



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader

SVERIGE

December 1998

Förord

Finansministrarna i EU:s medlemsländer (Ekofin-rådet) beslutade i maj 1998 att fördjupa samarbetet om reformer på produkt- och kapitalmarknaderna. Syftet är att förbättra marknadernas funktionssätt och stärka den inre marknaden för att främja konkurrenskraften och därmed öka välbefindandet och sysselsättningen inom såväl Sverige som hela unionen. Ekonomiska reformer för en mer effektiv konkurrens gynnar konsumenterna genom lägre priser, ökat urval och bättre kvalitet på produkter och tjänster.

Denna rapport är en del av detta nya samarbete. Medlemsstaterna och kommissionen ska i slutet av varje år rapportera om reformarbetet på produkt- och kapitalmarknaderna. Kommissionen sammanställer rapporterna till en syntesrapport som fastställs av Ekofin-rådet och blir underlag till de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik. De nationella rapporterna ska analysera hur de viktigare inhemska marknaderna fungerar och vilka reformer som genomförts, identifiera återstående brister för en effektiv konkurrens och presentera det fortsatta reformarbetet.

Reformer för att främja en effektiv konkurrens är ett viktigt inslag i den svenska regeringens politik. En del hinder kvarstår dock som gör att vissa marknader inte fungerar tillfredsställande, varför ett fortsatt reformarbete är angeläget. För en liten öppen ekonomi som Sverige är en väl fungerande inre marknad av stor betydelse. Målet med det fördjupade samarbetet inom EU är att genom informationsutbyte och möjligheter till gruppåverkan underlätta medlemsstaternas och kommissionens arbete med att främja konkurrenskraften och fullborda den inre marknaden.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | | |
|------------|---|----|
| I | Inledning | 1 |
| II | Marknaders funktionssätt och genomförda reformer | 1 |
| | Ny konkurrenslag | 1 |
| | Varumarknader | 2 |
| | Detaljhandel | 3 |
| | Byggmarknaden | 3 |
| | Transport, kommunikation och energi | 4 |
| | Transport | 4 |
| | Telekommunikation | 6 |
| | Post | 6 |
| | Elsektorn | 6 |
| | Kapitalmarknader | 7 |
| | Värdepapper | 8 |
| | Fonder | 8 |
| | Försäkring | 8 |
| | Banker | 8 |
| III | Identifiering av kvarvarande hinder | 9 |
| | Varumarknader | 9 |
| | Regleringar i detaljistledet | 9 |
| | Inre marknads funktionssätt | 10 |
| | Transport, kommunikation och energi | 11 |
| | Tillträde till och prissättning av nät | 11 |
| | Dominerande aktörer | 11 |
| | Småkunder | 12 |
| | Kapitalmarknader | 12 |
| | Tillgång till betalningssystem | 12 |
| | Hushållsmarknaden | 12 |
| | Harmonisering av regler | 13 |
| IV | Slutsatser och fortsatt arbete | 13 |
| | Tillämpning av konkurrenslagen | 13 |
| | Konkurrens mellan privata och kommunala företag | 13 |
| | Tillträde till och prissättning av nät | 14 |
| | Minska dominerande aktörers särställning | 14 |
| | Förbättringar på kapitalmarknader | 14 |
| | Inre marknadsfrågor för ökad konkurrens | 15 |
| | Övriga frågor på EU-nivå | 15 |

I Inledning

Ekonomiska reformer för att åstadkomma ökad konkurrens har som syfte att ge konsumenterna lägre priser, ökat urval och bättre kvalitet på produkter och tjänster. Konkurrenspolitik är ett viktigt medel för att främja effektivitet i ekonomin och säkra välfärden. Samtidigt är avreglering och konkurrens inte mål i sig, och en del regleringar är påkallade av hänsyn till konsumentskydd, hälsa, säkerhet och miljö.

Sedan slutet av 1980-talet har Sverige bedrivit ett reformarbete som berört stora delar av varu-, tjänste- och kapitalmarknaderna. I de flesta fall har reformerna haft en positiv inverkan på konkurrensen. Alla reformer har dock inte haft tillräckligt genomslag. Därför kommer även fortsättningsvis ekonomiska reformer på dessa marknader vara ett viktigt inslag i regeringens politik.

Sverige har en strikt konkurrenslagstiftning och har inom flera områden kommit längre än andra länder i reformarbetet. Sverige arbetar aktivt inom EU med att dels främja ökad konkurrens på den inre marknaden, dels verka för en liberal handelspolitik mot tredje land, dels för att parallellimport från länder utanför EES bör tillåtas. Det är vidare angeläget enligt svensk syn att ett arbete bedrivs inom EU för att reducera statsstöd till företag och att liberalisera jordbrukspolitiken.

II Marknaders funktionssätt och genomförda reformer

Reformerna inleddes med avregleringen av kredit- och valuta-marknaderna på 1980-talet, som följdes i början av 1990-talet av en striktare konkurrenslagstiftning och införandet av en lag om offentlig upphandling. Därefter följde medlemskap i EES och EU och anpassning till EU:s regelverk inom en rad områden liksom en förbättrad konkurrens genom ökad integration på den inre marknaden.¹ Reformerna inom transport-, kommunikation-, och energisektorerna har genomförts under 1990-talet, vilka lett till ökad konkurrens. Reformarbetet inom banksektorn och andra delar av finansmarknaderna fortsatte under 1990-talet.

Ny konkurrenslag

Sverige fick 1993 en striktare konkurrenslagstiftning då den tidigare lagen, som byggde på den s.k. missbruksprincipen, ersattes med en förbudsinriktad lagstiftning med EG:s konkurrensregler som förebild.

¹ Trots att Sverige är en relativt ny medlemsstat är graden av genomförande av EU-direktiv vad gäller inre marknaden högre än de flesta andra medlemsstater (*Single Market Scoreboard*, No 3, 1998).

1993 års lag innehåller principiella förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning samt bestämmelser om kontroll av företagsförvärv. Konkurrensbegränsningar har upphört på många områden som en följd av lagändringen, både genom formella beslut och genom den signaleffekt som ligger i en strikt förbudslagstiftning.² Avregleringar, såsom borttagande av vissa monopol inom t.ex. transportsektorn, har understött lagstiftningens genomslag.

I ett antal fall har Konkurrensverket, på eget initiativ eller till följd av klagomål, ingripit mot överträdelser av förbuden i konkurrenslagen. En betydande andel av dessa fall gäller dominerande företag på nyligen liberaliserade marknader såsom järnvägar, inrikesflyg, tele och post. Konkurrensverket har i några fall fört talan i domstol om konkurrensskadeavgift.

För att underlätta för små och medelstora företag trädde en lagändring i kraft 1997 som medger undantag från plikten att anmäla mindre företagsförvärv för prövning av Konkurrensverket. Ytterligare lagändringar kom 1998 vilka innebär att domstolsprocessen i konkurrensärenden kortas, att ärendehandläggningen hos ansvarig myndighet effektiviseras och att sekretesskyddet för företag i domstol stärks.

Varumarknader

De flesta varumarknader i Sverige är väl fungerande, utsatta för internationell konkurrens och integrerade i den inre marknaden. Detta gäller i synnerhet den svenska tillverkningsindustrin. Trots att Sverige är ett litet land och att det råder fåtalskonkurrens inom en del varumarknader säkras konkurrensen på flera av dessa marknader genom import och fritt inträde för utländska producenter. Sverige bedriver sedan lång tid tillbaka en frihandelsvänlig politik och importpenetrationen är generellt sett högre i Sverige i jämförelse med andra länder.³

Utländsk konkurrens har inte haft motsvarande tydliga effekt på varudistribution, detaljhandel och annan tjänstesektor, även om en ökning av internationaliseringen av dessa sektorer har skett över tiden. Ett tecken på att importkonkurrensen är relativt sett sämre inom tjänstesektorn, är att den svenska prisnivån i tjänstesektorn är högre

² I en utvärdering konstateras att tillämpningen av dessa principer lett till att konkurrenshinder undanröjts och att regelverket i huvudsak fungerar väl SOU: 1997:20, *Konkurrenslagen 1993-96*.

³ För tillverkningsindustrin var importpenetrationen 47 procent för Sverige, jämfört med 21 procent för OECD (21 länder), i en utvärdering gällande 1994. Sverige noterar också en betydande ökning av importpenetrationen över perioden 1985-94 (OECD, *Science, Technology and Industry Outlook*, 1998).

jämfört med OECD-genomsnittet. Samtidigt är den svenska prisnivån för tillverkningsindustrin på ungefär samma nivå som OECD-genomsnittet.⁴

Detaljhandel

En del varumarknader fungerar sämre till följd av att det i distributions- och detaljistleden av olika anledningar råder begränsad konkurrens, däribland marknaderna för *livsmedel*, *läkemedel*, *bilar* och *byggmaterial*. Situationen, som är liknande i andra EU-länder, förklaras delvis av explicita regleringar. Beträffande läkemedel motiveras regleringen av sociala hänsyn. Den svenska detaljhandeln för livsmedel har en hög marknadskoncentration jämfört med andra länder.⁵ Reformen i positiv riktning som stärker konsumenternas ställning omfattar jämförelsepriser och krav på prisinformation för livsmedel. Därutöver, har Sverige sedan länge haft få regleringar vad avser butikens öppettider.

För Sveriges del bör det dock understrykas att det visat sig svårt att få en konkurrens inom detaljhandeln i alla delar av landet pga stora avstånd, glesbefolkade regioner och små marknader. Produktivitetstillväxten inom den svenska *detaljhandeln* som helhet har visserligen varit över genomsnittet för jämförbara OECD-länder, men det förklaras delvis av större och färre aktörer, vilket i vissa fall kan inverka negativt på konkurrensen.

Byggmarknaden

En marknad där konkurrensen fortsatt är begränsad, inom såväl producent- som materialledet, är byggmarknaden. Grundorsakerna är vissa regleringar, tidigare höga subventioner till byggandet och låg importkonkurrens. Det skall dock påpekas i sammanhanget att dessa regleringar och subventioner har ansetts motiverade utifrån sociala och bostadspolitiska mål.

En strukturomvandling inom branschen är emellertid på gång delvis till följd av förändringar och minskningar i statliga subventioner. Dessa har emellanåt upprätthållit en hög efterfrågan på byggande och har i viss mån satt prismekanismen ur spel, genom att subventionerna i det tidigare systemet blev högre vid en högre kostnadsnivå. *Byggandet* utförs idag av ett fåtal stora rikstäckande företag och ett stort antal små lokala företag. På senare år har det skett en strukturomvandling som lett till ökad koncentration och att flertalet medelstora aktörer försvunnit från

⁴ Performance and Regulation Patterns in OECD countries: Annex 1. Tables and Figures, 1998.

⁵ De tre största distributörerna kontrollerade 68 procent av den svenska livsmedelsmarknaden. Av elva utvärderade EU länder, hade bara Finland och Norge en högre koncentration (*OECD Economic Surveys, Sweden, 1998*).

branschen. Utländsk konkurrens förekommer idag i något större utsträckning än tidigare.

Även *byggmaterialindustrin* har genomgått en omvandling mot ökad koncentration till följd av nedgången i byggandet av bostäder. Delvis beror den höga koncentrationsgraden inom branschen på stor-driftsfördelar. Starka bindningar mellan byggtreprenörer och materialindustrin är också en förklaring. Vidare har importkonkurrensen alltid varit låg, bl.a. beroende på olika standarder och skilda krav på godkännande mellan länder, samt höga transportkostnader.⁶

Transport, kommunikation och energi

Betydande förändringar har skett under 1990-talet vad gäller transporter, kommunikation och energi. Statliga monopol har avskaffats, etableringsfrihet har införts, samt reformer och omregleringar har genomförts. På det hela taget har reformerna lett till ökad konkurrens och effektivitet. I Tabell 1 redovisas några sektors effektivitet jämfört med OECD-genomsnittet. Inom en del sektorer har dock reformerna inte haft tillräckligt genomslag på konkurrens och prisbildning (järnvägstransporter och inrikesflyg). Eftersom flertalet nätverksamheter (t.ex. elledningar) fortfarande är naturliga monopol, krävs även fortsättningsvis regleringar för att andra operatörer skall kunna få tillgång till näten till ett rimligt pris. Inom några sektorer, i synnerhet telesektorn, har den tekniska utvecklingen lett till att nätverksamheten inte längre är ett naturligt monopol i samma utsträckning som tidigare.

TABELL 1. Effektivitetsindex i några olika sektorer, Sverige, 1990-talet

| Sektor | Arbetsproduktivitet (OECD=100) | Totalfaktorproduktivitet (TFP) (OECD=100) | Prisnivå (OECD=100) |
|---------------------|-----------------------------------|--|------------------------|
| Telekommunikation | 108 | 120 | 59 |
| El-distribution | 154 | 131 | 42 |
| Järnvägstransporter | 150 | 366 | 142 |
| Passagerarflyg | 61 | 67 | 161 |
| Vägtransporter | 525 | 369 | - |

Källa: Performance and Regulation Patterns in OECD countries: Annex 1. Tables and Figures, OECD, 1998.

Transport

Under 1990-talet har olika delar inom transportnäringen reformerats och omreglerats för att öka konkurrensen, däribland järnvägar, vägtransporter, inrikesflyg, taxi och långväga busstransporter. En viktig del i reformarbetet har varit att separera tillhandahållandet av trans-

⁶ En tendens mot koncentration kan även noteras vad gäller *handel med byggmaterial*.

Konkurrensen i storstadsområden har dock ökat genom etablering av utländska kedjor, men på mindre orter kan ibland ett företag dominera marknaden.

porttjänster och driften av själva infrastrukturen. Avregleringar som möjliggör utländsk konkurrens har på senare tid också genomförts inom vissa delmarknader.

Vidare har kommuners och landstings möjligheter att upphandla transporttjänster för att bedriva kollektivtrafik förändrats. En lag tillkom 1988 som tillåter kommuner och landsting att upphandla transporttjänster från externa operatörer som alternativ till att utföra dessa tjänster i egen regi. Detta har inneburit betydande kostnadsbesparingar för den offentliga sidan och ökad konkurrens inom delar av transportbranschen.⁷

Det faktum att Sverige är en liten ekonomi och ett glesbefolkat land kan i en del fall förklara att det råder fåtalskonkurrens, även om en reformering av sektorn skett. I sådana fall kan det vara bättre med konkurrens *om* en transportlinje i en viss region, snarare än att etablera konkurrens *på* denna transportlinje mellan flera aktörer. Det kan också vara viktigare att befärma konkurrens mellan olika trafikslag inom ett geografiskt område, snarare än att t.ex. flera järnvägsbolag skall konkurrera inom samma område.

När det gäller *järnvägstransporter* var Sverige ett av de första länder som separerade förvaltningen av spår, trafikledning och övrig infrastruktur från själva driften av tågtrafiken. Enligt en OECD-studie har Sverige bland de högsta nivåerna på arbets- och totalfaktorproduktivitet inom järnvägssektorn, och Sverige var det land där de största effektivitetsvinsterna för järnvägar kunde observeras under perioden 1989-1994. Samtidigt skall det tilläggas att de svenska priserna på tågresor fortfarande är relativt höga, vilket pekar på att det torde finnas potential för ökad konkurrens (Tabell 1). Det bör dock tilläggas att de lägre priserna i en del andra OECD-länder delvis kan förklaras av statliga subventioner.

För *vägtransporter* är produktivitet och effektivitet i Sverige bland de högsta bland OECD-länderna, och en markant förbättring kunde observeras under perioden 1985-1994. Sverige rankas som ett av de länder med minst antal regleringar inom vägtransporter. Den utländska konkurrensen har dessutom ökat kraftigt till följd av att det är tillåtet för utländska företag att utföra transporter inom Sverige.

Inrikesflygets avreglering i början av 1990-talet innebar etableringsfrihet för svenska flygbolag att trafikera inrikeslinjer. Till en början kunde positiva effekter iakttas, men under 1995 gick utvecklingen mot högre

⁷ Eftersom priserna för kollektivtrafiken i hög grad är reglerade, är det på kostnadssidan som effekterna återfinns. Uppmätta kostnadsbesparingarna inom olika städer och regioner varierar mellan 5-45 procent. I Storstockholm var exempelvis besparingarna för buss- och tunnelbanetrafiiken 18 procent.

priser och färre avgångar. Vid en jämförelse med andra OECD-länder är priserna i Sverige höga (Tabell 1). Förbudet för utländska flygbolag att bedriva inrikesflyg i Sverige togs bort 1997. Denna reform har skapat förutsättning att öka konkurrensen, men är i dagsläget för tidig att utvärdera.

Telekommunikation

Telelagen, som trädde i kraft 1993, har ändrats i olika omgångar under senare år. Lagen innehåller bl.a. regler om samtrafik och dess prissättning. Samtrafikplikt gäller för alla teleoperatörer som tillhandahåller teletjänster i nätet. Prissättningen för samtrafik i det fasta nätet skall vara kostnadsbaserad. Detsamma gäller mobiltelefonoperatörer med betydande inflytande på marknaden. Operatörer med betydande inflytande har bevisbördan för att priserna är kostnadsbaserade. Vidare skall tillsynsmyndigheten Post- och Telestyrelsen, fastställa en tidsgräns för förhandlingar om samtrafikavgifter om parterna begär det. Ett tak för dominerande aktörers abonnemangavgifter har också införts för att säkerställa att dessa hålls på en rimlig nivå. En OECD-utvärdering av telesektorn i medlemsländerna, placerar Sverige i den grupp länder som genomfört de mest omfattande reformerna, samtidigt som den svenska branschen noterar en hög nivå och en gynnsam förbättring av effektivitet över tiden jämfört med andra länder.⁸

Post

Distributionen av post har avreglerats och många nya företag har sökt sig till marknaden. Den dominerande aktören, statligt ägda Posten AB, har i vissa fall anmälts till Konkurrensverket.⁹ Det skall dock understrykas att samtidigt som Posten skall bedriva sin verksamhet affärsmässigt, skall bolaget enligt sina tillståndsvillkor tillhandahålla en rikstäckande service samt tillämpa en enhetlig taxa över hela landet för enstaka försändelser som lämnats in för befordran. Eftersom andra aktörer inte omfattas av dessa förpliktelser, fortsätter Posten att inneha en särställning.

Elsektorn

⁸ Performance and Regulation Patterns in OECD countries: Annex 1. Tables and Figures, 1998.

⁹ Konkurrensverket har vid ett par tillfällen vid vite ålagt Posten att upphöra med vissa åtgärder. Eftersom Posten rättat sig efter dessa beslut har det aldrig lett till något slutligt avgörande. I vissa fall har Posten vunnit processen eller förlikats med övriga aktörer. Tillämpningen av konkurrensreglerna har således varit oklar inom postområdet och aktörer och myndigheter har provat sig fram.

År 1996 genomfördes en elmarknadsreform i Sverige. Det nya regelverket på elmarknaden har inneburit konkurrens i handeln med el, vilket skapar förutsättningar för prispress och ökad konkurrens i elförsörjningen och en ökad valfrihet för elkonsumenterna. Därutöver har regler införts som fastlägger den högsta avgift mindre konsumenter skall behöva betala för timregistrerande mätutrustning samt installation av denna. Nätverksamhet är ett naturligt monopol som regleras och övervakas med stöd av ellagen. En huvudprincip i reformen är att det skall vara en klar boskillnad mellan å ena sidan produktion och försäljning av el, och å andra sidan överföring av el (nätverksamhet). Avregleringen av elmarknaden har inneburit att produktion och försäljning av el omvandlades till konkurrensmarknader. Däremot bedrivs nätverksamheten (drift, underhåll och upplåtelse av ledningarna) alltså som monopol och är föremål för specialreglering och kontroll beträffande såväl nätens tillgänglighet för aktörer som prisutvecklingen för nättjänster.

Förhållandena på elmarknaden har som helhet utvecklats positivt och i enlighet med intentionerna bakom reformen. Konkurrensen på elmarknaden har dessutom ökat genom de förbättrade möjligheterna till handel med utlandet, etableringen av nya aktörer och ökad rörlighet bland vissa kundkategorier. Enligt en OECD-utvärdering av elsektorn, karakteriseras den svenska branschen av en av de högsta produktivitetsnivåerna bland medlemsländerna (Tabell 1). Samtidigt var de svenska elpriserna låga, framförallt för företagskunderna.

Kapitalmarknader

Reformerna började på det makroekonomiska planet med kredit- och valutaavreglering under andra halvan av 1980-talet. Parallellt öppnades för utländska etableringar inom det finansiella tjänsteområdet. Därefter har bank- och värdepappersmarknaden fått en mer konkurrensfrämjande reglering. I stort sett har all finansiell lagstiftning reformerats i syfte att öka konkurrensen med bibehållen stabilitet i det finansiella systemet. Tillsynsmyndigheten, Finansinspektionen, skapades 1991 då Försäkringsinspektionen slogs ihop med Bankinspektionen. En och samma myndighet har nu tillsynsansvaret för samtliga tillståndspliktiga finansiella företag, vilket lett till ökad effektivitet.

Under de senaste tio åren har en betydande inhemsk kapitalmarknad skapats med ett brett utbud av finansiella tjänster både till hushåll och företag. Generellt fungerar kapitalmarknaderna i dagsläget mycket väl, framförallt om man avser prissättningen på kapital till företag och annan utlåning. Finansiella tjänster som vänder sig till professionella aktörer är mer konkurrensutsatta i och med att företagen och bankerna på detta område är mer internationella. En begynnande riskkapitalmarknad har också i allt större utsträckning genererat kapital till nystartade och små och medelstora företag.

På *hushållssidan* har de finansiella företagen blivit mer kundorienterade vilket bl.a. innebär att konsumentens makt har stärkts. Ett tecken på att kapitalmarknaderna fungerar väl är att hushållen ökat sitt aktiesparande och överhuvudtaget blivit mer varierade i val av sparprodukter, och de innehar i allt större utsträckning såväl inhemska som utländska finansiella tillgångar.

Värdepapper

På den svenska värdepappersmarknaden genomfördes en stor reform årsskiftet 1992/93 när børsmonopolet för Stockholms fondbörs avskaffades. Samtidigt ombildades Stockholms fondbörs till ett vinstdrivande bolag. En annan viktig del av børsreformen var att utländska aktörer fick möjlighet att delta i börshandeln. Antalet utländska aktörer på den svenska värdepappersmarknaden har stadigt ökat. Vid sidan av Stockholms fondbörs har det dessutom tillkommit ett antal nya marknadsplatser för små och medelstora företag. Utländska aktörer har också fått möjlighet att delta i clearingverksamhet och kontoföring.¹⁰

Fonder

Inom fondmarknaden har avregleringen framför allt medfört ett större inslag av utländska aktörer. Utländska fondbolag har slutit avtal med svenska distributionsnät, företrädesvis banker och försäkringsbolag. Några fristående fondbolag har också etablerats. Nyetablering av fondbolag (som inte ägs av banker eller försäkringsbolag) har dock varit svår med hänsyn till att det är dyrt att etablera distributionsnät och svårt att få tillgång till etablerade distributionskanaler.

Försäkring

Fondförsäkringar finns i Sverige sedan 1990. Införandet av dessa försäkringar har bidragit till att öka konkurrensen inom försäkringssektorn. Nya aktiviteter har tillkommit som har tagit väsentliga marknadsandelar.

Banker

Förändringar i regleringen på banksidan bidrog till att ett antal s.k. nisch-banker startades. Till viss del berodde det på att bankerna fick rätt att sälja ett statligt skattesubventionerat pensionssparande till allmänheten. Ett annat skäl till att banker startades var att lagstiftningen ändrades så att icke-finansiella aktörer fick möjlighet att äga bank. En

¹⁰ Därutöver kan nämnas att monopolet för Värdepapperscentralen (VPC) kommer att avskaffas årsskiftet 1998/99.

del utländska aktörer har också etablerat sig. Nisch-bankerna fick dock inte den lönsamhet som förväntades, och på senare tid har det skett en konsolidering inom branschen som lett till en högre koncentration. De aktörer inom bank- och försäkringsverksamhet som vänder sig till allmänheten har alltså ökat sin storlek och har blivit färre till antalet.

III Identifiering av kvarvarande hinder

Reformerna på produkt- och kapitalmarknaderna har, som framgått i ovanstående avsnitt, generellt sett haft ett positivt genomslag på konkurrensen. På vissa marknader kvarstår dock konkurrensbegränsande regleringar eller andra hinder. För att få en marknad att fungera väl krävs ofta en rad av kompletterande reformer. I detta avsnitt identifieras de viktigaste hindren, dels inhemska, dels på EU-nivå.

Eftersom Sverige är ett geografiskt sett stort och glesbefolkat land kan det ibland vara svårt att få till stånd en fungerande konkurrens i alla delar av landet, trots att en marknad är helt avreglerad. På marknader med höga etableringskostnader och stordriftsfördelar i kombination med begränsad efterfrågan ökar risken för bristande priskonkurrens. I dylika fall ställs stora krav vid utformning av regelverket för att befrämja *en så väl fungerande konkurrens som möjligt*. På varusidan behöver frågan inte vara lika problematisk, eftersom importkonkurrens är av större betydelse, givet att handelsledet är konkurrensutsatt.

Statsstöd till företag som kan leda till att konkurrensen snedvrids till förmån för vissa företag och branscher (och även länder), är ett begränsat problem för Sverige jämfört med andra länder.¹¹ Sverige strävar efter att reducera stöd till företag. Även om stöd till företag inom EU till stora delar är horisontellt utformade för att t.ex. stödja FoU eller på regionalpolitiska grunder, blir ofta effekten att vissa branscher gynnas.

Varumarknader

Regleringar i detaljistledet

De flesta varuproducerande branscher fungerar tillfredsställande i Sverige. Vissa regleringar och ibland lagstiftningen kan dock i några fall

¹¹ Bland EU-länderna hade Sverige det lägsta nationella stödet till företag inom tillverkningsindustrin, mätt som stöd i förhållande till förädlingsvärde för perioden 1994-96 (runt en procent för Sverige jämfört med genomsnittet på ca 3 procent för EU15). Sverige hade också bland det lägsta stödet mätt som stöd per anställd (European Commission, *Sixth Survey on State Aid in The European Union*, 1998).

begränsa konkurrenstrycket i distributions- och detaljistledet. Möjligheterna till konkurrens inom *livsmedelshandeln* påverkas av t.ex. Plan- och bygglagens regler som innebär att kommunerna kan pröva etableringen av livsmedelsbutiker.¹²

Ett annat reglerat område är *distribution av läkemedel* där det statliga Apoteket AB innehar monopol. Därutöver är prissättningen på läkemedel reglerad i Sverige och andra EU-länder. Regleringarna inom läkemedel har som övergripande syfte att garantera patienternas hälsa och säkerhet, samt tillgång till läkemedel. På EU-nivå fungerar *handelsledet för bilar* sämre till följd av nationella regler och avsaknad av harmonisering på EU-nivå. Möjligheterna till kommersiell parallellimport är exempelvis fortfarande begränsade.

Inre marknadens funktionssätt

Trots omfattande ambitioner att förbättra funktionen av den inre marknaden, kvarstår en del omotiverade regleringar i EU-länderna samtidigt som genomförandet av direktiv inte skett fullt ut. Detta har en dämpande effekt på konkurrensen på flera svenska marknader, och håller delvis tillbaka den stora potential som den inre marknaden har. Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi med ett stort utlandsberoende är det av särskild vikt för Sverige att den inre marknaden fungerar väl.

Ett bristfälligt framtagande av *standarder* har bidragit till att de gemensamma bygg- och konstruktionsreglerna i EU är svåra att tillämpa.¹³ Därmed begränsas fortfarande importen av byggmaterial och byggtjänster, vilket hämmar konkurrenstrycket på den svenska marknaden. Tillämpningen av *principen om ömsesidigt erkännande* behöver förbättras. Principen fungerar dåligt på såväl de icke-harmoniserade områdena som för erkännande av provning och kontroll på det harmoniserade området.¹⁴

Offentlig upphandling är vidare ett stort och viktigt område där det fortfarande finns brister på EU-nivå. Offentlig upphandling omsätter betydande belopp i medlemsländerna och inbegriper en rad branscher. Dock är deltagandet av företag från andra medlemsländer lågt i upphandlingar på den inre marknaden. Anledningen är dels dålig kunskap om förfarandet till följd av att regelverket är komplicerat, dels

¹² Den begränsade tillgången på attraktiva butikslägen är i många fall också en faktor som försvårar möjligheterna för nya aktörer att etablera sig.

¹³ EU:s byggmaterialdirektiv som trädde i kraft 1991 har inte fullt ut genomförts. I direktivet krävs att byggmaterial skall uppfylla krav som ställs i europeiska standarder eller har ett europeiskt godkännande.

¹⁴ Ett exempel är var distinktionen dras mellan livsmedel, kosttillskott och läkemedel. Definitionen varierar mellan medlemsstaterna.

bristande information om pågående upphandlingar. Även nationella preferenser har varit en bidragande orsak. En ökad transparens vid offentliga upphandlingar skulle kunna leda till ökad handel inom EU.

Transport, kommunikation och energi

Tre faktorer som fortfarande begränsar möjligheterna till ökad konkurrens inom sektorerna transport, kommunikation och energi är reglering av tillträde till och prissättning av nät, kvarvarande dominerande aktörer, och hinder som gör att marknaden till småkunder fungerar sämre.

Tillträde till och prissättning av nät

Inom flera delmarknader har det visat sig svårt att prissätta och reglera operatörers användning av näten, framförallt när det är fråga om renodlade naturliga monopol. Problemet förstärks av att en del glesbefolkade marknader fungerar sämre. I uppföljningar av *elreformen* har man exempelvis funnit att elföretagen ibland organiserat nätverksamheten på ett sätt som inte varit i enlighet med syftet med bestämmelserna om separering av nät- och elhandelsverksamhet. Detta har medfört risk för korssubventionering mellan konkurrensutsatt elhandelsverksamhet och nätverksamhet. Ett närbesläktat exempel är att en av aktörerna på *inrikesflygmarknaden* efter avregleringen inledningsvis tilläts fortsätta fördelningen av start- och landningstillstånd.¹⁵

Dominerande aktörer

Vidare är det problem med att uppnå ökad konkurrens efter en avreglering till följd av att den tidigare monopolisten fortfarande finns kvar som dominerande aktör trots att t.ex. direkta etableringshinder har tagits bort. Företag som fanns på marknaden före avregleringen har ofta en konkurrensfördel framför nya aktörer. Därför är det viktigt att överväga åtgärder för att motverka omotiverade fördelar.¹⁶ Strukturen med en dominerande aktör kan också förstärkas av förpliktelser från statens sida. Detta är fallet på postmarknaden, där statliga Posten har en rad förpliktelser, t.ex. erbjuda rikstäckande kassaservice och post-distribution. Så länge de tidigare monopolisterna har kvar dessa förpliktelser, behåller de delvis sin särställning.

¹⁵ Det finns liknande problem inom *Posten*, som rör tillgången till postboxar och adressändringsregister. Inom postområdet har emellertid ett reformarbete initierats för att åtgärda dessa hinder.

¹⁶ När den svenska taximarknaden avreglerades fick t.ex. de etablerade bolagen behålla sina gamla telefonnummer som var inarbetade hos kunderna.

Småkunder

Inom exempelvis elmarknaden har det framkommit att många större företagskunder har kunnat sänka sina elkostnader, medan konkurrensen beträffande leveranser av el till hushåll fortfarande är bristfällig framförallt på grund av kostnader för byte av mätare.¹⁷ Det finns således en risk för inkomstöverföring från små till stora elkunder. För att elmarknaden ska fungera mer tillfredsställande krävs också att konkurrensen på säljarsidan och rörligheten på köparsidan ökar.

Kapitalmarknader

Kapitalmarknaderna fungerar i de flesta fall mycket bra. Kvarvarande hinder som diskuteras nedan omfattar tillgång till vissa betalningssystem, hushållskunders begränsade rörlighet mellan banker, fonder och försäkringsbolag, samt faktorer som har med den inre marknaden att göra.

Tillgång till betalningssystem

Tillgång till betalningssystem, exempelvis överföringar, bankomat och giro, kan utgöra ett konkurrenshinder för mindre nisch-banker. Dessa system har utvecklats gemensamt under lång tid av de stora bankerna, och de nya mindre bankerna anser att de etablerade bankerna kräver ett för högt pris för att få tillgång till systemen. Detta konkurrensproblem påminner om tillgång och prissättning av nät inom t.ex. transporter.

Hushållsmarknaden

Ett tecken på bristande konkurrens på bank- och försäkringsmarknaden är att kunderna inte byter mellan olika företag. En förklaring till att bankkunder inte byter bank kan vara upparbetade relationer och att det är svårt/kostsamt att jämföra olika alternativ. En större rörlighet bland bankkunder och fondsparare skulle öka konkurrensen och därmed sannolikt leda till ett bättre och billigare tjänsteutbud på banksidan. En förklaring till att priset inte förefaller vara avgörande vid val av fond kan vara att kunderna ofta är knutna till sin bank via lån och inlåning och därför också köper andra tjänster från banken.

Reavinstbeskattning vid inbyte av fondandelar kan vidare vara ett skäl till att rörligheten är begränsad mellan olika fonder. Detta kan innebära att

¹⁷ År 1997 infördes ett takpris på 2 500 kronor för timregistrerande mätutrustning och dess installation. Emellertid betraktas detta alltså som en relativt hög kostnad och Näringsutskottet inom Riksdagen driver för närvarande frågan att mätarkrav skall slopas för hushåll, och på sikt även för mindre företag, i syfte att dessa i ökad grad skall vända sig till den konkurrensutsatta delen av marknaden.

priset som konkurrensmedel inte fungerar tillfredsställande. Emellertid skulle förändringar i form av exempelvis uppskov med reavinstbeskattning för att öka rörligheten inte vara förenligt med kravet på en likformig och enhetlig kapital- och inkomstbeskattning.

Inom livförsäkringsområdet finns det rester av pris- och produktregleringar samt nyetableringshinder finns i form av ett vinstutdelningsförbud för livförsäkringsbolag. Möjligheten för en livförsäkringstagare att byta försäkringsbolag är starkt begränsade. Regleringen har byggts upp för att skydda konsumenterna men inneburit att företagen i allt för hög grad skyddats från konkurrens. Det riskerar att leda till effektivitetsförluster som slutligen även drabbar konsumenterna.

Harmonisering av regler

I likhet med en del produktmarknader finns även vad avser kapitalmarknaderna några problem kvar som gör att den inre marknadens fria rörlighet inte får fullt genomslag. Konkurslagstiftning är ett exempel. Om ett finansiellt företag med verksamhet i flera olika medlemsstater hamnar på obestånd innebär nuvarande reglering problem eftersom konkursreglerna inte är harmoniserade.

IV Slutsatser och fortsatt arbete

Den svenska regeringen avser att fortsätta reformerna på produkt- och kapitalmarknader för att befrämja konkurrens och förverkligandet av den inre marknaden. Syftet är att reformerna skall leda till lägre priser, ökat urval och bättre kvalitet på produkter och tjänster till nytta för konsumenterna. I detta avsnitt ges en översikt av viktigare pågående arbete.

Tillämpning av Konkurrenslagen

- Under 1998 har Konkurrensverket påbörjat en övergång mot en mer aktiv tillämpning av konkurrenslagen. Myndigheten kommer framtida att sträva efter att öka andelen egna initiativ för att uppdaga och ingripa mot förbjudna konkurrensbegränsningar.

Konkurrens mellan privata och kommunala företag

En rad utredningar och åtgärder har initierats för att komma tillrätta med de konkurrensproblem som föreligger i gränslandet mellan privat och offentlig verksamhet.

- Regeringen har inrättat ett Råd för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor. Rådet skall behandla klagomål om konkurrenssnedvridningar samt etablera spelregler på längre sikt.

Rådet leds av en opartisk ordförande, och har ledamöter från näringsliv och offentlig sektor.

- Remissbehandling av ett utredningsförslag pågår angående att öppna för konkurrens vad gäller distribution av läkemedel.

Tillträde till och prissättning av nät

- Post- och telestyrelsen har tillsyn över efterlevnaden av telelagen bl.a. i fråga om kravet på kostnadsbaserad av samtrafiksavgifter
- För att förbättra konkurrensen på postområdet pågår arbete med att försäkra lika villkor för tillgång till bl.a. postboxar, adressändringar och postnummer.
- Elmyndigheten arbetar med liknande frågor för elsektorn, för att etablera en prissättning som gagnar nyinträde på marknaden och som kan leda till ökad konkurrens.
- På EU-nivå deltar Sverige aktivt i arbetet för harmonisering av regler för tillgång till transportnät, exempelvis järnvägar, respektive avgiftssystem för dessa. Det senare omfattar dels avgiftsnivåer som utesluter monopolprissättning och dels harmonisering av uppbördssystem för vägavgifter.

Minska dominerande aktörers särställning

- På uppdrag av regeringen har Post- och telestyrelsen under våren 1998 presenterat en utredning som innehåller förslag till framtida förvaltning och säkerställande av den postala infrastrukturen, dvs. de system och anläggningar som behövs för upprätthållande av en effektiv och tillförlitlig postbefordran. Mot bakgrund av denna utredning ser regeringen för närvarande över möjligheterna att dels skapa förutsättningar för ett bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen, dels främja konkurrensneutraliteten på den avreglerade postmarknaden.

Förbättringar på kapitalmarknader

- Sverige kommer att ta i bruk ett nytt ålderspensionssystem från och med 1999. Av pensionspremien kommer 13,5 procent att föras till ett fonderat premiereservsystem. Befolkningen kommer för dessa medel att kunna välja placeringsalternativ i både inhemska och utländska s.k. UCITS-fonder. Fondmarknaden kommer därför sannolikt utsättas för större konkurrens.
- För att förbättra informationen till fondandelsägare har regeringen förelagt riksdagen ett förslag att svenska fondbolag till varje fondandelsägare årligen skall redovisa i kronor vilka kostnader som belastar deras sparande.¹⁸

¹⁸ Sverige har för avsikt att driva denna fråga också på EU-nivå.

- Regeringen har aviserat att lägga en proposition våren 1999 om en ny reglering för livförsäkringsbolagen. Syftet är att ge möjlighet att dela ut vinst i livbolag och avskaffa de rester av pris och produktregelring som finns idag. Konsumentintresset skyddas genom att främja god ekonomisk genomlysning av försäkringarna och en tydligare uppdelning mellan försäkringstagarnas medel respektive försäkringsbolagets riskkapital.
- Banklagskommittén arbetar på förslag om nya rörelseregler för banker. Arbetet är inriktat på att identifiera de samhällsekonomiskt vitala funktioner som fullgörs av det finansiella systemet och koncentrera reglerings- och tillsynsinsatserna till dessa områden i den mån de är skyddsvärda. Den funktionella ansatsen ökar utrymmet för olika finansiella företag att ha olika inriktning på sin verksamhet, vilket i sin tur torde medföra skärpt konkurrens.

Inre marknadsfrågor för ökad konkurrens

- Mot bakgrund av att handlingsplanen för den inre marknaden löper ut 1998 är det viktigt för Sverige att ett nytt instrument konkretiseras för att även fortsättningsvis kunna identifiera och bearbeta kvarstående problem inom ramen för strikta tidsgränser. Kommissionens resultattavla för den inre marknaden (The single market scoreboard) är i detta sammanhang ett av de nya instrument som förväntas få stor betydelse. Resultattavlan kan utgöra en viktig länk mellan det arbete med ekonomiska reformer som sker inom ramen för Ekofin och det arbete som bedrivs i Inre marknadsrådet.
- Sverige arbetar aktivt på såväl nationell som EU-nivå med att förbättra och förenkla regelverken som omgärdar offentlig upphandling. Den oberoende myndigheten Nämnden för Offentlig Upphandling är under översyn, och medel har avsatts för att öka kunskapen bland svenska företag om offentlig upphandling.
- Sverige verkar för att en miljöanpassad upphandling skall stimuleras. Från svensk sida har framförts att reglerna för offentlig upphandling bör analyseras med avseende på huruvida de överensstämmer med EU:s mål om en hållbar utveckling.
- Under senare tid har ett antal initiativ tagits beträffande nationell regelförenkling som är en viktig del av regeringens tillväxtpolitik. Sverige deltar även aktivt i det arbete som sker på EU-nivå. För svenskt vidkommande är det av stor vikt att de regler som beslutas såväl på EU-nivå som på nationell nivå uppfyller kraven på förutsägbarhet, objektivitet och transparens.

Övriga frågor på EU-nivå

- Sverige har av tradition drivit en frihandelsvänlig politik, och anser att konkurrensen och den ekonomiska utvecklingen inom EU skulle främjas av en mer liberal handelspolitik gentemot tredje land. Vidare har Sverige på EU-nivå framhållit att parallellimport av märkesvaror

från länder utanför EES området åter bör tillåtas eftersom detta pressar konsumentpriserna.

- Andra områden som Sverige driver aktivt på EU-nivå är strävan att minska de totala statsstödsnivåerna till företag eftersom dessa riskerar att snedvrider konkurrensen, och att åstadkomma en reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken.