

2024-10-17
LI2023/00030
LI2024/01939

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Konkurrensverket
Ringvägen 100
118 60 Stockholm

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Statistiska centralbyrån
Solna Strandväg 86
171 54 Solna

Uppdrag till Konkurrensverket, Boverket och Statistiska centralbyrån att utreda hur pristransparensen inom byggmaterialektorn påverkar prisbildningen och förutsättningarna för effektiv konkurrens inom byggsektorn

Regeringens beslut

Regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att kartlägga pristransparensen inom byggmaterialmarknadens olika led och utreda hur denna påverkar prisbildningen, konkurrensen och kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. Konkurrensverket ska vidare analysera hur bristande pristransparens genom påverkan på prisbildning och marknadsvillkor i sin tur påverkar bostadsbyggandet. Analysen bör fokusera på de delar av byggmaterialmarknaden som Konkurrensverket bedömer har störst betydelse för bostadsbyggandet. Konkurrensverket ska fokusera på de delar inom byggmaterialektorn där bristande pristransparens bedöms ha en betydande påverkan på effektiv prisbildning, vara ett hinder för effektiv konkurrens eller bidra till oskäligen kostnader.

Konkurrensverket ska vid behov identifiera om det finns informationsmängder som inte är allmänt tillgängliga och som skulle kunna förbättra pristransparensen på byggmaterialmarknaden, så som exempelvis transaktionsdata.

Konkurrensverket ska lämna förslag på konkreta åtgärder för att förbättra pristransparensen på byggmaterialmarknaden i syfte att skapa bättre förutsättningar för effektiv prisbildning och priskonkurrens och en bättre fungerande byggmaterialmarknad. Fokus för åtgärderna bör vara att stärka transparensen i hela leverantörskedjan och öka synligheten av faktiska

nettopriser för slutkund. Den administrativa bördan för företag ska beaktas och minimeras.

Konkurrensverket ska, inom ramen för uppdraget, och vid framtagande av konkreta åtgärdsförslag, beakta utvecklingen i andra jämförbara länder, i första hand inom Europeiska unionen, EES-området och i Storbritannien, och även ta del av erfarenheter från andra länder som kan vara relevanta för uppdragets genomförande.

Konkurrensverket ska när verket utför uppdraget inhämta kunskap och erfarenhet från Upphandlingsmyndigheten samt föra en dialog med och inhämta synpunkter från berörda organisationer.

Regeringen ger vidare Boverket i uppdrag att bistå Konkurrensverket med underlag utifrån sitt ansvarsområde.

Regeringen ger dessutom Statistiska centralbyrån i uppdrag att bistå Konkurrensverket med nödvändig statistik och statistiska bearbetningar.

Konkurrensverket ska senast den 31 november 2025 lämna en skriftlig slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

För uppdraget får Konkurrensverket under 2024 använda högst 1 500 000 kronor som ska redovisas mot det under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik för budgetåret 2024 uppförda anslaget 1:1 Bostadspolitisk utveckling, anslagsposten 1 Bostadspol. utv. – del till KamK. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition till Kammarkollegiet senast den 15 november 2024.

Medel som inte har använts för avsett ändamål ska återbetalas senast den 1 mars 2025 till Kammarkollegiet. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning av använda medel lämnas till Kammarkollegiet. Redovisning, rekvisition och återbetalning ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Bakgrund och skälen för regeringens beslut

Bristande konkurrens inom byggsektorn har återkommande identifierats som en möjlig orsak till stigande byggkostnader och utgör ett hinder för bostadsbyggandet. Frågan har behandlats av ett flertal betänkanden exempelvis Från

byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44), Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn (SOU 2002:115), Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:115) och senast i betänkandet Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75.). Därutöver har Konkurrensverket och Boverket återkommit till frågan i flera rapporter. De senaste rapporterna är Konkurrenssituationen inom bygg- och byggmaterialindustrierna i andra länder (Boverkets rapport 2018:34), Bättre konkurrens i bostadsbyggandet, En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov (Konkurrensverkets rapport 2018:7) och Konkurrensen i byggmaterialindustrin (Konkurrensverkets rapport 2021:4).

Gemensamt för samtliga betänkanden och rapporter är att de beskriver byggmarknadens särdrag och konstaterar att det finns problem med konkurrenssituationen inom byggsektorn. Konkurrensverket har också återkommande konstaterat att byggmaterialmarknaden såväl som byggbranschen i sin helhet lider av bristande konkurrens. Senast gjorde Konkurrensverket det i den ovan nämnda rapporten 2021:4. Bristfällig konkurrens bidrar, enligt regeringens mening, till ett mer begränsat utbud och högre priser såväl när det gäller nya bostäder som vid renovering och ombyggnad.

Bristande konkurrens inom byggsektorn har flera grunder, men en faktor som återkommande har pekats ut över flera decennier är låg pristransparens. Låg pristransparens kan i sig, oaktat konkurrensperspektivet, leda till dåliga ersättningsvillkor och omotiverat hög kostnadsutveckling, t.ex. genom val av produkt, enbart p.g.a. incitamentsstrukturerna för de olika aktörerna i leverantörsleden. Inom byggsektorn förekommer olika former av ersättningsystem, och system med retroaktiva och dolda rabatt- och bonussystem, som genom att begränsa marknadsaktörernas tillgång till prisinformation eller dölja faktiska nettopriser, försvårar effektiv prisbildning och konkurrens.

Förekomsten av officiella listpriser och olika former av rabatter från dessa listpriser har lång tradition i byggbranschen och kan ha flera syften. Förutom vanliga rabatter på inköp, vilka ger ett lägre inköpspris, förekommer även retroaktiva rabatter som återbetalas efter det att inköpen är gjorda. Slutkunden betalar normalt utifrån listpriser, inte sällan med ett påslag på dessa

priser, medan rabatter tillfaller andra delar av värdekedjan. Detta skapar i sig kostnadsdrivande incitament i leden mellan tillverkare och slutkund.

Rabatterna tillfaller i hög grad mellanhänder som köper in byggmaterial, t.ex. installatörer och entreprenörer, och kommer sällan beställaren till del.

Konkurrensverket konstaterar i den ovan nämnda rapporten 2021:4 att en enkätundersökning (2021) visar att sedvanliga rabatter erhålls av 91 procent av byggtreprenörerna och 98 procent av installationsföretagen.

Konkurrensverket anger i samma rapport att det kan handla om rabatter i storleksordningen några procentenheter av det totala fakturerade underlaget upp till 20 procent av materialets fakturerade värde i enskilda fall. Dolda rabatt- och ersättningsvillkor skapar därtill snedvridande incitament för installatörer och entreprenörer att erbjuda det material som ger högst avkastning för egen del, i stället för den produkt som möter beställarens specifikation till bästa pris.

Pristransparensen är låg i flera led. Även grossister och distributörer använder systematiskt kundspecifika rabatter till de bruttopris som listas, vilket begränsar prisjämförelser. Frågan om rabatter regleras delvis i befintliga standardavtal, ofta ingår t.ex. i avtal att de rabatter som gynnar utföraren ska tillgodogöras beställaren, men detta fungerar ofta dåligt i praktiken.

Retroaktiva rabatter är den typ av rabatt som i störst utsträckning skapar problem på marknaden eftersom dessa sällan redovisas som en ingående del i kostnaden för ett byggprojekt och inte alltid förs vidare till byggherren, vilket därmed riskerar att försvåra en effektiv prisbildning. Avtal mellan byggherre och entreprenör grundar sig ofta på en överenskommelse om att kostnaden för ingående material ska debiteras enligt entreprenörens självkostnad för materialet, med ett procentuellt påslag för administration och vinst. Inköpen av material sker ofta genom grossister som erbjuder retroaktiva återbetalningar som inte alltid redovisas på den faktura som entreprenören uppvisar som kostnadsunderlag till byggherren. Systematisk användning av retroaktiva rabatter förekommer i omfattande utsträckning i de flesta delar av materialförsörjningen inom byggbranschen, och inte enbart i grossistledet.

Rabatter kan också, i synnerhet om de erhålls i efterhand utan beställarens eller byggherrens vetskap, öka risken att en leverantör väljs utifrån storleken

på retroaktiv ersättning framför den för slutkunden mest kostnadseffektiva lösningen.

Enligt Konkurrensverket är det oklart om befintlig prisstatistik ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen på byggmaterial (rapport 2021:4). Myndigheten har inte kunnat avgöra om index för kostnadsutvecklingen för byggmaterial representerar den faktiska kostnadsutvecklingen för byggmaterial. Konkurrensverket menar att den allmänna bilden av ökade kostnader för byggmaterial i mångt och mycket baseras på ett antal indexprodukter som mäter prisutvecklingen för en rad varuslag. Ett särskilt problem är därvidlag att indexen bygger på inrapporterade prisuppgifter från marknadsaktörer snarare än transaktionsdata, något som Konkurrensverket anser skapar utmaningar. Ett prisindex för byggmaterial baserade på transaktionsdata, snarare än självrapporterade uppgifter, bör kunna ge en bild över den faktiska kostnadsutvecklingen och göra statistiken mer tillförlitlig.

Det finns ett fortlöpande behov av att studera och stärka konkurrensförhållandena på byggmarknaden och att göra fördjupande studier av vissa områden. Bristfällig pristransparens är i sig ett problem som kan få stor påverkan på konkurrensen samt på kundernas och konsumenternas möjligheter att agera. Konkurrensverket har också tydligt pekat på den bristande transparensen när det gäller prisbildningen på byggmaterialmarknaden som ett område där det finns stora möjligheter till förbättringar (rapport 2021:4).

Många andra branscher ser en utveckling med högre pristransparens och bättre jämförbarhet, men samma mönster kan inte utläsas på marknader för byggmaterial. För att förbättra marknadens funktion är det, enligt regeringens mening, en förutsättning att ett byggprojekts olika moment prissätts i konkurrens och att de inblandade aktörerna är informerade om faktiska priser.

Regeringen beräknar att 3 000 000 kronor kommer att avsättas för uppdraget till Konkurrensverket för 2025 under förutsättning att riksdagen anvisat medel för det aktuella anslaget.

På regeringens vägnar

Peter Kullgren

Birger Axelsson

Kopia till

Finansdepartementet /OFA, BA, OU och ESA

Klimat- och näringslivsdepartementet /NIM

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet /BB

Kammarkollegiet

Upphandlingsmyndigheten