i egen regi sannolikt förbättrats. En anledning till detta är att det idag finns flera framgångsrika exempel att ta efter. Det finns också exempel på kommuner som startat kommunikationsoperatörsverksamhet gemensamt, och där ytterligare kommuner tillkommit efter hand.

Det har inte heller framkommit något som tyder på att bredbandspriserna för konsumenter ökat till följd av att Telia/Zitius efter förvärvet bedriver verksamhet i flera led, det vill säga både som kommunikationsoperatör och som tjänsteleverantör. Många av de aktörer Konkurrensverket varit i kontakt med vittnar däremot om att konsumenterna kunnat erbjudas lägre priser till följd av detta. En anledning uppges vara effektivitetsvinster. Samtidigt är flera tjänsteleverantörer och kommunikationsoperatörer kritiska till de lägre priserna då de menar att Telia/Zitius sätter orimligt låga slutkundspriser, som andra tjänsteleverantörer inte kan konkurrera mot. Det bör samtidigt betonas att det inte framkommit några indikationer på att Telia/Zitius tar ut högre relationsavgifter i jämförelse med andra kommunikationsoperatörer.

Misstankar om att Telia/Zitius ger sin egen tjänsteleveratörsverksamhet viss strategisk information i förväg, vilket ger det ett försprång ur marknadsföringssynpunkt, har också framförts. En farhåga som ett par aktörer lyfter fram är att Telias agerande kan bidra till att konkurrerande aktörer i tjänsteleverantörsledet slås ut,

vilket på sikt skulle kunna medföra prisökningar för konsumenterna till följd av minskande konkurrens. Det har dock inte framkommit att någon sådan utslagning skulle ha skett som en följd av förvärvet.

En positiv aspekt av förvärvet och konsolideringen av marknaden som framförts är att kvaliteten på kommunikationsoperatörstjänsterna har blivit bättre. Flera nätägare upplever att de stora aktörerna, bland annat Telia/Zitius, är stabila och driftsäkra, och att det skett en ökad professionalisering av marknaden i stort.

De flesta av de marknadsaktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med har inga direkta synpunkter gällande Telias förvärv av Zitius. Den genomgående åsikten är att konsolideringen och den ökade vertikala integrationen av marknaden var ofrånkomlig och att något annat företag sannolikt hade förvärvat Zitius om inte Telia hade gjort det. Vissa har framfört en generell skepsis mot Telia och menar att det inte är positivt att Telia får växa genom förvärv.