



Konkurrensen i Sverige 2018

Kapitel 1 Inledning

RAPPORT 2018:1

Utdrag

Det här dokumentet innehåller ett utdrag ur Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige (rapportserie 2018:1).

Du kan läsa hela rapporten på vår webbplats

<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/konkurrensen-i-sverige-2018/>

1 Inledning

I breda drag sammanfaller den ekonomiska utvecklingen med den tekniska utvecklingen. En beskrivning av den ekonomiska utvecklingen är inte komplett utan att beskriva de tekniska framstegen, varav digitaliseringen är det senaste i vår tid.

Strävan mot en mer cirkulär ekonomi är förknippad med vår konsumtion av resurser och drivs av behoven att bättre ta vara på resurser.

Digitaliseringen förenklar vardagslivet och möjliggör nya tjänster. Medan industrialiseringen drevs av stora framsteg på produktionsidan, med ökad resursförbrukning, har digitala tjänster störst betydelse på konsumtionssidan, där en möjlig effekt är bättreushållning med tillgängliga resurser.

Effektivt utnyttjande av resurser är ett av huvudmålen för konkurrensfrämjande arbete. *Resurseffektivitet* är skärningspunkten för denna rapportens övergripande teman: digitalisering, cirkulär ekonomi och konkurrens.

1.1 Varför konkurrens?

I den klassiska ekonomiska teorin betonas konkurrensens betydelse för att producenterna ska anpassa sig till konsumenternas behov. Adam Smith framhöll att "det är den fria konkurrensen som driver bagaren att baka ett gott bröd, slaktaren att framställa bra kött och bryggaren att brygga ett starkt öl; ty det är konkurrensen som gör

att bara de bästa producenterna överlever och förser konsumenterna med det de vill ha”¹.

I teorin leder fri konkurrens till samhällsekonomisk effektivitet. Genom att företagen är utsatta för konkurrens drivs de nämligen att producera *rätt saker*, det vill säga producera det som konsumenterna efterfrågar. Om konsumenten har ett val mellan flera alternativ konkurrerar dessa med varandra. Samtidigt drivs företagen att producera *saker rätt*, det vill säga producera det som efterfrågas till så låga kostnader som möjligt. Konkurrensen tvingar dem att så långt möjligt hushålla med resurserna genom att effektivisera produktionen. Konsten att *långsiktigt förnya* produktionsförmågan, både när det gäller vad som produceras och hur det sker, kräver också en rörlighet i näringslivet som förutsätter konkurrens mellan självständiga företag.

Idealsituationen är den perfekta eller ”rena” konkurrensen. I detta tänkta ytterlighetsfall finns inte några hinder för nya företag att etablera sig. Företagen är så många att ingen kan påverka produktens pris, det vill säga det finns ingen säljare som har någon makt över marknaden. Även kunderna är många och oberoende av varandra samt har perfekt information om de alternativ marknaden erbjuder. I en sådan marknadssituation ökar företagen sin produktion till den punkt där kostnaden för att producera och sälja den sist framställda enheten är lika med marknadspriset.

Det motsatta ytterlighetsfallet är monopol. Monopolföretaget kontrollerar hela utbudet av en produkt som inte har något nära substitut. Någon potentiell konkurrens existerar inte, vilket betyder att företaget kan höja priset genom att begränsa utbudet. Företaget väljer då den produktionsnivå som maximerar dess vinst, vilket inträffar då den tillkommande kostnaden för den sist framställda

¹ Citerad i prop. 1999/2000:140 *Konkurrensolitik för förnyelse och mångfald* s. 46.

enheten är lika hög som det intäktsstillskott försäljningen av denna enhet ger. Denna produktionsnivå är lägre än i fallet med perfekt konkurrens, medan priset är högre. Från konsumenternas perspektiv innebär detta att vissa konsumenter köper mindre eller förlorar möjligheten att över huvud taget köpa produkten. I ekonomisk teori brukar den senare effekten betecknas allokeringsförlust eller "deadweight loss".

Perfekt konkurrens förekommer, i motsats till monopol, inte i verkligheten. Den ekonomisk-teoretiska modellen för ren konkurrens ställer upp en rad strikta förutsättningar som aldrig är uppfyllda i praktiken.

Den ekonomiska forskningen uppehåller sig vanligtvis vid konkurrensens brister och tillkortakommanden. Detta bör inte ses som uttryck för en tveksamhet till konkurrens utan snarare som en bekräftelse av dess grundläggande fördelar. Fördelarna med en effektiv konkurrens torde vara så allmänt accepterade att ytterligare forskningsinsatser inte framstår som motiverade².

Konkurrens är dock inte ett självändamål. Det är inte heller lämpligt att låta konkurrens och tävlan sätta sin prägel på alla de mänskliga aktiviteter som tillsammans formar ett samhälle. Men på många områden kan möjligheten att välja mellan olika alternativ och en tävlan mellan de företag som erbjuder sina produkter till invånarna bidra till en ökad välfärd.

1.1.1 Valmöjligheter ger ökad konsumentnytta

Konkurrens leder ofta till prispress. Men konsumenterna prioriterar inte alltid endast priset, på bekostnad av andra egenskaper hos

² Prop. 1999/2000:140 *Konkurrensolitik för förnyelse och mångfald*.

produkten. När konsumenterna begär bra service, hög kvalitet och miljöanpassning, god tillgänglighet eller fler varianter att välja mellan är detta också produkttegenskaper som pressas fram av en konkurrens som lägger makten hos konsumenten. Konsumentens makt har förstärkts avsevärt tack vare digitaliseringen. Konsumenterna har i dag goda möjligheter att välja mellan erbjudanden från olika försäljare.

Det är viktigt att konsumenterna kan göra bruk av sina möjligheter att välja. På vissa marknader är konsumenterna orörliga trots reella och goda möjligheter. En förutsättning för att konsumenterna ska dra nytta av effektiv konkurrens är att man utnyttjar möjligheten att byta leverantör.

Dessutom kan konsumenternas möjligheter att göra fördelaktiga val ominvetgöras av vilseledande marknadsföring och konsumenternas möjligheter att jämföra varor och tjänster med varandra försvåras av undermålig prisinformation. För att upprätthålla en väl fungerande konkurrens krävs därför, förutom konkurrenspolitiska åtgärder, ett fullgott konsumentskydd som ger konsumenterna förutsättningar att göra väl avvägda val.

1.1.2 Öppna marknader är bra

För att marknader ska fungera krävs inte nödvändigtvis att regler avskaffas, ibland krävs fler regler och nästan alltid krävs bättre regler. I en värld som präglas av en allt snabbare förändring och allt mindre hämmas av gränser är möjligheten att träda in på en marknad och utmana etablerade företag helt avgörande. Nya företag och nya idéer blir nyckeln till förnyelse och tillväxt.

På väl fungerande marknader är det lätt att ta sig in och ut, pröva affärsidéer och utmana befintliga aktörer. I ett långsiktigt perspektiv är därför en av statens viktigaste uppgifter på konkurrensområdet att skapa goda förutsättningar för företag och verksamheter att utmana befintliga företag.

En marknad kan utvecklas på ett sådant sätt att de positiva effekterna av konkurrens avtar, till nackdel för konsumenterna. En möjlig orsak är ökad koncentration på marknaden. En annan möjlig orsak kan vara att företagen på en marknad avstår från att konkurrera aktivt, utan att detta har sin grund i någon överenskommelse. Den senare situationen är typisk för oligopolmarknader, där varje företag gör bedömningen att ett konkurrensutspel skulle mötas av sådana motåtgärder att samtliga säljare på marknaden förlorar i förhållande till utgångsläget. En försvagning av konkurrenstrycket på en marknad kommer vanligen till uttryck i högre priser. Möjligheten för nya företag eller nya produkter att etablera sig på en stagnerande marknad är således av avgörande betydelse för att samhället ska kunna tillgodogöra sig de positiva effekterna av konkurrens.

På marknader där inträdeshindren är låga har företagen incitament till att ständigt bli mer effektiva och innovativa för att inte tvingas ut från marknaden på grund av konkurrensen från tillträdande aktörer.

1.2 När konkurrensen brister

Vissa marknader är så kallade *naturliga monopol*. Karakteristiskt för naturliga monopol är att verksamhetens fasta kostnader är höga samtidigt som de rörliga kostnaderna är mycket låga eller saknas helt, till exempel infrastrukturmarknader.

Även om det i en statisk analys kan visas att kostnaderna för att driva en verksamhet blir lägst när den inte delas upp på flera enheter är det emellertid inte givet att naturliga monopol alltid måste betyda faktiska monopol. Faktorer som effektivitetstryck och förändringskrav som normalt är ett resultat av en fungerande konkurrens kan, särskilt i ett längre perspektiv, väga tyngre än stordriftsfördelarna vid monopol.

Konkurrensen kan även vara begränsad på grund av så kallade flaskhalsresurser som gör att endast ett fåtal företag har tillträde till marknaden. Ett exempel är spektrumutrymme för kommunikations- och medietjänster. På marknader där det finns risk för sådana konkurrensproblem har olika sektorsmyndigheter i regel ansvar för att auktionera ut tillstånd och/eller möjlighet att reglera marknaden särskilt, vilket möjliggör att vissa positiva effekter av konkurrens ändå kan tas till vara av konsumenterna.

Att påbörja verksamhet på en ny marknad eller att lansera en ny produkt på marknaden är alltid förenat med vissa inledande svårigheter och kostnader. Tröskeln för att ett företag eller en produkt ska komma in på en ny marknad kan dock vara olika hög. Vissa marknader har ett högt skydd mot nytillkommande konkurrens genom hinder för tillträdet. De företag som är verksamma på en marknad har ett grundläggande intresse av att skydda sin ställning genom att försvåra för nya företag och produkter att etablera sig. På sådana marknader finns *strategiska inträdeshinder*.

Vid sidan av företagets agerande kan hinder för tillträdet till en marknad ha sin grund i lagar och andra regler. Regler som försvårar tillträdet till en marknad har normalt inte tillkommit i syfte att begränsa konkurrensen, utan för att skydda väsentliga intressen som människors liv och hälsa, en god miljö eller en god funktion hos produkterna. Sådana lagar och regler kallas *legala inträdeshinder*.

Därutöver förekommer också hinder i form av frivilliga regler, till exempel om viss märkning, som tillkommit på branschens initiativ. Även sådana regler kan i sin praktiska tillämpning försvåra tillträdet för nya företag eller nya produkter och på så sätt utgöra ett skydd mot konkurrens för de etablerade företagen.

1.3 Marknader med sektorspecifik reglering

Sektorsspecifik reglering för att skapa väl fungerande marknader inom olika områden där det finns strukturella hinder för konkurrens har stor betydelse för konkurrensförutsättningarna inom dessa områden. Tillsammans med Konkurrensverkets bredare uppdrag för väl fungerande marknader med effektiv konkurrens utgör arbetet inom dessa sektorsområden en viktig del av det konkurrensfrämjande arbetet.

Under 1990-talet omreglerades en rad olika marknader. Några exempel är taximarknaden (1 juli 1990), inrikesflyget (den 1 juli 1992), telemarknaden (1 juli 1993), Postverkets brevmonopol (1993), elmarknadsreformen (1 januari 1996) och det statliga bannätet (1 juli 1995). Omregleringarna medförde att många klagomål som riktades mot tidigare dominanter eller de facto-monopolister lämnades till Konkurrensverket. De omreglerade marknaderna har i förfluten tid inneburit stor arbetsbörda för Konkurrensverket.³

På marknader som tidigare varit legala eller faktiska monopol har en fortsatt hög koncentration och stark dominans för den tidigare monopolisten utgjort grunden för många av de observerade konkurrensproblemen. Särskilt stora har möjligheterna att sätta konkurrensen ur spel varit i de fall där dominanten kontrollerar sådan

³ Delden, Peter (2017) "Drygt 20 år med "ny" konkurrenslagstiftning" i Carlson, Per et al (2017) *Amici Curiae Marknadsdomstolen 1971-2016* Stockholm: Elanders s. 206f.

infrastruktur som konkurrenterna behöver tillgång till för att kunna verka på marknaden.

Erfarenheterna visar att en regelreformerings syftar till att skapa förutsättningar för konkurrens eller att öka konkurrensstrycket på en monopol- eller oligopolmarknad ofta bara är inledningen på en lång process. Vare sig det handlar om att ersätta ett monopol med en marknad med flera aktörer, eller att upphäva en marknadsreglering som begränsat befintliga och potentiella aktörers handlingsfrihet, har de för konsumenterna gynnsamma effekterna av konkurrensutsättningen vanligen inte fått fullt genomslag på kort sikt.

I vissa fall har nya problem uppträtt på marknaden som kommit att undanskymma de faktiskt uppnådda fördelarna. I andra fall har den åsyftade konkurrensen utvecklats långsamt och under betydande svårigheter.

En viktig orsak till att utvecklingen mot en mer effektiv konkurrens inom avreglerade sektorer i vissa fall inte har gått snabbare är att konkurrenslagen i första hand är ägnad att motverka konkurrensproblem på mer normala marknader.⁴

Därtill kan den situationen uppkomma att konkurrenslagen inte alls ska tillämpas, om lagstiftaren efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrenshämmande verkningar. Företagen kan då vara rättsligt förpliktade att handla på visst sätt⁵, vilket kan göra det

⁴ Prop. 1999/2000:140 *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.

⁵ Prop. 1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning*.

komplexerat för Konkurrensverket att ingripa på marknader med särskild sektorsreglering.

I sin årsrapport för 2016 konstaterar Regelrådet att konsekvensbeskrivningar i remitterade förslag fortfarande innehåller stora brister avseende konkurrensförhållanden.⁶ I värsta fall kan sådana förslag bära frön till framtida konkurrensproblem, som kunde och borde ha undvikits redan vid regelutformningen.

Långt ifrån alla regleringar har tillkommit för att skapa förutsättningar för konkurrens och bidra till effektiva marknader. Genom politiska beslut skapas nya spelregler som syftar till att uppnå skilda mål. Även om en regel är väl utformad för sitt speciella syfte kan den indirekt fungera som en ineffektiv reglering på andra områden, till exempel för konkurrensen. Det ankommer på lagstiftaren att prioritera mellan olika mål. Dock framstår det som uppenbart att strävan bör vara att inte utforma spelregler som leder till att marknaderna fungerar sämre. Detta eftersom en sämre konkurrens i förlängningen försämrar möjligheterna att nå även andra mål.

1.4 En konkurrenspolitik för konsumenterna

Från näringslivets sida betonas ofta betydelsen av ekonomisk styrka för att företagen ska kunna hävda sig. Men företagsekonomisk styrka är inget självändamål, utan måste ses i relation till förmågan att tillfredsställa konsumenternas behov. Konsumenternas möjligheter att hävda sig på marknaden, och därigenom styra produktionens och distributionens inriktning, är måttstocken på hur väl näringslivet fyller sin funktion.

⁶ Regelrådet (2017) *Årsrapport 2016* s. 32.

Vid avvägningen mellan olika intressen har producentperspektivet ofta en starkare röst. Konkurrenspolitiken är i grunden ett uttryck för konsumentintresset och har till syfte att ge konsumenterna tillgång till en mångfald av varor och tjänster med rätt kvalitet och låga priser.

1.5 Framtida möjligheter och utmaningar

Vår tid erbjuder möjligheter som skulle te sig drömlika för tidigare generationer, men vi står även inför stora utmaningar på grund av vår gemensamma resursförbrukning.

En förutsättning för att konsumenterna ska kunna ställa relevanta miljökrav, och ge uttryck för dem genom sina val av varor och tjänster, är att de har tillgång till begriplig och tillförlitlig information om produkternas egenskaper. En viss sådan information om produkternas egenskaper finns för ett antal konsumentprodukter i form av miljömärkning. I den digitala ekonomin kan konsumenter dela information med varandra via diverse rating- och betygssättningsfunktioner⁷.

En utveckling mot ekologisk hållbarhet kräver att näringslivet satsar resurser på forskning och utveckling. På en konkurrensmarknad kommer företagen att försöka läsa av kundernas preferenser och avsätta resurser för att få fram nya produkter och produktionsmetoder som bedöms tillmötesgå köparnas önskemål bättre än konkurrenternas. En väl fungerande konkurrens kan därför stimulera en miljöinriktad forskning och utveckling.

⁷ Se t.ex. Konkurrensverket (2017) *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader* Konkurrensverkets rapportserie 2017:2.

Marknaden löser dock inte på egen hand alla utmaningar på hållbarhetsområdet genom en spontan anpassning av efterfrågan och utbud. På kort sikt kan till exempel en önskvärd hållbarhetsåtgärd vara företagsekonomiskt olönsam. I sådana sammanhang är det nödvändigt att styra och stödja marknadens beteende med administrativa eller ekonomiska styrmedel som internaliserar miljökostnader i marknadspriserna. Den bästa lösningen ur konkurrenssynpunkt är att staten tillhandahåller tydliga och förutsägbara regler, eftersom utvecklingen annars kan förutspås fortsätta i negativ riktning.

Både digitaliseringen och hållbarhetsfrågorna är internationella till sin natur. Det framstår därför som lämpligt att söka internationella överenskommelser för att eventuellt reglera och styra utvecklingen i önskvärd riktning.

1.6 Reformarbete på EU-nivå

En väl fungerande inre marknad innebär bland annat att svenska konsumenter får bättre och billigare varor och tjänster på alla de områden där företag och konsumenter i de olika EU länderna kan köpa och sälja varor på lika villkor. Trots EU:s principiella inriktning på frihandel kvarstår olika hinder för den fria rörligheten över gränserna. Inom ramen för EU:s arbete med en digital inre marknad har ett flertal åtgärder föreslagits i syfte att förbättra konsumenternas möjligheter att ta till vara fördelarna med en effektiv konkurrens. Ett förbud mot geoblockering (eller geografisk blockering) inom EU väntas komma i kraft under 2018. Förbudet föreskriver emellertid inte en skyldighet att sälja och harmoniserar inte priser.⁸ Arbetet med den digitala inre marknaden väntas också mynna ut i

⁸ EU-kommissionen (2017-11-20) "Pressmeddelande: Den digitala inre marknaden: EU-förhandlare enades om att stoppa omotiverad geoblockering".

ett antal andra förslag, till exempel åtgärder för att sänka kostnaderna för gränsöverskridande frakt mellan EU:s medlemsstater.⁹

En ökad internationalisering medför att marknaden förändras för konsumenterna. Konsumenterna får fler alternativ att välja bland och får, inte minst med hjälp av den nya informationstekniken, möjlighet att jämföra priser och utbud på en internationell marknad. Internationaliseringen innebär att nya krav på konsumentskyddet aktualiseras. Det konsumentskydd som finns i Sverige ger inte svenska konsumenter samma trygghet när de utnyttjar möjligheterna att handla på andra marknader. Inom ramen för EU:s arbete med en ny digital inre marknad ingår arbetet med ett grundläggande harmoniserat konsumentskydd och förslag för att minska "momskrånget".¹⁰

Vår samlade resursförbrukning leder, och har lett, till varaktiga problem ur hållbarhetssynpunkt. I EU och andra sammanhang pågår reformarbetet med att ställa om till en cirkulär ekonomi. EU:s reformarbete på detta område syftar till hållbara lösningar för avfall, inklusive deponering, förpackning samt återvinning av fordon, batterier och elektronikutrustning¹¹.

Lösningar på hållbarhetsområdet förutsätter breda internationella överenskommelser som ger företag likvärdiga spelregler i olika länder. En skev implementering av regleringar på detta område riskerar att ge företag i mindre ansvarstagande länder fördelar, vilket kan innebära att regleringarna får motsatt effekt, eftersom sådana företag kan tänkas erbjuda sina produkter till lägre pris, men till en hög miljökostnad.

⁹ EU-kommissionen (2015) *En strategi för en inre digital marknad i Europa* (COM(2015) 192).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Europaparlamentet (2017) *Mer återvinning ett steg mot en cirkulär ekonomi* och European parliamentary research service (2017) *Circular economy package: Four legislative proposals on waste*.