

## 8 Ägarsambandens betydelse för konkurrensen

Konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrin har studerats i flera statliga offentliga utredningar i decennier. De identifierade konkurrensproblemen har i stort sett inte ändrats i någon väsentlig utsträckning sedan dess, vilket lyfts fram av direktiven till denna utredning.

Det finns flera indikationer på konkurrensproblem inom byggsektorn. Inom byggmaterialmarknaden noteras en hög koncentration, låg kundörslighet och dålig pristransparens. I utredningens direktiv uttalas att förutsättningarna i dessa sektorer möjligen kan vara av sådant slag att de inte stämmer med lärobokens modell för perfekt eller monopolistisk konkurrens, med inga eller låga naturliga inträdeshinder och intensiv priskonkurrens mellan homogena och därmed lätt utbytbara produkter. En hypotes är att de problem som återkommande lyfts genom åren i statliga utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av strukturella förutsättningar inom sektorn. En sådan strukturell förutsättning som nämns är ägarsambanden, inte minst i den vertikala dimensionen, vilka bör undersökas närmare. Sådana strukturella förutsättningar fångas inte av traditionella mått på marknadskoncentration, den kanske vanligaste indikatorn för konkurrensstryck på en marknad.

Direktiven föreskriver följande steg i utredningen av byggsektorn och byggvaruindustrin (Dir 2014:75):

- Kartläggning av s.k. horisontell och vertikal integration samt övriga ägarsamband.
  - Övriga ägarsamband kan antingen vara i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare, exempelvis ägarsfärer.

- Identifiera vilka ägarsamband som påverkar konkurrensen negativt.
  - Här gäller det att bedöma vilken typ av ägarsamband som kan påverka företagens konkurrensuppträdande i en för samhället negativ riktning.
- Föreslå åtgärder för bättre konkurrens.
  - Här ingår såväl förslag för att motverka skadliga konkurrens-effekter av sådana ägarsamband samt att ge förslag på hur konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterial-industrierna kan utvecklas och främjas.

I resterande delar av detta kapitel utreds först varför ägandet spelar roll för konkurrensen inom byggsektorn och byggvaruindustrin. Därefter behandlas de tre punkterna ovan i tur och ordning.

## **8.1 Hur påverkar ägarsambanden konkurrensen?**

I detta avsnitt beskrivs närmare de olika typerna av ägarsamband som finns i byggbranschen och hur dessa kan påverka hur företagen konkurrerar på marknaden. Kopplingar mellan ägarsamband och konkurrensproblem i tidigare utredningar av byggbranschen diskuteras, samt vilka förslag dessa lämnat för att åtgärda konkurrensproblemen.

I avsnitt 8.1.1 behandlas vad ägarsamband är och varför de är relevanta för konkurrensen och i 8.1.2 belyses ägarsamband i tidigare utredningar och förslag på åtgärder för att stärka konkurrensen

### **8.1.1 Ägarsamband och konkurrens**

Ägarsamband kan i korthet förstås som att beskriva vilka aktörer som äger de olika företagen som agerar på en eller flera näraliggande marknader. Ägarsamband påverkar konkurrensen eftersom det påverkar företagets möjligheter och incitament att bestämma pris och kvalitet på produkterna. Traditionella mått på marknads-koncentration fångar endast delvis de konkurrensproblem som kan

uppstå genom sådana ägarsamband. När det föreligger korsvist eller gemensamt ägande är dessa mått bristfälliga eftersom en ägare kan ha ägarintressen i två konkurrerande företag.

Det kan därför hävdas att förekomsten av horisontell och vertikal integration samt andra ägarsamband i form av korsvist ägande eller gemensamma bakomliggande ägare är viktiga strukturella förutsättningar som påverkar hur effektiv konkurrensen är.

Nedan beskrivs de olika former av ägarsamband i byggbranschen som undersöks närmare samt vilka konsekvenser sådana ägarsamband har för konkurrensen.

*Horisontell integration* innebär att ett moderbolag äger ett dotterbolag och att båda bolagen befinner sig i samma marknadsled och säljer konkurrerande produkter. Applicerat på byggbranschen innebär det att företaget inom ett och *samma byggledd* har en ägar-koppling, se relationen mellan Företag A och Företag B i figur 8.1. Horisontell integration leder till en hög koncentrationsgrad ofta som en följd av att ett företag förvärvar en konkurrent. På marknader med hög koncentration ökar risken för att konkurrensen fungerar sämre. Hög koncentration minskar incitamenten för enskilda företag att pressa priserna, stärker förutsättningarna för konkurrensbegränsande samarbeten och kan skapa förutsättningar missbruk av marknads-makt, exempelvis i syfte att utestänga nya företag från marknaden.<sup>1</sup> Detta kan exempelvis resultera i högre priser och lägre (eller snävare) utbud.<sup>2</sup>

*Vertikal integration* innebär att ett moderbolag äger ett dotterbolag och att de båda bolagen befinner sig i två olika marknadsled, dvs. mellan företag som befinner sig i olika delar av en produkts värdekedja. Applicerat på byggbranschen innebär det att två eller flera företag som är verksamma inom *olika byggledd* har en ägar-koppling, se relationen mellan Företag A och Företag C i figur 8.1. Vertikal integration sker vanligtvis genom att ett företag förvärvar ett företag i ett annat marknadsled. Förändringar i vertikal integration är vanligtvis motiverade av effektivitetshänsyn och speglar bland annat en avvägning mellan att konkurrensutsätta olika led i en verksamhet och hur detta kan påverka investerings-

---

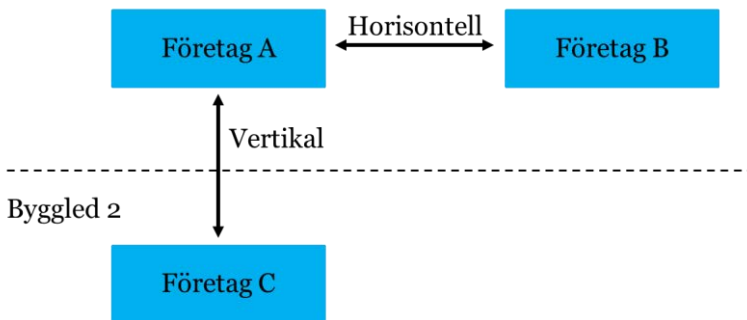
<sup>1</sup> Europeiska kommissionens riktlinjer, 2004/C31/03, par. 22 ff.

<sup>2</sup> Hög koncentrationsgrad kan dock vara välfärdshöjande om det exempelvis leder effektiviseringar (Europeiska kommissionens riktlinjer, 2004/C31/03, par. 76 ff.)

incitamenten i dessa. Exempelvis kan outsourcing av produktion av en insatsvara leda till lägre pris på grund av att produktionen konkurrensutsätts, men en leverantör som är utbytbar kommer samtidigt att vara mindre villig att göra investeringar som ökar värdet av relationen till en specifik köpare. Ökad vertikal integration kan, när den sker mellan företag på marknader med hög koncentrationsgrad, emellertid också ge upphov till konkurrensbegränsande effekter.<sup>3</sup>

Figur 8.1 Horisontell och vertikal integration

Bygglad 1



Copenhagen Economics

Utöver horisontell och vertikal integration kan det också vara relevant att tala om *ägarsfärer*. Ägarsfär är ett vitt använt begrepp som här tolkas som att *medlemmarna i en ägarsfär agerar och röstar gemensamt*.<sup>4</sup> Applicerat på byggbranschen kan det innebära att ett moderbolag äger ett eller flera dotterbolag både inom byggbranschen och i anslutning till byggbranschen. Ett exempel på detta är en koncern som har ägande både i en byggtreprenör och i en bank.

Om en ägarsfär äger flera företag i, eller i anslutning till, byggbranschen kan de traditionella måtten på horisontell och vertikal

<sup>3</sup> Det ska nämnas att vertikal integration dock ofta kan leda till en förbättrad konkurrens. Vertikal integration kan exempelvis eliminera problemet med dubbel marginalisering, dvs. att varje företag i värdekedjan lägger på en vinstmarginal på sina produkter, vilket leder till lägre priser för konsumenten. (Se ex. Pepall, L., et al., 2005, *Industrial Organization, Contemporary Theory & Practice*, 3rd Ed., s. 426).

<sup>4</sup> Definition av SIS Ägarservice.

integration vara missvisande. Exempelvis kan två företag som är verksamma inom samma marknadsled, och som är del av två separata koncerner, ägas av samma ägarsfär. Om ägarsfären har tillräckligt inflytande över företagen, utan att formellt vara kontrollägare, kan ägarsfären ha både incitament och möjlighet att påverka företagets konkurrensbeteende. Exempelvis kan de båda koncernerna, genom att ha en gemensam bakomliggande ägare, ha lägre incitament att konkurrera mot varandra genom att sänka sina priser. Vidare kan ägarsfärerna också underlätta för koncernerna att explicit samordna sitt konkurrensuppträdande avseende prisstruktur och geografisk marknad, vilket är olagligt.<sup>5</sup>

Ovan diskuterades strukturen på olika typer av ägarsamband. Det är också relevant att beakta vilka *ägarandelar* som kännetecknar ägandet. En skillnad görs mellan majoritets- och minoritetsägande. Ägarandelen påverkar både vilken utdelning ägaren har rätt till och dennes inflytande över företaget. Ägarandelens betydelse kan skilja sig för utdelning och inflytande eftersom det senare ytterst bestäms av vem som kan samla ihop en röstmajoritet. Exempelvis kan en ägare som har rätt till 51 procent av utdelningarna inneha 100 procent kontroll. Relationen mellan utdelningar och kontroll kompliceras ytterligare av att det i Sverige finns aktier med differentierad rösträtt. Såväl incitamenten som möjligheterna för ägaren att påverka företagen är i regel större vid majoritetsägande än vid minoritetsägande och samarbetsavtal.<sup>6</sup>

Figur 8.2 nedan illustrerar ett exempel på ägarsamband. Varje ruta i *byggbranschen* indikerar ett byggled och byggleden utgör tillsammans byggbranschen som den beskrivits i kapitel 4. Rutorna utanför byggbranschen representerar branscher i anslutning till byggbranschen.

Koncernen i figuren äger företag verksamma inom byggvarutillverkning, byggvarudistribution och byggentreprenad, vilket betyder att koncernen är vertikalt integrerad. Pil A i figuren illustrerar exempelvis att en byggvarudistributör köper byggvaror från en byggvarutillverkare inom samma koncern.

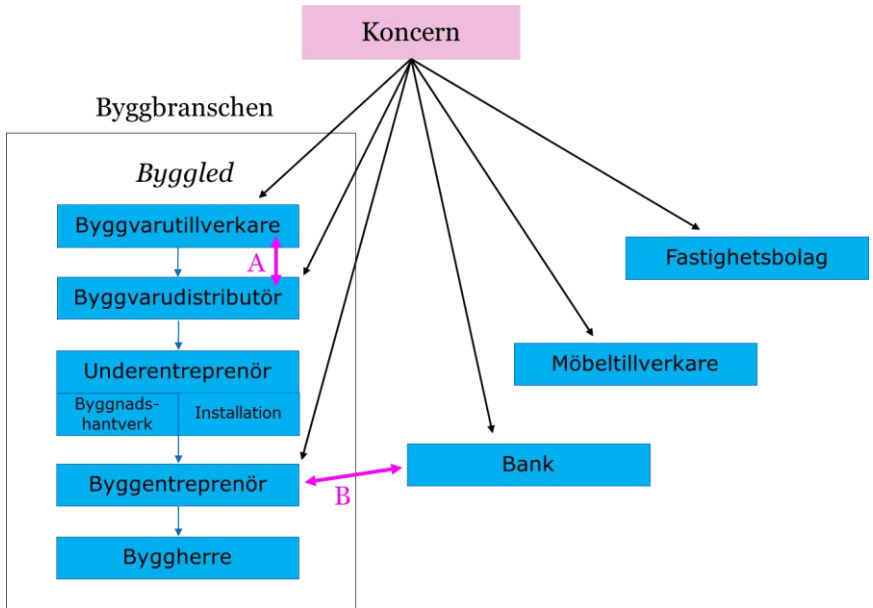
---

<sup>5</sup> Europeiska Kommissionen, 2004/C31/03, *Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer*, 5 februari 2004, par. 48.

<sup>6</sup> Se Europeiska Kommissionen, SWD(2013) 239 Final, Annex 1, 25 juni 2013, s. 3.

Koncernen kan också ha ägande i företag som endast har viss koppling till byggbranschen, som illustreras av boxarna utanför byggbranschrutan. Pil B i figur 8.2 exemplifierar en koppling mellan bankverksamheten och byggtreprenörsledet. .

Figur 8.2 Ägarsamband i och i anslutning till byggbranschen



Källa: Copenhagen Economics, anpassat från Statskontoret, 2012:25, 2012, s. 42, 87.

### 8.1.2 Tidigare utredningar och förslag

Tidigare utredningar av byggsektorn och byggvaruindustrin har pekat ut ett antal konkurrenshämmande faktorer som relaterar till strukturella ägarsamband i byggbranschen.<sup>7</sup> I Bygghälsöns betänkande noterades att byggbranschen karaktäriseras av en struktur med hög koncentration, vertikal integration och starka inslag av korsvist ägande.<sup>8</sup> Enligt senare studier tycks denna

<sup>7</sup> Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghälsöns betänkande "Skärpning gubbar!", Rapport 2009:6, SOU 2002:115, Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*

<sup>8</sup> SOU 2002:115.

struktur ha varit bestående över tid, även om en viss minskning av koncentrationen noterats under senare tid.<sup>9</sup> <sup>10</sup> Det har också noterats att hög koncentration, förekomst av vertikal integration och andra ägarsamband kan påverka konkurrensen negativt.<sup>11</sup>

Gällande horisontell integration och ägarsamband har man funnit att koncentrationen inom marknaden för byggtreprenad, i alla fall avseende nyproduktion av flerfamiljshus i vanlig storlek, och flera av marknaderna för byggmaterial, är hög, vilket anses utgöra ett konkurrensproblem.<sup>12</sup> Byggmaterial karaktäriseras ofta av en hög grad av komplementaritet och systemanpassning, vilket gör det svårt för kunden att kombinera produkter från olika leverantörer. Utredningar har också observerat en betydande förekomst av rabatter inom byggvaruindustrin.<sup>13</sup> Konkurrensverket har konstaterat att det vore önskvärt att konkurrensen ökade, särskilt när det gäller produktion av byggmaterial.<sup>14</sup>

Vertikal integration mellan de stora byggtreprenörerna och byggvaruledet har observerats i tidigare utredningar. Integrationen omfattar ofta marknader för byggmaterial som är strategiska eller viktiga utifrån byggtkniska och ekonomiska utgångspunkter. Dessa marknader kännetecknas i många fall av hög koncentrationsgrad.<sup>15</sup>

På senare år har rollen som byggherre och byggtreprenör börjat integreras. Flera byggtreprenörer gör i dag markköp och bygger i egen regi, vilket kan påverka konkurrensen gentemot andra byggherrar som är beroende av byggtreprenörer för att

---

<sup>9</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

<sup>10</sup> Redan för 40 år sedan drog Byggkonkurrensutredningen slutsatsen att vertikalt integrerade företagskedjor i vissa fall täckte så gott som samtliga led i byggprocessen (Dir. 2014:75 s. 3). I den uppföljning till Byggkommissionens betänkande som gjordes av Statskontoret 2009 konstaterar man att sektorn fortsatt karaktäriseras av fåtalsdominans och ägarsamband Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*.

<sup>13</sup> I konkurrenshänseende är en hög koncentration i samband med förekomsten av dessa faktorer problematisk då det kan minska kundörlighet och pristransparens och kan leda till inlåsnings effekter.

<sup>14</sup> Konkurrensverket, 2009, *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens*, Rapport 2009:4.

<sup>15</sup> SOU 2002:115.

utföra projekt.<sup>16</sup> Byggherrar, som inte också agerar byggentreprenörer, saknar ofta nödvändig kompetens för att kunna påverka kontrakterade byggentreprenörers incitament att effektivisera, kvalitetssäkra och pressa priser.<sup>17</sup> Integration av byggherreledet kan således vara drivet av en strävan efter effektivisering.<sup>18</sup>

Ett antal förslag på förändringar i byggsektorn och byggvaruindustrin har utmynnat från dessa utredningar. Byggekostnadsdelegationen föreslog en utökad konkurrensbevakning av byggbranschen och att Konkurrensverket tillsammans med byggmaterialmarknadens aktörer skulle klargöra vad som gäller för att rabatterna som tillämpas inte ska vara konkurrenshämmande.<sup>19</sup>

Byggherrens roll, vilket bland annat skulle förbättra konkurrensen inom byggsektorn. Detta eftersom byggherren har en nyckelroll i hur byggnader utformas och byggs. Byggherrens roll menade att många av branschens standardvillkor snedvrider balansen mellan byggherren och byggentreprenören, särskilt reglerna om felansvar för byggnadsverk. Därför föreslog Byggherrens roll en utredning av tvingande minimiregler och mer rimlig fördelning av parternas ansvar för fel vid projektering och utförande. Byggherrens roll föreslog också att de statliga byggherrarna tillsammans utarbetar en allmän statlig byggherrepolitik för att stärka sin ställning gentemot byggentreprenörerna.<sup>20</sup>

Dessa åtgärder verkar dock ha haft begränsad effekt. I Statskontorets uppföljning konstaterar man att problembilden i stort sett är densamma som när Byggherrens roll utredning genomfördes.<sup>21</sup>

För att stärka konkurrensen vid upphandlingar föreslog Byggherrens roll också att Konkurrensverket skulle ges ansvar för

---

<sup>16</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

<sup>17</sup> Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrens roll-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6.

<sup>18</sup> Konkurrensverket finner dock att byggkostnaderna är lägre för de lägenheter som upphandlats i konkurrens eller genom övrig upphandling än de som byggts i egen regi eller upphandlats genom förhandling Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

<sup>19</sup> SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*.

<sup>20</sup> SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*.

<sup>21</sup> Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrens roll-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6.



tillsynen av hur lagen om offentlig upphandling efterlevs. I en rapport från år 2006 föreslog Konkurrensverket vidare att offentliga byggherrar bör förändra sättet de upphandlar på för att öka möjligheterna till fungerande konkurrens, bland annat genom att begränsa kostnaderna för att ta fram anbud. Konkurrensverket konstaterade i sin uppföljning från år 2015 att offentliga byggherrar har blivit mer aktiva i upphandlingar.<sup>22</sup>

På senare år har det gjorts vissa framsteg vad gäller standardisering av byggmaterial.<sup>23</sup> Byggvaruindustrin i Europa kännetecknas dock fortfarande av ett flertal nationella frivilliga standarder som potentiellt kan hindra importkonkurrensen.<sup>24</sup>

## 8.2 Kartläggning av ägarsamband

I detta avsnitt kartläggs ägarsambanden inom byggsektorn och byggvaruindustrin genom att studera de största koncernerna inom varje bygglid. Kartläggningen innefattar de största koncernernas horisontella och vertikala integration samt förekomsten av ägarsfärer som ägare till de största koncernerna inom bygglidet byggentreprenad.

I 8.2.1 undersöks horisontell integration, i 8.2.2 vertikal integration, i 8.2.3 ägarsfärer och i 8.2.4 sammanfattas slutsatserna.

### 8.2.1 Metod och begränsningar

Kartläggningen av ägarsamband görs primärt utifrån uppgifter från statistikföretaget Industrifakta.<sup>25</sup> Grundmaterialet innehåller information om de största koncernerna inom byggliden såsom byggentreprenör, byggvarutillverkare, samt sex strategiska insatsvaror och asfalt vilka är av extra vikt vid bostadsbyggande.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

<sup>23</sup> Sedan 1 juli 2013 tillämpas harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (Europaparlamentets och rådets förordning nr 305/2011).

<sup>24</sup> Direktivet 2014:75, s. 7.

<sup>25</sup> Industrifakta AB är specialiserat på faktainsamling om bygg-, installations- och fastighetssektorn i Norden och har tagit fram data för rapporten på uppdrag av utredningen.

<sup>26</sup> För varje koncern anges vilka företag som koncernen äger, företagets omsättning och under vilken SNI-kod varje företag sorterar. Antalet koncerner som redovisas inom varje bygglid varierar från tre till fjorton.

Med en koncern avses ett företag i ett bygglid i byggbranschen som i sin tur inte ägs av ett annat företag inom byggbranschen, eller dess dotterbolag. Analysen utgår från hur ägarsambanden ser ut inom dessa koncerner.

Fyra kompletteringar görs utöver data från Industrifakta. För det första kompletteras data med de tre största koncernerna inom de övriga byggliden.<sup>27</sup> För det andra undersöks ägarandelar för koncernerna NCC, Peab, Skanska, JM och Veidekke i samtliga företag dessa koncerner äger. För det tredje undersöks information om ägarsfärtillhörighet för dessa koncerner. För det fjärde används data från Byggfakta för att studera hur den horisontella integrationen ser ut på regional nivå.<sup>28</sup>

Ett antal indikatorer för de olika ägarsambanden används. För *horisontell integration* undersöks koncentrationsgraden<sup>29</sup> och antalet företag per koncern i bygglidet. Ett antal marknadssegment inom varje bygglid undersöks.<sup>30</sup> Därtill undersöks koncentrationsgraden i ett tiotal arbetsmarknadsregioner, hädanefter benämnda A-regioner. För *vertikal integration* undersöks hur mycket av en koncerns omsättning som härrör från andra bygglid samt hur många av antalet koncerner som ingår i undersökningen som är vertikalt integrerade. Därtill undersöks de olika typerna av ägande som karaktäriserar den horisontella och vertikala integrationen,<sup>31</sup> samt hur integrationen förändrats över tid.

För *ägarsfärer* undersöks eventuell ägarsfärstillhörighet för de stora byggtreprenörerna, samt vilka övriga äganden dessa ägarsfärer har i eller i anslutning till byggkedjan.

---

<sup>27</sup> Byggvarudistributör, Underentreprenör – installation och Underentreprenör – byggnads-hantverk.

<sup>28</sup> Data från Byggfakta är för åren 2002 och 2013 och baseras på samtliga byggprojekt för bostäder som genomförts i samtliga A-regioner i Sverige.

<sup>29</sup> Koncentrationsgraden mätts som den samlade marknadsandelen för de tre största koncernerna inom respektive bygglid, C3.

<sup>30</sup> Med marknadssegment menas en del av ett bygglid, identifierat via SNI-koder. Anledningen till att dela upp byggliden i marknadssegment är för att vissa marknadssegment inom ett bygglid inte nödvändigtvis utgör substitut till ett annat marknadssegment inom samma bygglid. Vidare finns det också marknadssegment som kan utgöra komplement till varandra.

<sup>31</sup> Detta är dels hur stor del av omsättningen som härrör till moderbolaget respektive dotterbolag inom en koncern och bygglid, samt vilka ägarandelar moderbolaget har i dotterbolagen. Detta görs enkom för de största byggtreprenörerna som nämns ovan. Analysen av ägarandelar avgränsas till byggtreprenörsledet eftersom det är bygglidet med störst omsättning och bygglidet med bäst tillgång till data. För vertikal integration undersöks förekomsten av konsortier, dvs där två koncerner samäger ett tredje företag.

Tillgänglig data har ett antal begränsningar som påverkar hur långtgående slutsatser som kan dras.

För det första är det inte möjligt att få en heltäckande bild av ägarsambanden i byggbranschen och dess utveckling över tid. Detta eftersom data inte täcker samtliga företag i byggbranschen och deras ägare och detaljerad information endast finns för år 2013.

För det andra betraktas primärt hela riket som en marknad.<sup>32</sup> Därtill kompletteras med data av koncentrationsgraden, dvs. horisontell integration, för byggtreprenörer och byggherrar i ett tiotal A-regioner. Det innebär att för de övriga byggleden och för vertikal integration så studeras inte hur det ser ut regionalt utan endast i hela riket.

För det tredje antas att varje företag i data endast är aktiva inom sin huvudverksamhet. Därför kan vertikal integration endast identifieras om ett företag äger ett annat vertikalt integrerat företag. Det är möjligt att större företag som exempelvis NCC är verk samma inom flera olika byggled.

Konsekvensen av dessa begränsningar är att analysen inte är heltäckande för byggbranschen vad gäller ägarsamband inom samtliga företag och eventuella regionala/lokala skillnader i ägarsamband, framför allt vertikala ägarsamband. Hur ägarsamband utvecklats över tid kan endast studeras på en aggregerad nivå och för ett fåtal år.

## 8.2.2 Horisontell integration

Först undersöks koncentrationsgrad och antal företag per koncern i byggleden. Därefter undersöks vilka olika ägandeformer som finns. Till sist undersöks utvecklingen över tid.

### Koncentrationsgrad och antal företag per koncern i byggleden

Koncentrationen inom byggherreledet är förhållandevis låg. Mätt som andelen av nyproduktion av flerbostadshus har den största koncernen (Peab) en marknadsandel på cirka 10 procent. De tre största koncernerna har en samlad marknadsandel på cirka 23 procent.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Data från Industrifakta tillåter inte en geografisk segmentering.

<sup>33</sup> Industrifakta.

För de övriga byggliden, *byggentreprenör*, *underentreprenör – byggnadshantverk*, *underentreprenör – installation*, *byggvarudistributör och byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror)*, används två mått för att uppskatta den horisontella integrationen.

Det första måttet är koncentrationsgrad, mätt som den kumulativa marknadsandelen av de tre största koncernerna inom ett bygglid, vilket fortsättningsvis betecknas C3.<sup>34</sup>

Det andra måttet är antalet företag inom ett bygglid per koncern. Tillsammans fångar måtten både storleken av en koncerns verksamhet i ett bygglid (omsättning) och om koncernen sprider ut sin verksamhet horisontellt inom bygglidet (antal företag per koncern).

**Figur 8.3 Box 1: Mått på horisontell integration**

Mått	Definition
Koncentrationsgrad, C3	Samlad marknadsandel för de tre största koncernerna inom ett bygglid eller segment av ett bygglid. Marknadsandelar baseras på koncernomsättning inom relevant bygglid/segment.*
Antal företag per koncern och bygglid	Antal företag som ägs av ett moderbolag (koncern) inom ett bygglid eller segment av ett bygglid. Moderbolaget räknas som ett företag.*

\* Bygglid och segment av bygglid definieras enligt SNI-koder.

Koncentrationsgraden inom byggliden är mestadels låg, se tabell 8.1. Koncentrationsgraden inom byggliden *byggentreprenör*, *underentreprenör – byggnadshantverk*, *underentreprenör – installation* och *byggvarudistributör* är lägre än 30 procent. Det enda bygglid med hög koncentrationsgrad är *byggvarutillverkare* med en koncentrationsgrad om 77 procent.<sup>35</sup>

Antalet företag per koncern är högt, se tabell 8.1. Det genomsnittliga antalet företag per koncern inom byggliden *bygg-*

<sup>34</sup> C3 säger inget om det inbördes förhållandet mellan de största företagens marknadsandelar. Ett givet C3 kan därför motsvara olika HHI på intervallet  $3(C3/3)^2 \leq HHI \leq C3^2$ .

<sup>35</sup> Detta är ett oviktat genomsnitt av C3 för de undersökta marknadssegmenten bland byggvarutillverkare som redovisas i tabell 8.3 nedan.

entreprenör, underentreprenör – byggnadshantverk, underentreprenör – installation och byggvarudistributör är mellan sex och åtta. Det genomsnittliga antalet företag per koncern inom byggvarutillverkarledet är dock endast ett, vilket sannolikt avspeglar skal fördelar i verksamheten.

**Tabell 8.1 Koncentrationsgrad och genomsnittligt antal företag per koncern inom respektive byggled**

Byggled	Koncentrationsgrad, 3 största koncernerna (C3)	Hög/låg koncentrationsgrad	Företag per koncern	Omsättning, mdkr
Byggentreprenör	28 %	Låg	4	288
Underentreprenör – byggnadshantverk	5 %	Låg	7	81
Underentreprenör – installation	17 %	Låg	6	111
Byggvarudistributör	15 % <sup>b</sup>	Låg	8	203
Byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror) <sup>a</sup>	77 %	Hög	1	61

*Not. <sup>a</sup>* I detta avsnitt studeras endast de största tillverkarna av de strategiska insatsvarorna och dessa förs samman i en kategori, byggvarutillverkare. I avsnittet om vertikal integration studeras både de största tillverkarna av byggvaror som helhet, och de största tillverkarna av strategiska insatsvaror separat.

*<sup>b</sup>* Koncentrationsgraden för de två största koncernerna, eftersom tillgång till data för den tredje största koncernen saknas.

*<sup>c</sup>* Med antal företag per koncern inom ett byggled menas antalet företag som en koncernmoder äger och som är verksamma inom samma byggled som koncernmodern. Siffran i kolumnen är ett genomsnitt över antalet företag för varje koncern i respektive byggled.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

I följande stycken redovisas horisontell integration mer ingående för byggentreprenadledet, vilket har störst omsättning (288 mdkr, cirka 34 procent av omsättningen i byggbranschen<sup>36</sup>), och byggvarutillverkarledet (strategiska insatsvaror) (61 mdkr, cirka sju procent av omsättning i byggbranschen) där koncentrationsgraden är störst. De andra byggleden studeras inte närmare eftersom koncentrationsgraden är så pass låg, tre procent för *underentreprenör* –

<sup>36</sup>  $0,338 = 288/851$  Den totala marknadsstorleken baseras på Tabell 1. Omsättningen inom byggvarutillverkare för samtliga insatsvaror är cirka 168 mdkr. Total marknadsstorlek är således  $851 \text{ mdkr} = 288 \text{ mdkr} + 81 \text{ mdkr} + 111 \text{ mdkr} + 203 \text{ mdkr} + 168 \text{ mdkr}$ .

byggnadshantverk, 15 procent för *underentreprenör – installation* och åtta procent för *byggvarudistributör*.

**Byggentreprenörsledet:** I de olika marknadssegmenten inom byggentreprenörsledet är koncentrationsgraden förhållandevis låg, se tabell 8.2. I det största marknadssegmentet, *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader* med en omsättning på 222 miljarder kronor, har den största koncernen en marknadsandel på elva procent (Peab).

**Tabell 8.2 Kumulativ marknadsandel och genomsnittligt antal företag per koncern inom marknadssegmenten i byggentreprenadledet**

SNI-kod	SNI-Beteckning	Kumulativ marknadsandel Koncern			Marknadsomsättning 2013, mdkr	Företag per koncern
		1	2	3		
412	Entreprenörer för bostadshus och andra byggnader	11 % <i>NCC</i>	20 % <i>Peab</i>	29 % <i>Skanska</i>	222	3
421	Anläggningsentreprenörer för vägar och järnvägar	21 % <i>Peab</i>	35 % <i>Svevia</i>	46 % <i>NCC</i>	51	2
422	Anläggningsentreprenörer för allmännyttiga projekt	33 % <i>Vattenfall</i>	33 % <sup>a</sup> <i>Peab</i>	- -	12	2
429	Andra anläggningsentreprenörer	5 % <i>Peab</i>	- -	- -	3	2
<b>41 + 42</b>	<b>Totalt byggentreprenad</b>	<b>11 %</b> <b>Peab</b>	<b>21 %</b> <b>NCC</b>	<b>28 %</b> <b>Skanska</b>	<b>288</b>	<b>4</b>

*Not:* Kolumn längst till vänster anger SNI-kod. Kumulativ marknadsandel presenteras för den största, de två största och de tre största koncernerna inom varje SNI-kod. Av de koncerner som ingår i data är endast två koncerner verksamma inom SNI 422 och endast en koncern verksam inom SNI 429.

<sup>a</sup>Peab har en omsättning på cirka 3 mnkr.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

Två koncerner, Peab och NCC, är bland de tre största koncernerna inom flera marknadssegment. Peab återfinns bland de tre största koncernerna i samtliga fem marknadssegment och NCC återfinns i alla förutom *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader*.

Koncernerna inom byggentreprenad agerar genom ett antal horisontellt integrerade företag, se kolumnen längst till höger i

Tabell 8.2. Flest antal företag per koncern finns inom marknadssegmentet *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader*, i genomsnitt tre företag per koncern. Det är framför allt de stora koncernerna NCC, Peab, JM, samt Veidekke, som har ett stort antal horisontellt integrerade företag. Exempelvis har Peab 12 företag i marknadssegmentet *entreprenörer för bostadshus och andra byggnader*. Skanska har dock sin omsättning i byggentreprenadledet koncentrerad i ett företag.

**ByggvarutillverkaleDET/strategiska insatsvaror:** Inom byggvarutillverkarledet är fokus de sex strategiska insatsvarorna, samt asfalt.<sup>37</sup> Koncentrationen inom dessa insatsvaror är betydligt högre än inom byggentreprenörsledet, se tabell 8.3.

---

<sup>37</sup> Detta följer av begränsningar i data, då SCB inte redovisar omsättning separat för de olika femsiffriga SNI-koderna.

**Tabell 8.3 Kumulativ marknadsandel och genomsnittligt antal företag per koncern inom marknadssegmenten i byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror), år 2013**

SNI-kod	SNI-beteckning	Kumulativ marknadsandel Koncern			Marknads- omsättning, mdkr	Antal företag per koncern
		1	2	3		
42110	Asfalt	32 % <i>Svevia</i>	59 % <i>NCC</i>	71 % <i>Peab</i>	21,0	2
23610	Prefabricerade betongvaror	22 % <i>Consolis</i>	33 % <i>Heidelberg Zement</i>	42 % <i>S:t Eriks<sup>c</sup></i>	10,1	1
- <sup>a</sup>	Armeringsstål	44 % <i>SSAB</i>	63 % <i>BE Group</i>	81 % <i>Stena Metall</i>	10,0	
23630	Fabriksbetong	64 % <i>Peab</i>	79 % <i>Heidelberg Zement</i>	92 % <i>Thomas Concrete Group</i>	7,0	1
8120	Ballast	25 % <i>LKAB</i>	32 % <i>Sydster<sup>b</sup></i>	39 % <i>Heidelberg Zement</i>	6,1	2
23140 +	Mineralull	59 % <i>Saint Gobain</i>	86 % <i>Paroc</i>	97 % <i>Rockwool</i>	4,2	1
23991						
23510	Cement	100 % <i>Heidelberg Zement</i>	100 % <i>Cellbetong</i>	100 % <i>Zettra</i>	1,9	1
23620	Gipsskivor	92 % <i>Saint Gobain</i>	95 % <i>Gips-putsarna</i>	96 % <i>Ljunggrens</i>	0,5	1

*Not:* Kolumn längst till vänster anger SNI-kod. Kumulativ marknadsandel presenteras för den största, de två största och de tre största koncernerna inom varje SNI-kod. Under den kumulativa marknadsandelen för varje marknadssegment redovisas namnet på den största, näst största och tredje största koncernen inom marknadssegmentet.

<sup>a</sup> Det finns ingen SNI-kod för marknadssegmentet Armeringsstål. I stället för att använda SNI-koder har Industrifakta identifierat företag som producerar Armeringsstål.

<sup>b</sup> Skanska äger hälften av aktierna i Sydsten. Resterande del ägs av AB Sydsten.

<sup>c</sup> Peab äger 44 procent av aktierna i S:t Eriks. Resterande del ägs av S:t Eriks Holding.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

Inom alla insatsvaror förutom *asfalt*, *prefabricerade betongvaror* och *ballast* har den största koncernen marknadsandelar över 40 procent och de tre största över 80 procent. Högst är koncentrationsgraden inom *gipsskivor* och *cement*, där den största koncernen har en marknadsandel över 90 procent.



Tre koncerner är bland de tre största i mer än ett marknadssegment. Heidelberg Cement är bland de tre största koncernerna inom *prefabricerade betongvaror, fabriksbetong, ballast och cement*. Peab är bland de tre största koncernerna inom *asfalt och fabriksbetong*. Peab äger också 44 procent av S:t Eriks som är det tredje största företaget inom *prefabricerade betongvaror*. Saint Gobain är bland de tre största koncernerna inom både *mineralull* och *gips-skivor*.

Antalet företag per koncern och strategisk insatsvara är i genomsnitt ett. Detta är avsevärt mindre än för byggtreprenörer. Undantagen är de stora byggtreprenörerna NCC (*ballast*) och Peab (*prefabricerade betongvaror*), vilka har fem respektive tre företag inom koncernen och som är verksamma i samma byggled.

## Olika typer av ägande

För att kunna avgöra vilken grad av kontroll de horisontellt integrerade koncernerna i byggtreprenadledet kan utöva över den horisontellt integrerade verksamheten undersöks koncernernas ägande. Detta innefattar hur den horisontellt integrerade omsättningen<sup>38</sup> fördelar sig mellan koncernens moderbolag och dotterbolag. Vidare undersöks hur den horisontellt integrerade omsättningen i dotterbolagen fördelar sig efter storleken på moderbolagets ägarandel. De koncerner som undersöks är NCC, Peab, Skanska, JM och Veidekke.

Peab är koncernen med den högsta horisontellt integrerade omsättning (31,9 mdkr), följt av NCC (29,6 mdkr), Skanska (19,1 mdkr), JM (11,0 mdkr) och Veidekke (5,5 mdkr), se figur 8.3 och Tabell 8.4.

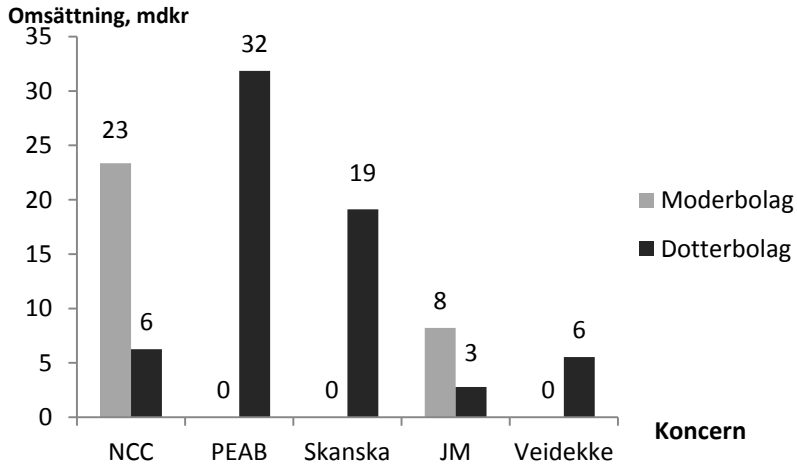
Det är tydligt att moderbolaget fyller olika funktion i de olika koncernerna. I NCC och JM återfinns en majoritet av den horisontellt integrerade omsättningen i moderbolaget. I Peab, Skanska och Veidekke har moderbolaget ingen horisontellt integrerad omsättning. I dessa koncerner fyller moderbolaget därför till största delen en administrativ funktion. Den horisontellt integrerade

---

<sup>38</sup> Med horisontellt integrerad omsättning menar vi, i det här delkapitlet, omsättning i byggtreprenadledet eftersom de fem koncerner som studeras alla är byggtreprenörer.

omsättningen återfinns istället i dotterbolag. Vidare har exempelvis Peab 31,2 miljarder kronor av sin horisontellt integrerade omsättning på 31,9 miljarder kronor i dotterbolag vars företagsnamn innehåller ordet "Peab". Det indikerar dotterbolagen har en stark koppling till moderbolaget.

**Figur 8.4** Horisontellt integrerad omsättning uppdelad i moderbolag och dotterbolag, byggtreprenörer, år 2013



*Not:* Peabs, Skanskas och Veidekkes moderbolag har ingen verksamhet inom byggtreprenad, utan de har endast administrativ funktion. Byggtreprenadverksamheten sker istället i dotterbolag. Vidare är det företag som definieras som Veidekkes moderbolag (Veidekke Sverige AB) inte koncernens moderbolag, utan moderbolaget är det norska företaget Veidekke ASA. I möjligaste mån avgränsas analysen till svensk omsättning och då Veidekke Sverige AB äger alla Veidekke-företag i Sverige, behandlas Veidekke Sverige AB som moderbolag i analysen.

*Källa:* Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar.

**Tabell 8.4** Horisontellt integrerad omsättning (tkr) uppdelad i moderbolag, dotterbolag och hela koncernen, byggtreprenörer, år 2013

	Moderbolag	Dotterbolag	Totalt koncern
NCC	23 357 000	6 255 105	29 612 105
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>79 %</i>	<i>21 %</i>	<i>100 %</i>
Peab	0	31 850 596	31 850 596
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Skanska	0	19 123 949	19 123 949
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
JM	8 218 000	2 781 976	10 999 976
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>75 %</i>	<i>25 %</i>	<i>100 %</i>
Veidekke	0	5 541 975	5 541 975
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

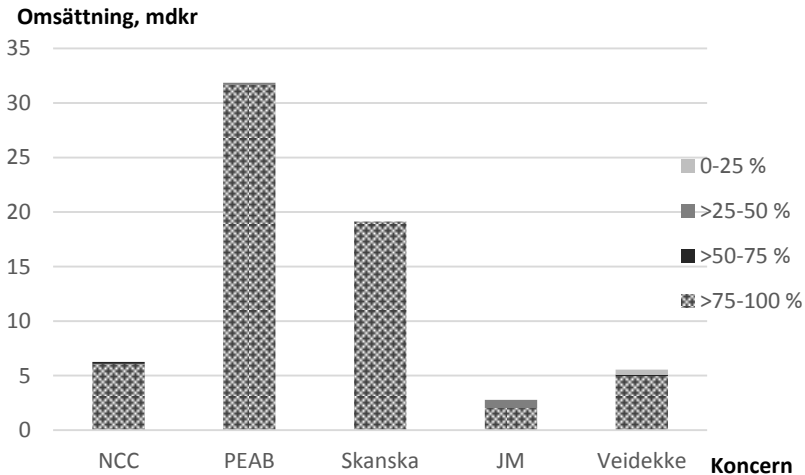
*Not:* Tabellen ligger till grund för Figur 3.

*Källa:* Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar.

Den horisontellt integrerade omsättningen, i figur 8.3 och tabell 8.4, är summan av en koncerns alla företags omsättning i byggtreprenöredet. Omsättningen har inte justerats för att ta hänsyn till att en koncern ibland endast har anspråk på delar av ett dotterbolags omsättning, på grund av att ägarandelen är lägre än 100 procent.

Figur 8.4 visar hur dotterbolagens horisontellt integrerade omsättning fördelar sig med avseende på moderbolagets *effektiva* ägarandel. Av figuren framgår att majoriteten av koncernernas ägarandelar, i dotterbolag med horisontellt integrerad omsättning, är större än 75 procent, och majoriteten av dotterbolagen i intervallet >75–100 procent är helägda.

**Figur 8.5** Horisontellt integrerad omsättning i dotterbolag uppdelad efter ägarandelar, byggtreprenörer, år 2013



*Not:* Ägarandelarna definieras som hur stor *effektiv ägarandel* moderbolaget har i ett dotterbolag. Om moderbolaget exempelvis äger dotterbolag A till 80 procent som i sin tur äger dotterbolag B till 50 procent, har moderbolaget en effektiv ägarandel i dotterbolag B på 40 procent.

*Källa:* Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar. Figuren är gjord utifrån Tabell A1 i Appendix.

### Utveckling över tid

Inom byggtreprenadledet har koncentrationsgraden avtagit från 34,9 procent år 2002 till 26,5 procent år 2013, se Tabell 8.5. Enligt Konkurrensverket har koncentrationen också minskat i bygg-herreledet sedan år 2002–2003.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4, Enligt rapporten står de mindre byggherrarna för en större andel av byggandet av lägenheter och bostadsprojekt 2009–2012 än 2002–2003.

**Tabell 8.5 Koncentrationsgrad (C3) över tid, byggtreprenörer**

C3	2002	2007	2013
Byggtreprenör	34,4 %	28,3 %	20,2 %

*Not:* C3 2013 är något lägre än vad som angavs i tidigare tabeller. Detta beror på att här ingår inte ett antal företag i de största koncernerna. I övriga tabeller ovan har dessa företag kompletterats till de största koncernerna, vilket innebär att de största koncernernas omsättning stiger. Därmed ökar koncentrationen något. C3 här baseras på s. 13 i Industrifaktas rapport.

*Källa:* Industrifakta (2015), bearbetat av Copenhagen Economics.

Tillgänglig data gör det inte möjligt att undersöka utvecklingen över tid för de strategiska insatsvarorna. Emellertid verkar den höga koncentrationsgraden ha varit bestående.<sup>40</sup>

År 2002 rapporterades att koncentrationen var hög inom byggvarudistributörledet, särskilt i el- och VVS-branscherna.<sup>41</sup> Överlag indikerar tillgänglig data att koncentrationen är låg inom byggvarudistributörledet. Emellertid finns inte möjlighet att segmentera data på sådan detaljnivå att det går att undersöka exempelvis el- och VVS-branscherna. Det är således möjligt att koncentrationen inom dessa branscher fortsatt är hög.

### Koncentrationsgrad på regional nivå över tid

Koncentrationsgraderna som rapporterades ovan såg till Sverige som en enda marknad. Byggbranschen präglas emellertid av regionala marknader.<sup>42</sup> Vissa aktörer i byggbranschen verkar bara inom en viss region eller område. För dessa är det mer relevant att betrakta regionen som en marknad, snarare än hela Sverige.<sup>43</sup> Därför studeras koncentrationsgraden för byggherre- och byggtreprenörsledet i tio A-regioner och för åren 2002 och 2013. År 2002 var det lågkonjunktur och år 2013 var det högkonjunktur.

<sup>40</sup> 2002 angavs att koncentrationen var hög för strategiska insatsvaror såsom betong, cement, ballast, asfalt och gipsskivor SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4

<sup>43</sup> Exempelvis så påverkas inte en mindre byggtreprenör i Malmö av hur marknads-koncentrationen ser ut i Luleå.

Tabell 8.6 redovisar koncentrationsmättet C3 (summan av de tre största företagen marknadsandelar) för byggherreledet i A-regionerna. Marknadsandelarna har beräknats på genomförda byggprojekt på orten. Detta resulterar sannolikt i en hygglig uppskattning av koncentrationen på orter där många projekt genomförs men riskerar att överskatta den ur konkurrenshänseende relevanta koncentrationen på orter med få projekt.<sup>44</sup> En ytterligare hållpunkt är att åtminstone tre byggtreprenörer är verksamma nationellt, och ytterligare två i flera regioner, vilket ger en intuitiv övre begränsning på koncentrationsgraden.<sup>45</sup>

Med dessa reservationer i minnet kan vi notera att vissa A-regioner uppvisar en hög koncentration, framför allt under 2002. Över tid, eller konjunktur, har koncentrationsgraden minskat. År 2002 låg koncentrationsgraden över 90 procent i flera regioner. År 2013 översteg koncentrationsgraden 90 procent endast i en region. I två regioner, Stockholm/Södertälje och Karlstad, har koncentrationen ökat 2002–2013. Regioner som inte tillhör de tre storstadsregionerna har överlag betydligt högre koncentrationen än storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

---

<sup>44</sup> Om det exempelvis bara genomförs ett projekt på en ort kommer C3 definitionsmässigt att vara 100 procent, även om fem jämbördiga företag skulle ha konkurrerat om att få projektet.

<sup>45</sup> Att de är verksamma nationellt innebär inte nödvändigtvis att de är konkurrenskraftiga lokalt men de torde ändå utöva ett visst konkurrenstryck.

Tabell 8.6 Koncentrationsgrad (C3) regionalt över tid, byggherre

A-region	2002		2013
Göteborg	48 %	↘	23 %
Malmö/Lund/Trelleborg	75 %	↘	34 %
Umeå	97 %	↘	64 %
Linköping	91 %	↘	65 %
Örebro	100 %	↘	45 %
Uppsala	60 %	↘	58 %
Växjö	100 %	↘	78 %
Stockholm/Södertälje	24 %	↗	28 %
Karlstad	92 %	↗	100 %
Borlänge/Falun	100 %	↘	85 %
<b>Sverige</b>	<b>36 %</b>	<b>↘</b>	<b>22 %</b>

*Not:* I Borlänge/Falun har endast ett projekt genomförts av en byggherre 2002. Marknadsandelar är beräknade på det totala värdet av de byggprojekten för bostäder som genomfördes 2002 och 2013.

*Källa:* Byggfakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

I tabell 8.7 nedan framgår koncentrationsgraden för bygg-entreprenörsledet i samma A-regioner.<sup>46</sup> Fyra regioner har år 2013 en koncentrationsgrad över 80 procent. Överlag är koncentrationen högre utanför de tre storstadsregionerna, exempelvis Karlstad och Linköping. Koncentrationsgraden var högre år 2002 än år 2013 i samtliga regioner, förutom Karlstad.

<sup>46</sup> Notera att koncentrationsgraden i hela Sverige är högre än vad som angetts i tidigare tabeller. Anledning är att Tabell 7 använder data från Byggfakta vilket innehåller samtliga byggprojekt ett visst år. Övriga tabeller använder data från Industrifakta vilket baseras på SNI-koder. Alltså täcker data delvis olika ekonomiska aktiviteter. Byggfakta innehåller det totala värdet av samtliga byggprojekt som genomförts, vilket också inkluderar underentreprenörer. Industrifakta täcker in en bredare marknad än enbart de byggprojekt som genomförts ett visst år.

Tabell 8.7 Koncentrationsgrad (C3) regionalt över tid, byggtreprenör

A-region	2002		2013
Göteborg	62 %	↘	32 %
Malmö/Lund/Trelleborg	85 %	↘	47 %
Umeå	100 %	↘	87 %
Linköping	91 %	↘	84 %
Örebro	100 %	↘	67 %
Uppsala	76 %	↘	61 %
Växjö	100 %	↘	51 %
Stockholm/Södertälje	65 %	↘	50 %
Karlstad	100 %	→	100 %
Borlänge/Falun	100 %	↘	85 %
<b>Sverige</b>	<b>53 %</b>	<b>↘</b>	<b>42 %<sup>a</sup></b>

*Not:* I Borlänge/Falun har endast ett projekt utförts 2002. I Karlstad respektive Örebro har endast två projekt genomförts av två olika byggtreprenörer 2002. Marknadsandelar är beräknade på det totala värdet av de byggprojekten för bostäder som genomfördes 2002 och 2013.

<sup>a</sup>Notera att koncentrationsgraden är högre än vad som redovisats tidigare, vilket beror på att marknadsavgränsningen är snävare. Detta beror på att här ingår endast nyproduktion av bostäder under innevarande år i marknaden, medan materialet från Industrifakta inkluderar total omsättning inom byggtreprenörsledet under innevarande år, dvs även andra projekt.

*Källa:* Byggfakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

### 8.2.3 Utredningens bedömning av horisontell integration

**Bedömning:** Koncentrationsgraden i flera byggled är relativt låg, men det finns undantag. Koncentrationsgraden är hög inom vissa strategiska insatsvaror och inom projektutveckling av bostadsrätter.

På nationell nivå är koncentrationsgraden i de olika byggleden förhållandevis låg. Undantaget är segmentet utveckling av byggprojekt och framför allt de strategiska insatsvarorna. Inom exempelvis cement har Heidelberg Cement i praktiken ett monopol.

De största byggtreprenörerna har olika andelar av sin omsättning fördelat mellan moderbolag respektive dotterbolag. Samtidigt har samtliga i stort sett endast majoritetsägande i sina dotterbolag.

Över tid förefaller koncentrationsgraden att minska inom byggtreprenörsledet, men inom de strategiska insatsvarorna har den varit hög under lång tid.



På regional nivå är koncentrationsgraden för byggherrar och byggtreprenörer högre än för riket som helhet, även om koncentrationen, som tidigare nämnts, överskattas för regioner med få genomförda projekt.

#### 8.2.4 Vertikal integration

Först undersöks vertikalt integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner. Därefter undersöks hur det vertikala ägandet är strukturerat och till sist belyses utvecklingen över tid.

Då data för integration mellan byggherreledet och övriga byggled är begränsad, behandlar vår analys enbart vertikal integration mellan de övriga byggleden, *byggtreprenör*, *underentreprenör – byggnadshantverk*, *underentreprenör – installatör*, *byggvarudistributör och byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror)*, och inte byggherreledet.

#### Vertikalt integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner

Den vertikala integrationen mellan byggleden summeras i tabell 8.8. I samtliga byggled finns det minst en vertikalt integrerad koncern. Antalet vertikalt integrerade koncerner är högst inom byggtreprenad, nio stycken. Byggtreprenadledet är vertikalt integrerat med samtliga övriga byggled. I byggleden *underentreprenör – installatör* och *byggvarudistributör* är antalet vertikalt integrerade koncerner lägst, endast en.

Av de största koncernerna inom byggledet byggtreprenör är den totala vertikalt integrerade omsättningen 16,1 miljarder kronor. Av alla byggled är den vertikalt integrerade omsättningen högst för *byggvarutillverkareledet*, 52,2 miljarder kronor.<sup>47</sup> *Underentreprenör – installatör* har ingen vertikalt integrerad omsättning.

---

<sup>47</sup> Notera att för prefabricerade betongvaror är den vertikalt integrerade omsättningen 54 mdkr. Strategiska insatsvaror räknas emellertid inte som ett byggled. Anledningen till att den vertikalt integrerade omsättningen är större än för byggledet byggvarutillverkare som inkluderar prefabricerad betong är att Skanska är en av de största koncernerna inom prefabricerade betong, men inte en av de största sett till hela byggledet.

Värt att notera är att *byggentreprenadledet* står för en stor del av de andra byggledens vertikalt integrerade omsättning. Det beror på att någon av de största byggentreprenadkoncernerna ofta också är bland de största koncernerna inom de andra byggleden, se *underentreprenör – byggnadshantverk* och *byggvarutillverkare*. Exempelvis är Peab en av de största koncernerna inom byggvarutillverkarledet.

**Tabell 8.8 Vertikal integrerad omsättning och antalet vertikalt integrerade koncerner i byggleden, år 2013**

Mdkr	Vertikalt integrerad verksamhet					V.I. oms.	Koncern oms.	V.I. koncerner	Antal koncerner
	Byggentr.	Underentr. byggn.	Underentr. install.	Byggvaru-distr.	Byggvaru-tillv.				
Byggentr.		2,6	1,2	4,4	7,9	17,3	133,6	9	14
Underentr. byggn.	32,0		0,2	2,1	5,8	40,2	43,9	3	3
Underentr. install.		0,0				0,0	18,1	1	3
Byggvaru-distr.			0,1		5,1	5,2	35,7	1	3
Byggvaru-tillv.	31,9	1,4	0,3	18,7		52,2	84,6	4	9

*Not.* På varje rad anges ett byggleds vertikalt integrerade omsättning per byggled samt den totala vertikalt integrerade omsättningen och koncernernas totala omsättning. V. I. står för vertikalt integrerad.

De två kolumnerna längst till höger anger antalet vertikalt integrerade koncerner och hur många de största koncernerna som ingår i byggledet är till antalet. Värdef i varje cell förutom i de två cellerna längst till höger anges i miljarder kr (mdkr). Kolumnen "Koncernernoms." indikerar den totala omsättningen för de koncerner som ingår i tillgänglig data i respektive byggled.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics

**Byggentreprenad:** De största koncernerna inom byggentreprenad är företrädesvis integrerade mot byggvarutillverkarledet, se tabell 8.8. Den vertikalt integrerade omsättningen är 9,1 miljarder kronor och antalet vertikalt integrerade koncerner är åtta.

**Tabell 8.9 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från byggtreprenad till övriga byggled, år 2013**

Byggtrepr.	Under- entrepr. byggn.	Under- entrepr. install.	Bygg- varu- distr.	Bygg- varutilv.	V.I. oms. per koncern	Koncernoms.
Peab	1,4	0,2	0,0	5,8	7,4	39,3
NCC	0,8	0,0	0,6	0,2	1,6	31,3
Skanska	0,2	0,8	0,8	1,7	3,4	22,5
JM						11,0
Svevia				0,0	0,0	7,0
Vattenfall			3,0		3,0	6,9
Veidekke		0,1		0,1	0,1	5,7
Infranord						3,7
Strabag						2,4
Lemminkäinen				0,0	0,0	2,3
Bilfinger						1,1
Per Aarsleff	0,2	0,2		0,1	0,5	0,5
Habau Hoch Und Tiefbau						0,1
Acciona Infraestructuras						0,1
<b>V. I. oms. per byggled</b>	<b>2,6</b>	<b>1,2</b>	<b>4,4</b>	<b>7,9</b>	<b>16,1</b>	<b>133,6</b>
<b>Antal V. I. koncerner</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>14</b>

*Not:* Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernoms." indikerar respektive koncerns totala omsättning.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

De tre största koncernerna Peab, NCC och Skanska skiljer sig från övriga byggtreprenörer. De är vertikalt integrerade i samtliga övriga byggled. I första hand Peab, men även NCC och Skanska, återfinns dessutom bland de största koncernerna inom ett antal andra byggled.<sup>48</sup> Flera av de mindre byggtreprenörerna med en omsättning under 10 miljarder kronor är endast integrerade i enstaka byggled, eller inte alls.

JM skiljer ut sig från mängden genom att, trots sin höga koncernomsättning, inte vara vertikalt integrerad.<sup>49</sup> Både de koncerner som ligger närmast över och under JM, mätt i koncernomsättning, är vertikalt integrerade i ett till flera byggled.

<sup>48</sup> Underentreprenör-byggnadshantverk (Peab), byggvarutillverkare (Peab), ballast (NCC), prefabricerad betong (Peab, Skanska) och fabriksbetong (Peab).

<sup>49</sup> JM är dock vertikalt integrerat i byggherreledet.

**Underentreprenör-byggnadshantverk:** Av de tre största koncernerna inom *underentreprenör-byggnadshantverk*, Roosgruppen, Peab och Jan Persson, är samtliga vertikalt integrerade i minst två andra byggled, se tabell 8.10. Den integrerade omsättningen är störst gentemot *byggentreprenörledet*, vilket nästan uteslutande drivs av Peab. Roosgruppen är framför allt integrerad mot *byggvarudistributörledet*, där drygt hälften av koncernens omsättning återfinns, motsvarande 2,1 miljarder kronor.

**Tabell 8.10 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från underentreprenör – byggnadshantverk till övriga byggled, år 2013**

Underentr. Byggn.	Bygg-entr.	Underentr. install.	Byggvaru-distr.	Byggvaru-tillv.	V. I. oms.	Koncernoms.
Peab	31,9	0,2	0,0	5,8	37,9	39,3
Roosgruppen		0,0	2,1		2,1	4,0
Jan Persson	0,2			0,0	0,2	0,7
<b>V. I. oms. per byggled</b>	<b>32,0</b>	<b>0,2</b>	<b>2,1</b>	<b>5,8</b>	<b>40,2</b>	<b>43,9</b>
<b>Antal V. I. koncerner</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>

*Not:* Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernomsättning" indikerar respektiv koncerns totala omsättning.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

**Underentreprenör-installatör:** Ingen av de tre största koncernerna inom underentreprenad-installatör är vertikalt integrerade.

**Byggvarudistributör:** Av de tre största byggvarudistributörerna är endast Saint Gobain, som bland annat äger byggvarudistributören Dahl, vertikalt integrerade.<sup>50</sup> Integrationen sker mot *underentreprenör – installatör* och *byggvarutillverkare*, se tabell 8.11.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Den vertikala integrationen bland byggvarudistributörer belyser en begränsning i vår analys. Ett företags hela verksamhet definieras utefter företagets huvudverksamhet, enligt rapporterad SNI-kod. Det kan leda till att delar av ett företags verksamhet faller bort i analysen. Sådant är fallet för byggvarudistributören Siemens AB, som enligt Industrifakta är den näst största byggvarudistributören i Sverige. Eftersom Siemens ABs huvudsakliga verksamhet inte är byggvarudistribution ser det, i analysen, ut som att Siemens AB inte har någon verksamhet inom byggvarudistribution.

<sup>51</sup> En separat tabell för byggvarudistributörer redovisas inte eftersom endast Saint Gobain av de tre största koncernerna är vertikalt integrerat och information om Saint Gobains vertikala integration redovisas i Tabell 9.

**Byggvarutillverkare:** Av de nio största byggvarutillverkarna är fyra vertikalt integrerade – Peab, Saint Gobain, SCA och Stora Enso, se tabell 8.11. Samtliga av dem är vertikalt integrerade i *byggvarudistributörledet*, där Saint Gobain har 77 procent av sin omsättning, Stora Enso 35 procent och SCA 2 procent, totalt motsvarande 18,7 miljarder kronor.<sup>52</sup> Sett till omsättning är den vertikala integrationen störst mot *byggentreprenörledet*, vilket drivs helt av Peab.

**Tabell 8.11 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från byggvarutillverkare till övriga byggled**

Byggvarutillv.	Bygg-entr.	Under-entr. bygg.	Under-entr. install.	Byggvaru-distr.	V. I. oms. per koncern	Koncernoms.
Peab	31,9	1,4	0,2	0,0	33,4	39,3
Saint Gobain			0,1	17,6	17,7	22,8
Heidelberg Zement						4,5
SCA				0,1	0,1	4,4
Setra						4,0
Tarkett						2,8
Stora Enso				1,0	1,0	2,7
Consolis						2,2
Nexans						1,9
<b>V. I. oms. per byggled</b>	<b>31,9</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>18,7</b>	<b>52,2</b>	<b>84,6</b>
<b>V. I. koncerner</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>10</b>

*Not:* Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernoms." indikerar respektive koncerns totala omsättning.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

**Strategiska insatsvaror:** Inom de sex strategiska insatsvaror som ingår i byggvarutillverkaledet<sup>53</sup> är minst en av de största koncernerna inom varje insatsvara vertikalt integrerad, se tabell 8.12.

<sup>52</sup> Samtlig omsättning härrör till partihandel, snarare än detaljhandel: SNI 467 Partihandel med insatsvaror (byggrelaterat).

<sup>53</sup> Ballast, prefabricerad betong, gipsskivor, fabriksbetong, cement och mineralull. Enligt den här kategoriseringen ingår inte asfalt i byggvarutillverkaledet, utan sorterar som ett segment under byggledet byggentreprenör.

**Tabell 8.12 Vertikal integrerad omsättning och antal vertikalt integrerade koncerner från byggvarutillverkare (strategiska insatsvaror) till övriga byggled**

Strategiska insatsvaror	Bygg-entr.	Under-entr. byggn.	Under-entr. install.	Byggvaru-distr.	V. I. oms.	Koncernernas oms.	V. I. kon-cerner	Kon-cerner
Ballast	29,6	0,8	0,0	1,0	31,4	39,3	2	10
Prefab. betongv.	51,0	1,5	1,0	0,8	54,3	72,7	4	10
Gipsskivor			0,1	17,7	17,8	22,9	1	5
Fabriksbetong	31,9	1,4	0,2	0,1	33,5	45,1	2	8
Cement				0,0	0,0	5,4	1	5
Mineralull			0,1	18,3	18,4	24,6	5	5

*Not:* Varje cell har enhet miljarder kr (mdkr). V. I. står för vertikalt integrerad. Kolumnen "Koncernoms." indikerar respektive koncerns totala omsättning.

*Källa:* Industrifakta och årsredovisningar, bearbetat av Copenhagen Economics.

De största koncernerna inom ballast, prefabricerad betong och fabriksbetong är integrerade mot samtliga byggled, vilket beror på att NCC och Peab återfinns bland de största koncernerna inom dessa byggled. Inom insatsvarorna är den vertikalt integrerade omsättningen störst i *byggentreprenadledet*, vilket också drivs av NCC och Peab.

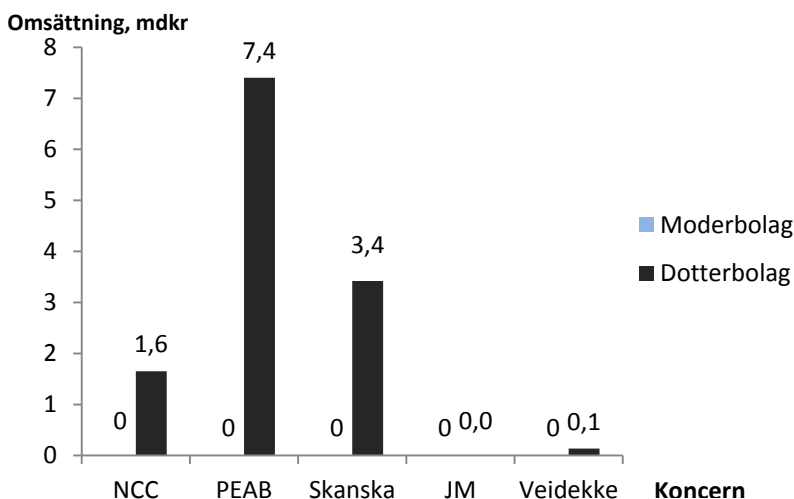
För gipsskivor och mineralull är den vertikalt integrerade omsättningen störst i *byggvarudistributörledet*, vilket drivs av att Saint Gobain är bland de största koncernerna inom båda insatsvarorna. De största koncernerna inom cementtillverkning, i praktiken enbart Heidelberg Zement, har nästan ingen vertikal integration. Vidare är samtliga av de fem största producenterna av mineralull vertikalt integrerade.

### Olika typer av ägande

För att bedöma vilken grad av kontroll de vertikalt integrerade koncernerna kan utöva över den vertikalt integrerade verksamheten i byggkedjan, undersöks koncernernas ägande. De koncerner som undersöks är även i detta avsnitt de fem största byggentreprenadkoncernerna, NCC, Peab, Skanska, JM och Veidekke.

Ingen av koncernerna har vertikalt integrerade moderbolag. Därför återfinns hela den vertikalt integrerade omsättningen i koncernernas dotterbolag, se figur 8.6 och tabell 8.11. Peab är den koncern med högst vertikalt integrerad omsättning (7,4 mdkr), följt av Skanska (3,4 mdkr), NCC (1,6 mdkr), Veidekke (0,1 mdkr). JM är inte vertikalt integrerat.

**Figur 8.6** Vertikalt integrerad omsättning i moderbolag och dotterbolag, byggtreprenadkoncerner, år 2013



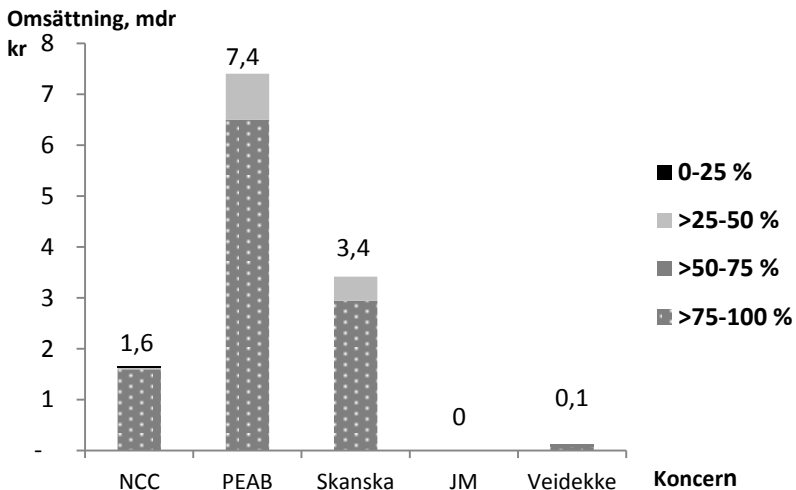
*Not:* Moderbolagen har ingen vertikalt integrerad omsättning (byggrelaterad omsättning exklusive byggtreprenad), eftersom moderbolagen antingen är byggtreprenörer eller utför verksamhet utanför byggkedjan.

*Källa:* Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar.

Koncernernas ägarandel i de vertikalt integrerade dotterbolagen är som regel minst 75 procent, se figur 8.6. Av ägarandelarna i intervallet >75–100 procent uppgår merparten till 100 procent. De enda koncernerna med en signifikant vertikalt integrerad omsättning, i dotterbolag där ägarandelen är mindre än 25 procent, är Peab och Skanska, vilka har *minoritetsägande* i vertikalt integrerade dotterbolag. Trots det återfinns den övervägande delen av Peabs och Skanskas vertikalt integrerade omsättning i dotterbolag där respektive moderbolag har en ägarandel om minst 75 procent.

Sammanfattningsvis har koncernerna i huvudsak majoritets-ägande i sina vertikalt integrerade företag och goda möjligheter att utöva vertikal styrning av dessa.

**Figur 8.7** Vertikalt integrerad omsättning i moderbolag och dotterbolag, byggtreprenadkoncerner, år 2013



*Not:* Ägarandelarna definieras som hur stor effektiv ägarandel moderbolaget har i ett dotterbolag. Om moderbolaget exempelvis äger dotterbolag A till 80 procent som i sin tur äger dotterbolag B till 50 procent, har moderbolaget en effektiv ägarandel i dotterbolag B på 40 procent.

*Källa:* Copenhagen Economics baserat på Industrifakta och koncernernas årsredovisningar. Figuren är gjord utifrån Tabell A2 i Appendix.

## Konsortier

Inom byggbranschen förekommer olika former av konsortier och samarbetsavtal. Utifrån tillgänglig data undersöks hur många konsortier det finns i byggbranschen, där konsortier definieras som att två separata koncerner tillsammans äger ett företag i eller i anslutning till byggbranschen.<sup>54</sup>

Fem olika konsortier identifieras, se tabell 8.13. Det största konsortiet är S:t Eriks AB, som samägs av S:t Eriks Holding (majo-

<sup>54</sup> Det är inte möjligt att identifiera olika konsortier och samarbetsavtal som är baserade på kontrakt och överenskommelser mellan koncerner, eftersom data endast anger vilka företag som varje koncern har ägarandelar i.



ritetsägare) och Peab (minoritetsägande). I AB Sydsten och Mälärstrandens Utvecklings AB har två koncerner lika stora ägarandelar, Skanska och Unicon, respektive Peab och JM. Konsortierna förekommer företrädesvis inom byggbranschen, förutom Mälärstrandens Utvecklings AB som har som handel med egna fastigheter som huvudbransch.

**Tabell 8.13** Konsortier i, och i anslutning till, byggbranschen

SNI	Huvudbransch	Företag	Ägare	Omsättning, mnkr
23610	Tillverkning av betongvaror för byggändamål	S:t Eriks AB	S:t Eriks Holding 56 % Peab 44 %	827
8120	Utvinning av sand, grus och berg; utvinning av lera och kaolin	AB Sydsten	Skanska 50 % Unicon 50 %	418
42110	Anläggning av vägar och motorvägar	Svenska Fräs & Asfaltsåtervinning AB	NCC 70 % Peab 30 %	172
42110	Anläggning av vägar och motorvägar	Sandahls Grus & Asfalt AB*	Sandahlsbolagen 50 % Veidekke 25 % Peab 44 %	466
68100	Handel med egna fastigheter	Mälärstrandens Utvecklings AB	JM 44 % Västerås Kommun 12 %	88

Not: \*Tredje ägare har inte gått att identifiera utifrån data.

Källa: Industrifakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

## Utveckling över tid

Tillgången till data tillåter inte en direkt jämförelse av hur den vertikala integrationen utvecklats över tid. Däremot ger tidigare utredningar vid handen att den vertikala integrationen i byggsektorn och byggvaruindustrin har varit i oförändrad under lång tid.

År 2000, 2002 och 2012 har det rapporterats att vertikala ägarsamband i byggsektorn är vanligt förekommande.<sup>55</sup> År 2009 rapporterades att den vertikala integrationen med byggvarutillverkarledet i viss mån hade minskat, även om de stora byggentrepren-

<sup>55</sup> SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, SOU 2002:115.

nörerna fortsatt kunde använda sina egna distributionskanaler för tillgång till strategiska insatsvaror.<sup>56</sup>

### Finns potential för avskärmning?

Potentialen för avskärmning främst står att finna bland de strategiska insatsvarorna, där koncentrationen i vissa fall är mycket hög och försämrade leveransvillkor eller utebliven leverans kan tänkas slå hårt mot konkurrerande byggföretag. Kartläggningen visar att det också föreligger en betydande integration gentemot byggvarudistributörledet och byggtreprenörledet.

De specifika ägarsambanden som potentiellt kan ha negativa konsekvenser för konkurrensbeteendet anges i tabell 8.14.<sup>57</sup>

**Tabell 8.14** Ägarsamband som kan ha konsekvenser för konkurrensbeteende

Koncern	Strategisk insatsvara	Marknadsandel	Omsättning, mdkr	Integrerat bygglid	Marknadsandel	Omsättning, mdkr
NCC	Asfalt*	27 %	5,7	Byggtreprenör	10 %	28,8
Peab	Fabriksbetong	64 %	4,5	Byggtreprenör	11 %	31,7
Saint Gobain	Mineralull	59 %	2,5	Byggvarudistributör	9 %	18,3
Saint Gobain	Gipsskivor	92 %	0,5	Byggvarudistributör	9 %	18,3

*Not.* \* Notera att asfalt ingår som ett segment av bygglidet byggtreprenör.

*Källa:* Industrifakta, bearbetat av Copenhagen Economics.

NCC och Peab tillhör de största byggtreprenörerna och har samtidigt ganska höga till höga marknadsandelar inom asfalt<sup>58</sup> respektive fabriksbetong. Saint Gobain har höga till mycket höga marknadsandelar inom mineralull och gipsskivor, samtidigt som man är aktiva inom byggvarudistribution.

Det bör noteras att utredningen i kontakter med aktörer på marknaden inte har fått några indikationer på att avskärmning

<sup>56</sup> Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!", Rapport 2009:6.*

<sup>57</sup> Svevia är den största aktören inom asfalt, men har i stort sett ingen övrig verksamhet i byggtreprenörsledet eller övriga bygglid.

<sup>58</sup> Notera att asfalt ingår som ett segment av bygglidet byggtreprenör.

skulle utgöra ett konkurrensproblem i praktiken. Försenade eller nedprioriterade leveranser har omnämnts men har tolkat som uttryck för brist på kapacitet och inte i termer av utestängande beteenden.

### 8.2.5 Utredningens bedömning av vertikal integration

**Bedömning:** Vertikal integration är utbredd, framför allt mot strategiska insatsvaror. Utredningen har inte funnit några belägg för utestängande beteende som följd av vertikal integration.

Vertikal integration är utbredd inom byggbranschen och förefaller vara stabil över tiden. Integrationen sker företrädesvis gentemot de strategiska insatsvarorna, från byggvarudistributörsledet och framför allt byggtreprenadsledet. Det finns emellertid inget entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. En av de största byggtreprenörerna, JM, är inte vertikalt integrerat alls, medan Peab, NCC och Skanska är integrerade mot samtliga byggled.

Ett antal ägarsamband till följd av vertikal integration identifieras, mellan de strategiska insatsvarorna och byggtreprenörs-/byggvarudistributörledet som kan påverka konkurrensen negativt.

### 8.2.6 Ägarsfärer

I tidigare avsnitt anläggs ett koncernperspektiv för att analysera horisontell och vertikal integration. I det här beaktas även ägande ett steg ”högre upp”, i analysen av de fyra största byggtreprenörerna.<sup>59</sup> Analysen kan då fånga upp ägarsfärer som kan äga flera noterade eller onoterade koncerner. Storleken på ägarsfärens ägarandel och aktiviteten hos ägarsfären avgör hur relevant det är att studera horisontell och vertikal integration inom byggkedjan.

---

<sup>59</sup> Veidekke exkluderas från analysen av ägarsfärer eftersom Veidekkes ägare inte är svensk.

## Vad är en ägarsfär?

Det finns ingen exakt definition av begreppet ägarsfär. SIS Ägar-service, en ledande leverantör av ägarinformation i Sverige, definierar ägarsfärer utifrån att medlemmarna i en ägarsfär agerar och röstar gemensamt.<sup>60</sup> Denna definition behandlar ägarsfärer som flera ägare som, i sitt ägande, helt eller delvis agerar som *en* ägare.

I Sverige är ägarsfärer vanliga och har länge spelat stor roll för svenskt näringsliv och politik. Det är vanligt att de svenska ägarsfärerna utgörs av familjer med tillhörande bolag. De 15 familjerna i Sverige med störst ägarinflytande i näringslivet kontrollerade 2013 ungefär 70 procent av Stockholmsbörsen.<sup>61</sup>

## Ägarsfärers ägande i de fyra största byggtreprenörerna

Av de fyra största byggtreprenörerna NCC, Peab, Skanska och JM kontrolleras samtliga förutom JM helt eller delvis av ägarsfärer. JM ägs inte av någon ägarsfär utan har stor spridning bland sina ägare, vilka främst är institutionella investerare.<sup>62</sup>

Bland byggtreprenörerna som studeras återfinns tre av svenska staten helägda bolag, Svevia, Infranord och Vattenfall. Vid en strikt tillämpning av definitionen av ägarsfärer ovan, utgör svenska staten också en ägarsfär med kontroll av en betydande andel av de största byggtreprenörerna. Svenska staten äger dessutom flera bolag i branscher som är viktiga för byggkedjan, exempelvis fastighetsbolag såsom Jernhusen och banker såsom SBAB. Svevia, Infranord och Vattenfall är dock inte aktiva inom bostadsbyggande, utan inom anläggningsarbeten.

Nedan beskrivs de ägarsfärer som Skanska, NCC och Peab tillhör närmare.

---

<sup>60</sup> LO, 2001, *Ansiktslöst – Ansvarslöst – Om ägandet av de stora företagen i Sverige 2001*.

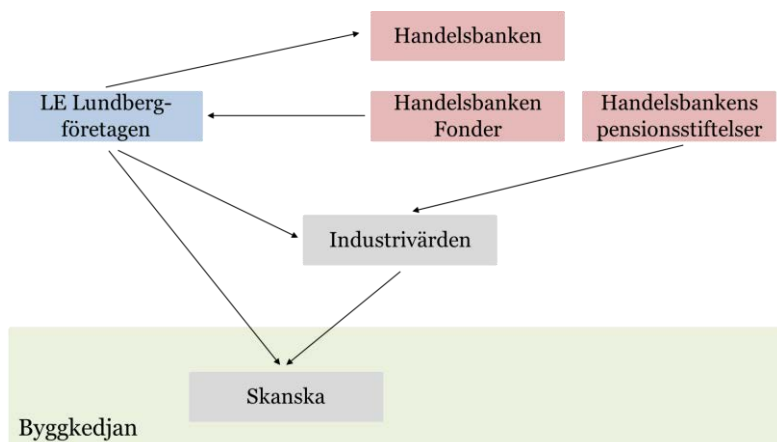
<sup>61</sup> Artikel i Svenska Dagbladet, *Sveriges femton mäktigaste familjer*, 30 juni 2013.

<sup>62</sup> JM årsredovisning, 2013.

## Skanska: Lundberg- och Handelsbankssfären

Skanska ägs till stor del av Industrivärden (25 procent av rösterna) och LE Lundbergföretagen (12 procent av rösterna), som kontrolleras av Fredrik Lundberg.<sup>63</sup> Vidare har Handelsbankens pensionsstiftelser och LE Lundbergföretagen betydande minoritetsposter i Industrivärden.<sup>64</sup> LE Lundbergföretagen har även ett mindre ägande i Handelsbanken, och Handelsbanken Fonder har ett mindre ägande i LE Lundbergföretagen.<sup>65</sup> Det korsvisa ägandet flätar samman Lundbergsfären och Handelsbankssfären, se Figur 8.8. Värt att notera är att Lundbergsfären fram till och med år 2010 kontrollerade 22 procent av rösterna i NCC, genom LE Lundbergföretagen.<sup>66</sup>

Figur 8.8 Lundberg- och Handelsbankssfärens ägande i Skanska



Utöver företag direkt i byggkedjan äger ägarsfärerna också fastighetsbolag, som äger förvaltar och hyr ut fastigheter. Lundbergsfären har majoritetsägande i Fastighets AB L E Lundberg och Fastighets AB Hufvudstaden genom LE Lundbergföretagen.

<sup>63</sup> Skanska årsredovisning, 2013.

<sup>64</sup> Industrivärden årsredovisning, 2013.

<sup>65</sup> L E Lundbergföretagen årsredovisning, 2013.

<sup>66</sup> NCC årsredovisning, 2010.

## NCC: Ax:son Johnson-sfären

NCC ägs av Ax:son Johnson-sfären, genom Nordstjernan, som kontrollerar 65 procent av rösterna.

Ax:son Johnson-sfärens ägande utgår från två huvudsakliga bolag, Nordstjernan och Axel Johnson Gruppen, se figur 8.9. Nordstjernan äger bland annat NCC medan Axel Johnson Gruppen inte äger några företag i byggkedjan, men dock fastighetsbolaget Axfast. Nordstjernans strategi är att vara en långsiktig och aktiv ägare med fokus på industriföretag i Norden.<sup>67</sup> Nordstjernan är också ofta största aktieägare i de företag man investerar i.

Utöver NCC har Nordstjernan få ägarintressen i byggkedjan. Dessa utgörs av Windoor som bland annat säljer balkonger och fönster samt Infratek<sup>68</sup> som är aktiva inom byggnation, drift och underhåll av infrastruktur. Nordstjernan ägde år 2013, 93 procent av aktierna i Windoor som omsatte 137 miljoner kronor och 3 procent av aktierna i Infratek som omsatte 1 578 miljoner kronor. Det kan jämföras med koncernen NCC ABs omsättningen i byggkedjan om 31 262 miljoner kronor. Nordstjernans del av omsättningen i Windoor var 128 miljoner kronor och i Infratek 95 miljoner kronor.

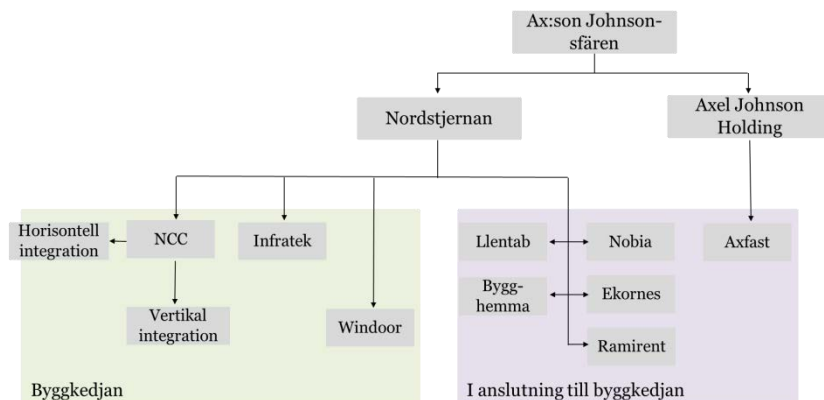
Ax:son Johnson-sfären äger också, genom Nordstjernan, ett antal företag som är i nära anslutning till byggkedjan, se tabell 8.12. Även om företagen inte direkt ingår i byggkedjan är de alla involverade i produktion och inredning av bostäder. För en översiktlig bild av Ax:son Johnson-sfärens ägande av, för analysen relevanta företag, se figur 8.9.

---

<sup>67</sup> Nordstjernan årsredovisning, 2013.

<sup>68</sup> 2014 sålde Nordstjernan hela sitt innehav i Infratek. (Nordstjernan årsredovisning, 2010) Eftersom data till största delen är en ögonsblicksbild av år 2013 tas Infratek Sverige AB för att göra analysen komplett.

**Figur 8.9** Ax:son Johnson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan



*Källa:* Copenhagen Economics baserat på Industrifakta, Nordstjernen årsredovisning, 2013 och [www.axeljohnsongruppen.se](http://www.axeljohnsongruppen.se)

Av företagen i anslutning till byggkedjan har Nordstjernen majoritetsägande i Lentab som tillverkar stålbyggnader och Bygg-hemma som säljer bygg- och inredningsprodukter på internet. Totalt har företagen en omsättning om cirka 972 miljoner kronor. Nordstjernans del av omsättningen i de båda företagen är cirka 623 miljoner kronor.<sup>69</sup>

Nordstjernen har minoritetsägande i Nobia som tillverkar och säljer kök, Ekornes som tillverkar möbler och Ramirent som hyr ut bygg- och anläggningsmaskiner. Totalt har företagen en omsättning om cirka 17 139 miljoner kronor och Nordstjernans del av omsättningen är cirka 3 568 miljoner kronor.

<sup>69</sup> Beräknad som Nordstjernans ägarandel multiplicerat med företagets omsättning.

**Tabell 8.15 Ax:son Johnson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan**

Företag	Ägarandel	Omsättning, mnkr	Nordstjernans del av omsättningen, mnkr	Verksamhet
<b>Majoritetsägande</b>				
Llentab	50	613	306	Tillverkning av stålbyggnader
Bygghemma	88*	360	316	Försäljning av bygg- och inredningsprodukter
<b>Minoritetsägande</b>				
Nobia	21*	12 455	2 616	Tillverkning och försäljning av kök
Ekornes**	15*	2 897	435	Möbeltillverkare
Ramirent	29*	1 787	518	Uthyrning bygg- och anläggningsmaskiner

*Not:* \* Nordstjernan är största ägare. \*\* Inkluderar omsättning i hela Norden.

*Källa:* Industrifakta och Nordstjernan årsredovisning 2013, bearbetat av Copenhagen Economics.

### Peab: Paulsson-sfären

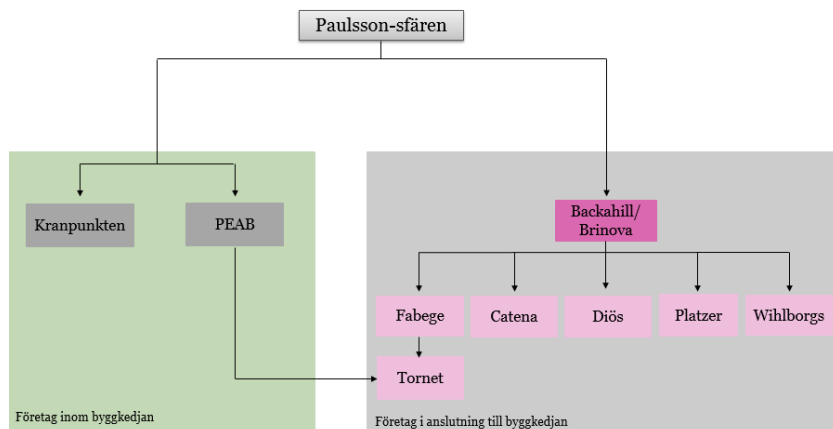
Peab ägs av Paulsson-sfären som kontrollerar en majoritet av rösterna i Peab.<sup>70</sup> Paulsson-sfären har ett betydande inflytande i flera bolag inom eller i nära anslutning till byggsektorn (se Figur 8.10 för en översiktlig bild av Paulsson-sfärens äganstruktur inom dessa områden). År 2014 kontrollerade familjen sammanlagt 57,6 procent av rösterna i Peab AB. Vidare står Kranpunkten AB, som är ett specialistföretag inom lyftmaskiner, under betydande inflytande från Paulsson-familjen genom familjens ägande.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Peab årsredovisning, 2013.

<sup>71</sup> Peab årsredovisning, 2013.



Figur 8.10 Paulsson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan



De företag som kan anses stå i nära anslutning till byggkedjan och som är under stort inflytande från Paulsson-sfären är alla fastighetsbolag. Överst i kedjan finns Backahill/Brinova<sup>72</sup> som till 100 procent ägs av Paulsson-familjen.<sup>73</sup> Företaget har i sin tur inflytande i fem stora fastighetsbolag: Catena (45,6 procent av rösterna), Platzer (20,2 procent av rösterna), Fabege (14,9 procent av rösterna), Diös (10,5 procent av rösterna) samt Wihlborgs (10,3 procent av rösterna). Dessutom äger Fabege 10,2 procent av rösterna i Catena<sup>74</sup> och 50 procent av aktierna inom Fastighets AB Tornet. Resterande 50 procent ägs av Peab, där Paulsson-familjen, enligt ovan, är majoritetsägare.<sup>75</sup> Se tabell 8.16 för en överblick över ägarandelar samt information om respektive företags nettoomsättning och verksamhet.

<sup>72</sup> Under 2012 förvärvade Backahill Brinova Fastigheter AB (Peab årsredovisning, 2013).

<sup>73</sup> Backahill årsredovisning 2014.

<sup>74</sup> Respektive företags årsredovisning från 2014.

<sup>75</sup> Tornets hemsida (2015-09-22), se: <http://tor.net.se/om-tornet/agare>

**Tabell 8.16 Paulsson-sfärens ägande i företag i anslutning till byggkedjan, år 2014**

Företag	Ägarandel	Nettoomsättning, mnkr	Verksamhet
<b>Majoritetsägande</b>			
Backahill/Brinova	100 %	242	Äga, förvalta och utveckla fastigheter
Kranpunkten	-	263	Specialist inom byggmaskiner
Peab	58 %	43 743	Bygg- och anläggningsföretag
<b>Minoritetsägande (genom Backahill)</b>			
Catena	46 %	431	Utvecklar logistikanläggningar
Platzer	20 %	525	Äger och förvaltar kommersiella lokaler
Fabege	15 %	2 087	Uthyrning och förvaltning av kommersiella lokaler
Diös	11 %	1 312	Norra Sveriges största privata fastighetsbolag
Wihlborgs	10 %	1 856	Uthyrning och förvaltning av kommersiella fastigheter

*Not:* Nettoomsättningen gäller för hela koncernen.

*Källa:* Respektive företags årsredovisning från 2014.

### 8.2.7 Utredningens bedömning av ägarsfärer

**Bedömning:** Tre av de fyra byggentreprenadkoncernerna kontrolleras helt eller delvis av olika ägarsfärer.

Tre av de fyra byggentreprenadkoncernerna (NCC, Peab och Skanska) kontrolleras helt eller delvis av olika ägarsfärer. JM ingår inte i en ägarsfär, utan ägs genom fler olika institutionella investerare.

Ägarsfärerna kontrollerar få andra företag i byggkedjan utöver de tre stora byggentreprenörerna, men äger vissa företag i anslutning till byggkedjan.

### 8.2.8 Sammanfattning av kartläggning av ägarsamband

Inom de flesta byggled får marknadskoncentrationen på nationell nivå bedömas som låg. Undantagen är utveckling av byggprojekt och framför allt de strategiska insatsvarorna, där koncentrationsgraden är betydligt högre. Över tid har koncentrationen minskat inom byggherre- och byggentreprenörsledet, men inte inom de strategiska insatsvarorna. Koncentrationsgraden inom byggherre- och byggentreprenörsledet förefaller vara lägre under högkonjunktur än lågkonjunktur. På regional nivå är koncentrationsgraden inom byggentreprenörs- och byggherreledet betydligt högre än riket som helhet.

Vertikal integration är utbredd inom byggbranschen, inte minst avseende strategiska insatsvaror. Det finns emellertid inget entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. En av de fyra största byggentreprenörerna är inte vertikalt integrerad medan övriga tre är integrerade mot samtliga byggled. De stora byggentreprenörerna har företrädesvis majoritetsägande i sina vertikalt integrerade dotterbolag. Över tid förefaller den vertikala integrationen bestå.

Ägarsfärer äger helt eller delvis tre av de fyra byggentreprenadkoncernerna. De olika ägarsfärerna äger få andra företag i byggkedjan utöver de tre stora byggentreprenörerna. Ägarsfärerna äger dock vissa företag i anslutning till byggkedjan.

### 8.3 Vilka ägarsamband är negativa för konkurrensen?

*Horisontell integration* är i regel negativt för konkurrensen. En hög koncentration kan underlätta olika former av konkurrensbegränsande uppträdande på marknaden.

*Vertikal integration* kan däremot ofta vara såväl positivt som negativt för konkurrensen. Det kan vara positivt om det exempelvis ger ett effektivare varuflöde eller ökad effektivitet i produktionen. Det kan vara negativt om företag uppströms och/eller nedströms förlorar möjligheten att konkurrera effektivt på marknaden. Konsekvenserna av vertikala integrationen är därför värda att undersöka mer i detalj, vilket görs här.

### 8.3.1 Horisontell integration och ägarsfärer

Horisontell integration kan vara ett konkurrensproblem eftersom den kan underlätta konkurrensbegränsande marknadsuppträdande hos företag. Detta kan dock ta sig en rad olika uttryck. Exempelvis kan både mycket låga och mycket höga priser vara en indikation på ett konkurrensbegränsande beteende.<sup>76</sup> Ett utbrett användande av rabatter ger försämrade pristransparens<sup>77</sup> vilket kan försvaga konkurrensen. Ett annat problem är att produkter ofta är specialdesignade och *inkompatibla* med andra leverantörers produkter, vilket kan verka återhållande på kundernas möjligheter att skifta leverantörer.<sup>78</sup>

Dessa typer av strategier kan vara problematiska om företagen har betydande marknadsmakt. Ett företag som har en tillräcklig marknadsmakt kan i betydande utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder. Man säger att ett sådant företag har en i konkurrensrättslig mening dominerande ställning.<sup>79</sup> Ett dominerande företag kan genom olika strategier avskärma konkurrenter i samma marknadsled.<sup>80</sup> Konkurrensmyndigheter utgår vanligtvis från att företag med en marknadsandel över 40–50 procent har en dominerande ställning på marknaden. Konkurrensreglerna gäller asymmetriskt i den meningen att sådana spelare har ett ansvar att inte sätta konkurrensen ur spel. Som tidigare konstaterats finns företag som har en marknadsandel som

---

<sup>76</sup> Om ett företag på en marknad med hög koncentration sätter låga priser kan det vara ett tecken på att företaget försöker underprissätta för att tränga ut konkurrenter (sk predatory pricing). Om företaget lyckas tränga ut sina konkurrenter kan det därefter sätta ett högt pris. Höga priser kan också vara ett tecken på att företagen på marknaden samordnar sin prissättning.

<sup>77</sup> Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!*, Rapport 2009:6, SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*

<sup>78</sup> SOU 2002:115.

<sup>79</sup> Europeiska Kommissionens meddelande, *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpning av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder*, 2009/C45/02, par. 10.

<sup>80</sup> Ett exempel är användandet av villkorade rabatter som belönar kunder desto mer de köper, vilket gör att kunder är ovilliga att köpa från konkurrenterna till det dominanta företaget. Om kunder behöver köpa en viss del av sin efterfrågan från det dominanta företaget kan dominanten använda detta som hävstång för att ge höga rabatter för den del av kundens efterfrågan som det är konkurrens om (Europeiska Kommissionens meddelande, *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpning av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder*, 2009/C45/02, par. 3).

klart överstiger 40 procent på marknader för vissa strategiska insatsvaror samt på regional nivå i byggentreprenadledet.

*Karteller* är ett problem som ofta uppmärksammas och flera karteller inom byggsektorn och byggvaruindustrin har förekommit.<sup>81</sup>

Ett annat problem som kan förekomma är att företag genom ägarandelar i ett annat företag kan ha incitament att *höja priserna* till följd av ett försvagat konkurrenstryck.

När det gäller ägarsfärer finns risk att de kan underlätta *kartellbildning*.<sup>82</sup> En sådan situation kan exempelvis uppstå om två olika ägarsfärer med ägarintressen i företag är verksamma på flera gemensamma marknader. De kan då vilja koordinera sin prissättning på de olika marknaderna vilket delvis sätter konkurrensen ur spel.

Kartläggningen av ägarsfärerna visar dock att få äger andra företag inom byggbranschen än de stora byggentreprenörerna, vilket tyder på att överlappet mellan olika byggled och ägarsfärer förefaller relativt begränsat.

De *ägarsfärer* som äger de tre stora byggentreprenörerna äger andra företag i anslutning till byggbranschen. Bland dessa företag finns fastighetsbolag, möbeltillverkare och banker. Ägarsfärernas ägande i anslutning till byggbranschen överlappar dock inte i någon betydande utsträckning, vilket kan tolkas som att horisontell integration i form av ägarsfärer inte utgör ett konkurrensproblem av någon större betydelse.

### 8.3.2 Vertikal integration och avskärmning

I den vertikala dimensionen uppstår en rad möjligheter för företag att begränsa konkurrensen för egen vinnings skull. Det vanligaste beteendet som det ur konkurrensrättsligt perspektiv ofta är värt att utreda är *vertikal avskärmning*.<sup>83</sup> Det kan antingen ske genom att

---

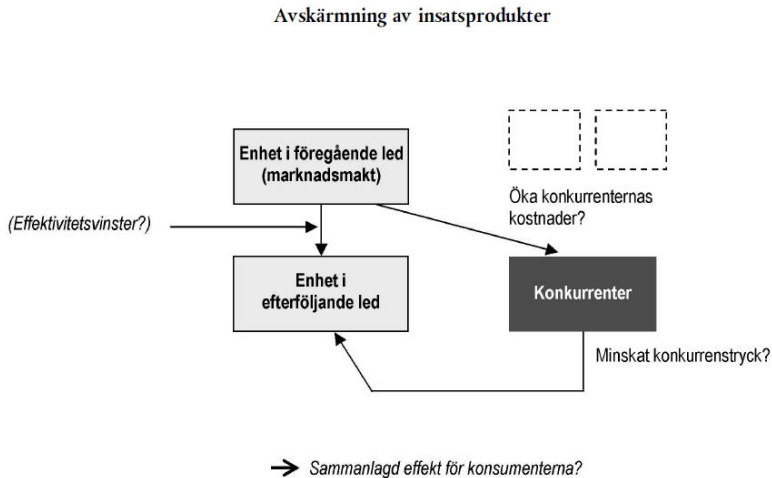
<sup>81</sup> SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn* s. 16.

<sup>82</sup> Om företag A och B är aktiva på olika marknader och båda konkurrerar mot företag C som är aktiv på båda marknaderna kan A och B integrera för att underlätta implicit kartellbildning (Martin, S., 2002, *Advanced industrial economics*, Blackwell Publishers.).

<sup>83</sup> Enligt Statskontoret kan rikstäckande producenter av asfalt styra prissättningen på insatsvaror (grus) och färdigvaran (asfalt och betong) Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!*, Rapport 2009:6. Enligt Konkurrensverket kan den vertikala integrationen mellan byggherre och byggentreprenör medföra konkurrensproblem. Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

företaget avskärmar en konkurrent från en kundmarknad, eller avskärmar konkurrenten från en insatsvara, se figur 8.11.

Figur 8.11 Avskärmning av insatsvara



*Not:* Nettoomsättningen gäller för hela koncernen.

*Källa:* Europeiska Kommissionens Riktlinjer för bedömning av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, 2008/C265/07, par. 31.

Avskärmning av en insatsvara sker om det vertikalt integrerade företaget begränsar tillgången till produkter och tjänster i det efterföljande ledet. Detta kan antingen ske genom att det vertikalt integrerade företaget slutar att handla med sina konkurrenter, höjer priserna, eller reducerar kvaliteten.<sup>84</sup>

Konsekvensen av den vertikala avskärmningen är att konkurrenter i det efterföljande ledet får ökade kostnader då det blir svårare att köpa insatsvaror till samma pris och villkor än om det inte funnits något vertikalt integrerat företag. Det kan innebära att det vertikalt integrerade företaget på ett lönsamt sätt kan höja priserna till konsumenterna till följd av ett reducerat konkurrenstryck.

Sådan avskärmning analyseras av Kommissionen med det analytiska ramverk som framgår av *Riktlinjer för bedömning av icke-*

<sup>84</sup> Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 33.

*horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, 2008/C265/07 (Riktlinjerna).*<sup>85</sup> Analysen består av tre steg.

1. *Vilka ägarsamband ger företagen möjlighet att begränsa konkurrensen?*

I detta steg undersöks om företagen, till följd av ett visst ägarsamband, kan begränsa konkurrensen, dvs. om det ens är möjligt. Det kan handla om att avskärma en konkurrent från en effektiv tillgång på en viktig insatsvara, eller tillträde till infrastruktur som är avgörande för att vara konkurrenskraftig på marknaden.

2. *Har företagen incitament att begränsa konkurrensen?*

Ett företags möjligheter att faktiskt begränsa konkurrensen, exempelvis genom avskärmning, är inte alltid liktydig med att företagen faktiskt har ett intresse av att också göra det. En avskärmning kan leda till oönskade effekter på andra, närliggande marknader, eller skada efterfrågan på slutkundsmarknaden. Incitamenten hos företagen analyseras under antagandet att de söker maximera sin vinst.

3. *Skadas konsumenterna?*

Om företag har såväl möjlighet som incitament att begränsa konkurrensen i olika led i byggkedjan, är det inte givet att konkurrenstrycket på marknaden som helhet påverkas på ett sätt som är negativt för konsumenterna. En avskärnings negativa konkurrens effekter kan vara mindre än de fördelar som kan uppstå genom ökad produktivitet. En avskärmning av vissa varuströmmar kan till och med leda till nyinträde på näraliggande marknadsnischer och nya lösningar för befintliga behov.

Detta analyschema framgår av Kommissionens prioriteringsdokument vid bedömning av missbruk av dominerande ställning som refererades ovan. Detta ramverk passar väl in för att bedöma effekterna av vertikala ägarsamband och deras påverkan på konkurrensen.

---

<sup>85</sup> Riktlinjerna används för att analysera konkurrenshämmande avskärmning som kan uppstå till följd av vertikal integration, härunder missbruk av dominerande ställning i strid med artikel 102 EUF.

### 8.3.3 Finns det anledning att befara avskärmning i byggbranschen?

De starkaste vertikala ägarsambanden identifierades i avsnitt 8.2 mellan strategiska insatsvaror, i synnerhet asfalt, fabriksbetong, mineralull och gipsskivor, och byggentreprenörsledet. Byggvarudistributörledet förefaller mindre problematiskt.

Nedan ges några preliminära bedömningar av faran för avskärmning av insatsvaror.

#### Möjligheter till avskärmning<sup>86</sup>

- *Insatsvaran måste vara viktig:* Ju viktigare insatsvaran är för de konkurrerande företagen, desto större är konkurrensproblemen om avskärmning tillämpas i praktiken. En insatsvara kan vara viktig om den saknar substitut eller om den utgör en stor del av tillverkningskostnaderna.

Att insatsvarorna anses som strategiska innebär i sig att de är viktiga. De insatsvaror som undersöks i avsnitt 8.2 utgör en relativt stor del av byggkostnaderna. För vissa insatsvaror finns det emellertid substitutvaror.<sup>87</sup>

- *Det vertikalt integrerade företaget måste ha en betydande marknadsstyrka på marknaden för insatsvaran:* Om företaget har en betydande marknadsstyrka och få reella konkurrenter som kan utmana marknadsledaren, är köparna nedströms mer utsatta och därför är avskärmning enklare.

Det är endast inom minerallull, gipsskivor och fabriksbetong som ett vertikalt integrerat företag har störst marknadsandel.<sup>88</sup> Inom dessa varukategorier är möjligheterna till avskärmning av materialet mest sannolikt.

---

<sup>86</sup> Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 34–36.

<sup>87</sup> Detta gäller för mineralull, som har cellulosamaterial och cellplast som konkurrerande produkter SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn s. 107*).

<sup>88</sup> Peab är största koncern inom fabriksbetong, Saint Gobain är största koncern inom mineralull och gipsskivor.



- *Det avskärmande företaget måste ha möjlighet att påverka tillgången till insatsprodukter på marknaden i efterföljande led:* Om konkurrenter enkelt kan få tillgång till insatsvaran från andra leverantörer är det svårare att avskärma effektivt.

Av resonemanget ovan följer att det inom mineralull, gipsskivor och fabriksbetong kan vara mer sannolikt att det avskärmande företaget kan påverka tillgången eftersom det är i dessa marknadssegment det integrerade företaget har störst marknadsandelar.

### Incitament till avskärmning<sup>89</sup>

- *Hur lönsam avskärmningen är uppströms samt nedströms:* Desto lägre lönsamhet uppströms och högre lönsamhet nedströms, desto högre är incitamenten för det vertikalt integrerade företaget att avskärma sina konkurrenter.<sup>90</sup> Anledningen är att den försäljning till konkurrenter som företaget förlorar genom att avskärma är mindre kostsam jämfört med den utökade försäljningen nedströms.

Lönsamheten inom byggtreprenörsledet (entreprenörer för bostadshus och andra byggnader) har legat i nivå med, eller under, vinstmarginalerna för samtliga näringsgrenar i Sverige perioden 2009–2012.<sup>91</sup> Inom flera strategiska insatsvaror är koncentrationen betydande, men vi saknar uppgifter på hur lönsamheten utvecklats under de senaste åren. Några indikationer på att det föreligger incitament till avskärmning framgår därför ej av detta material.

- *Det vertikalt integrerade företags kapacitet i kundledet:* För att avskärmning ska vara lönsamt måste det vertikalt integrerade företaget kunna absorbera de andelar av nedströmsmarknaden som blir tillgängliga när deras konkurrenter avskärmas, annars kan man inte dra fördel av avskärmningen till fullo.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 40–44.

<sup>90</sup> Europeiska Kommissionens riktlinjer, 2008/C265/07, par. 41.

<sup>91</sup> Vinstmarginalerna inom entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI 412) 2006–2012 Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4

<sup>92</sup> Byggtreprenörer har haft kapacitetsbrist i tillväxtregioner. Det skulle kunna tyda på att de i dessa fall har svårigheter att absorbera de volymer som avskärmade konkurrenter förlorar. Detta kan begränsa incitamenten för avskärmning, åtminstone under högkonjunktur.

## Skada för konsumenterna<sup>93</sup>

- *De utestängda företagen roll för konkurrensen på kundmarknaden:* Om de avskärmade företagen är viktiga för konkurrensen är sannolikheten för konsumentskada högre. När konkurrensstrycket minskar kan det vertikalt integrerade företaget höja priserna och därmed öka sin lönsamhet på konsumenternas bekostnad.

Byggentreprenörsledet har en relativt låg koncentration nationellt, vilket tyder på att effekten på konkurrensen av att ett företag lämnar marknaden är mindre. Regionalt är koncentrationen högre för byggentreprenörer och därför kan konkurrensstrycket regionalt påverkas i större utsträckning om ett företag lämnar marknaden.

- *Potentiella konkurrenter hindras från att gå in på marknaden:* Det vertikalt integrerade företaget kan genom avskärmning hindra potentiella konkurrenter från att gå in på såväl nedströms- som uppströmsmarknaden, vilket kan begränsa konkurrensen. Det vertikalt integrerade företaget kan då höja priserna. Höga inträdeshinder kan förstärka denna negativa effekt, vilket sannolikt skadar konsumenterna.

År 2002 konstaterades höga inträdeshinder för insatsvarorna cement, ballast, fabriksbetong och asfalt, men inte för övriga insatsvaror.<sup>94</sup> Det finns indikationer på att inträdeshindren för byggentreprenörer är låga vad gäller verksamheter i mindre skala. När det gäller byggprojekt i större skala finns det olika inträdeshinder.<sup>95</sup> Sammantaget pekar detta på att inträdeshinder kan ha betydelse inom vissa strategiska insatsvaror och för större byggprojekt, men sannolikt inte på regional nivå.

---

<sup>93</sup> Vägledning, par. 47–52

<sup>94</sup> SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*

<sup>95</sup> SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor.*

- *Om konkurrenterna också är vertikalt integrerade eller enkelt kan byta till andra insatsvaror:* Om konkurrenterna är vertikalt integrerade eller kan byta till andra insatsvaror är det svårare för det vertikalt integrerade företaget att försöka höja sina konkurrenters kostnader. Därför är det mindre sannolikt att konkurrenterna avskärmas från marknaden.

Flera byggtreprenörer är vertikalt integrerade gentemot olika strategiska insatsvaror, om än inte alltid mot samma insatsvara. Det kan därför finnas möjligheter för en byggtreprenör att framgent straffa en annan byggtreprenör om denne försöker försämrade affärsvillkoren för en insatsvara.

- *Köparmakt:* Om köparna på nedströmsmarknaden har en stark förhandlingsmakt kan det förhindra möjligheten för det vertikalt integrerade företaget att höja priserna.

Tidigare utredningar har framhållit att byggherrar, det vill säga byggtreprenörernas kunder, har en svag ställning gentemot byggtreprenörer.<sup>96</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att det för vissa materialslag, dvs. de strategiska insatsvarorna mineralull, fabriksbetong och gipsskivor, finns såväl möjligheter som incitament till avskärmning från företag som är vertikalt integrerade. Det kan leda till att konkurrensen begränsas till skada för konsumenterna. Sannolikt är denna risk större på regional nivå än på nationell nivå givet den höga lokala koncentrationen inom byggtreprenörsledet.

### 8.3.4 Resultat från en enkätundersökning

För att komplettera de bedömningar av möjligheterna och incitamenten för vertikal avskärmning som gjordes ovan har även en begränsad webbenkät genomförts. Respondenterna utgjordes av aktörer aktiva på marknaden, se figur 8.12. Enkätfrågorna och en sammanställning av svaren återges i bilaga 4.

---

<sup>96</sup> Statskontoret 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Bygg-kommissionens betänkande "Skärpning gubbar!", Rapport 2009:6.*

**Figur 8.12 Box 2: Webbenkät till aktörer på marknaden**

Undersökning genomfördes 17 september – 2 oktober med hjälp av ett webb-baserat verktyg.

Enkäten skickades till totalt 89 personer. Dessa representanter de stora byggentreprenörerna (Skanska, Peab, NCC och JM), ett antal mindre byggentreprenörer, samt ett antal byggherrar.

Av dessa personer utgjorde 70 st de olika byggentreprenörernas regionala representanter i de tio A-regioner som studerades närmare under delkapitlet om horisontell integration. Det innebär att för de byggentreprenörer som är verksamma inom flera A-regioner så fick en representant per region ta del av undersökningen. Kontaktlista till 70 respondenter erhöles av Byggfakta. De som kontaktades hade funktionen arbetschef, regionchef eller liknande.

Därtill skickades enkäten till 19 byggentreprenörer/byggherrar som utredningen varit i kontakt med under senaste året.

Totalt 20 personer besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvensen om 22 procent.

Enkätfrågorna och en sammanställning av svaren återges i bilaga 4.

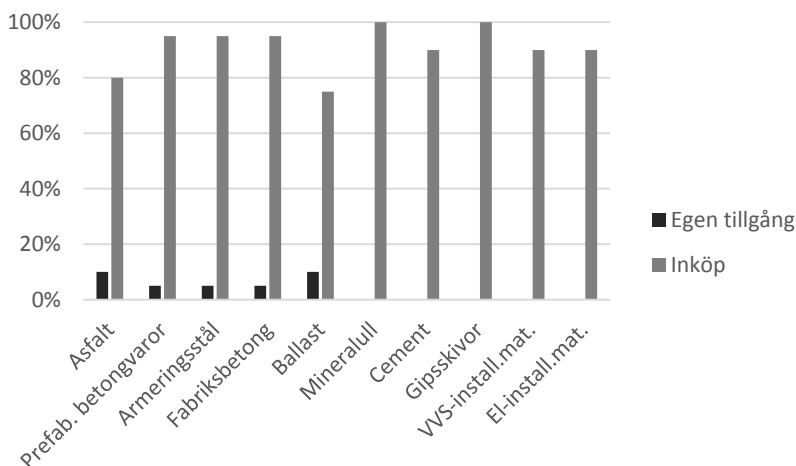
**Enkätresultat: Möjlighet till avskärmning**

Av de byggentreprenörer som deltog i undersökningen har 5–10 procent egen tillgång till asfalt, prefabricerade betongvaror, armeringsstål, fabriksbetong och ballast.<sup>97</sup> Ingen byggentreprenör har egen tillgång till övriga insatsvaror, se figur 8.13. Dessa insatsvaror köps alltså regelmässigt in av byggentreprenörerna och är en förutsättning för dess för att kunna genomföra byggprojekt.

---

<sup>97</sup> Det är endast bland de fyra stora byggentreprenörerna som man har tillgång till insatsvarorna.

Figur 8.13 Byggtreprenörernas tillgång till insatsvaror



*Not:* n=17–20 (beroende på insatsvara). Frågan var: "Hur får ni tillgång till följande insatsvaror i dag när det gäller bostadsbyggande? Ange ett svar per rad" Notera att de båda serierna inte alltid summerar till 100 %. Anledningen är att respondenter också kunde svara Ej relevant. Dessa har exkluderats.

*Källa:* Copenhagen Economics undersökning.

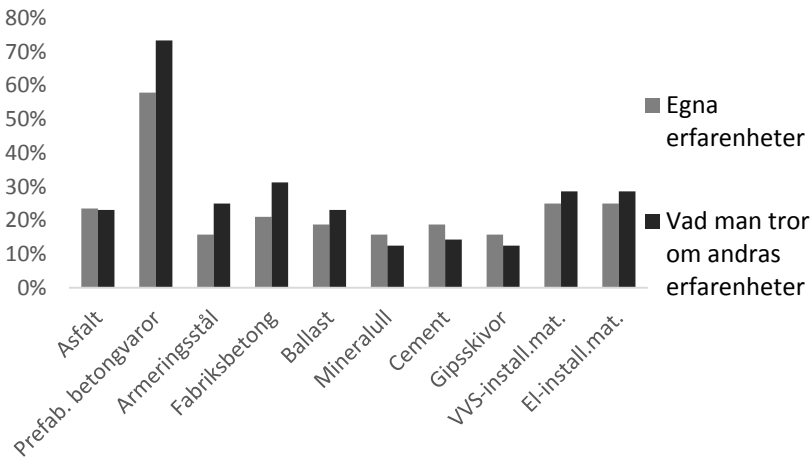
## Enkätresultat: Incitament till avskärmning

Nästan 60 procent uppger att de har ganska svårt, eller uppger att de har svårt ibland, med att få leverans av prefabricerade betongvaror. För övriga insatsvaror har mellan 10 till 20 procent angett att man har ganska svårt/svårt ibland, se Figur 8.14.

När frågan ställs till byggtreprenörerna om vad de tror om *andra* aktörers svårigheter med att få tillgång på insatsvaror svarar cirka 70 procent att de tror att de har ganska svårt eller svårt ibland att få tillgång till prefabricerade betongvaror.<sup>98</sup> Den näst vanligaste insatsvaran som byggtreprenörerna tror att andra i branschen har svårt att få tillgång till är fabriksbetong, cirka 30 procent.

<sup>98</sup> n=10.

**Figur 8.14** Andel byggtreprenörer som själva upplever/tror andra upplever det som mycket/ganska eller svårt ibland att få tillgång till insatsvaran



*Not:* n=16–19 (beroende på insatsvara) vad gäller frågan om egna erfarenheter. För prefabricerade betongvaror är n=19. Frågan om egna erfarenheter är: "För de insatsvaror som ni inte har tillgång till genom Egen försörjning/Dotterbolag: Har ni svårt att få tillgång till insatsvaran?" De som har svarat att man har ganska svårt eller svarat att man har svårt ibland ingår i andelsberäkningen i figuren. Ingen respondent angav att man har mycket svårt.

n=13–16 (beroende på insatsvara) vad gäller frågan om vad man tror om andras erfarenheter. För prefabricerade betongvaror är n=15. Frågan om vad man tror om andras erfarenheter är: "Tror du det är vanligt att byggherrar/byggtreprenörer har svårt att få leverans av insatsvaror till bostadsbyggande? Ange ett svar per rad". De som svarat att man tror att andra har mycket svårt, ganska svårt, eller svårt ibland ingår i andelsberäkningen i figuren. För vvs- och installationsmaterial angav en respondent inom vardera insatsvara att man tror andra har mycket svårt.

De respondenter som angav Vet ej har exkluderats vid beräkning av andelar.

*Källa:* Copenhagen Economics undersökning.

Byggtreprenörerna anser vanligtvis att anledningen till att det är svårt att få leverans är att leverantören har kapacitetsbrist eller att den prioriterar äldre och mer trogna kunder. Endast ett fåtal byggtreprenörer anger att det beror på att leverantören försöker ge dem en konkurrensnackdel.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Frågan var: "För de rader i fråga 2 där du svarade Ja: Vilka motiv tror du leverantören har till att göra det svårt för er att få tillgång till insatsvaran/installationsmaterialet?". Andelen som anser att det beror på att leverantören har kapacitetsbrist eller att den prioriterar äldre mer trogna kunder/ger dem bättre pris är mellan 13% (ballast) till 64% (prefabricerade betongvaror). Andelen som anser att det beror på att leverantören försöker ge dem en konkurrensnackdel varierar mellan 9% (prefabricerade betongvaror) till 25% (fabriksbetong). Antalet respondenter som svarat varierar mellan 6 till 11 beroende på insatsvara.

Ingen av byggtreprenörerna tror att andra aktörers svårigheter med att få leveranser beror på en medveten strategi hos leverantören att ge dem en konkurrensnackdel. Ett vanligare svar är snarare att leverantörerna har kapacitetsbrist eller att de prioriterar äldre och mer trogna kunder.

Av ovan framgår att byggtreprenörer har svårigheter att få tillgång till prefabricerade betongvaror. Dock verkar detta drivas av att leverantören har kapacitetsbrist, snarare än att leverantören försöker ge dem en konkurrensnackdel. Om incitamenten till att avskärma varit höga så hade vi förväntat oss att fler leverantörer försökte ge byggtreprenörer en konkurrensnackdel genom att försvåra tillgången till insatsvaror.

### Enkätresultat: skada för konsumenterna

Ungefär 60 procent av byggtreprenörerna anger att svårigheter att få tillgång till prefabricerade betongvaror leder till lägre lönsamhet eller minskad kvalitet.<sup>100</sup> Ingen byggtreprenör anser att svårigheter att få tillgång till en viss insatsvara leder till att man avstår från att lämna anbud i upphandlingar.<sup>101</sup> Ingen av byggtreprenörerna menar att de svårigheter leveranser av insatsvaror som finns i dag leder till att en aktör i branschen skulle avstå ifrån att lämna anbud i en offentlig upphandling. Vanligtvis anser man att det leder till en lägre lönsamhet, att leveranser försenas och kvaliteten blir lidande.<sup>102</sup>

Utöver undersökningen har utredningen fått ta del av material som indikerar att vertikalt integrerade leverantörer tar ut högre priser till konkurrenter.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> n=12.

<sup>101</sup> n=7–12 beroende på insatsvara.

<sup>102</sup> Detta gäller för insatsvarorna asfalt, prefabricerade betongvaror, armeringsstål, fabriksbetong och ballast. För övriga insatsvaror är det vanligast att man anger att det inte påverkar aktörens verksamhet alls. n=5–10 beroende på insatsvara.

<sup>103</sup> Utredningen har fått ta del av material från en aktör som är verksam inom byggtreprenad. Materialet innefattar prislistor från tre leverantörer av betong i en region i Sverige. Två av leverantörerna är vertikalt integrerade gentemot byggtreprenörsledet och den tredje är en fristående leverantör som inte är vertikalt integrerad. Leverantörerna som är vertikalt integrerade tar ut priser som är i genomsnitt cirka 17 procent högre än det pris som den fristående leverantören tar ut. Den fristående leverantören har enligt uppgift högre transportkostnader vilket talar för att prisskillnaden inte beror på en kostnadsfördel hos den fristående leverantören. Således förefaller de vertikalt integrerade leverantörerna ta ut högre priser till konkurrerande verksamheter inom byggtreprenörsledet.

Vi förväntar oss att konsumentskadan är högre om bygg-entreprenörer får så pass låg lönsamhet att man inte kan delta i upphandlingar och måste lämna marknaden. Emellertid tyder resultaten på att så inte sker.

### 8.3.5 Sammanfattning ägarsamband och konkurrens

**Bedömning:** Konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration och vertikal avskärmning, samt ägarsfärer förefaller vara begränsade.

Koncentrationsgraden i de studerade byggleden är företrädesvis låg. Undantaget är vissa segment, projektutveckling av bostäder och vissa strategiska insatsvaror. *Horisontell* integration är i sig ett konkurrensproblem och den betydande koncentrationen inom de strategiska insatsvarorna samt på regional nivå för bygg-entreprenörer och byggherrar riskerar att leda till konkurrensproblem.

Den vertikala integrationen är utbredd inom byggbranschen, företrädesvis gentemot de strategiska insatsvarorna, men det finns inget entydigt mönster vad gäller den vertikala integrationen. När det gäller *vertikal integration* finner vi att det finns vissa förutsättningar på plats för vertikal avskärmning av insatsvarorna mineralull, fabriksbetong och gipsskivor. Anledningen är framför allt att de största leverantörerna har betydande marknadsandelar och också är vertikalt integrerade gentemot byggentreprenörsledet.

Resultaten från enkätundersökningen av byggentreprenörers erfarenheter av vertikal avskärmning av insatsvaror visar att det saknas tydliga indikationer på att avskärmning av insatsvaror är utbredd, varken inom mineralull, fabriksbetong eller gipsskivor. Byggentreprenörerna ansåg sig dock ha svårt att få tillgång till prefabricerade betongvaror. Emellertid ansåg de flesta att svårigheterna att få leverans berodde på att leverantören hade kapacitetsbrist, snarare än att den avsiktligt försökte avskärma sina konkurrenter. Konsekvenserna för byggentreprenörerna var vanligtvis lägre lönsamhet eller lägre kvalitet i projekt.

Sammanfattningsvis fann vi vissa indikationer på att leverantörer av prefabricerade betongvaror ger konkurrerande aktörer sämre



villkor. Emellertid fanns inga indikationer på att det leder till vertikal avskärmning av insatsvaror. Den vanligaste anledningen till att man har problem med leveranser är att leverantören har kapacitetsbrist. Utifrån detta verkar den vertikala integrationen inte påverka konkurrensen negativt, i form av vertikal avskärmning av insatsvaror.

## 8.4 Slutsatser

**Bedömning:** Marknadskoncentrationen inom flertalet byggled är låg, undantaget projektutveckling av bostadsrätter och vissa strategiska insatsvaror. Det senare kan ge lägre konkurrenstryck och högre priser på byggmaterial. Utredningen har inte funnit indikationer på avskärmning av insatsvaror eller konkurrensbegränsningar till följd av vertikal integration. Det finns heller inga tecken på konkurrensproblem betingade av bakomliggande ägande i form av ägarsfärer.

Marknadskoncentrationen mätt på nationell nivå inom flertalet byggled är låg, och har sjunkit. Koncentrationen år 2013 var lägre än år 2002 och 2007, men varierar med konjunkturen. För vissa strategiska insatsvaror och projektutveckling av bostadsrätter är dock koncentrationen hög. Den relevanta marknaden är i vissa byggled lokal, snarare än nationell, och marknadskoncentrationen är då som regel högre än vad de nationella siffrorna utvisar.

Den höga marknadskoncentration i vissa byggled innebär att konkurrenstrycket kan vara begränsat vilket kan avspeglas i en hög prisnivå. Detta kan inte minst gälla vissa strategiska insatsvaror. Ett ökat efterfrågetryck på en slutkundsmarknad kommer att leda till stigande priser på marknader där konkurrensen är begränsad, vilket kan förklara de stigande priserna på byggmaterial som diskuterades i kapitel 2.

Vertikal integration avseende strategiska insatsvaror skulle potentiellt kunna innebära konkurrensproblem i form av avskärmning. Utredningen har dock inte funnit några indikationer på att detta förekommer.

Flera av de största byggentreprenörerna kontrolleras helt eller delvis av ägarsfärer. Tidigare har det även funnits vissa horisontella

ägarkopplingar i byggentreprenadledet över sfärerna, vilket potentiellt skulle kunna vara konkurrenshämmande, vilket inte längre är fallet.

Det här avsnittet har behandlat ägarsambandens betydelse för konkurrensen. Ägarförhållanden är normalt sett inte en policyvariabel i en marknadsekonomi. Däremot sätter staten spelreglerna för konkurrensen genom generella spelregler som konkurrenslagen eller särregleringar. Konkurrenslagen kan till exempel motverka uppkomsten av företagskoncentration som kan förväntas skada konkurrensen, och konkurrensbegränsande samarbeten. Konkurrenslagen är därför viktig för att tillförsäkra en fungerande konkurrens på marknader med potentiella konkurrensproblem, vilket det finns exempel på i byggsektorn. Denna uppgift vilar på Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet för konkurrenslagen. Utredningen noterar att det speciellt kan vara värt att beakta betydelsen av starka lokala aktörer betydelse vid förvärvsprövningar.

Utredningen lämnar därför inga förslag till åtgärder avseende ägande eller marknadsstrukturer. Däremot ska utredningen utreda förutsättningarna att utifrån de befintliga strukturella förutsättningarna diskutera möjligheterna att förbättra konkurrensen. Vi kommer därför att utveckla den diskussionen vidare i kapitel 9 om hur förutsättningarna kan förbättras för att underlätta inträdet för fler aktörer som kan bidra till en ökad kapacitet och en förbättrad produktivitet i bostadsbyggandet.

## 9 Utveckling av konkurrensen – strategier och byggbar mark

I det förra kapitlet analyserades de strukturella förutsättningarna på bostadsbyggnadsmarknaden i form av horisontell och vertikal integration samt andra ägarsamsambands betydelse för konkurrensen. I direktiven nämns att de problem som återkommande lyfts genom åren i tidigare statliga utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av de strukturella förutsättningarna inom byggsektorn. Utredningen ska därför närmare analysera om konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas samt, om möjligt, föreslå åtgärder som kan främja konkurrensen. Analysen ska utifrån de speciella strukturella förutsättningarna studera möjligheterna att vidta åtgärder som kan öka inslagen av konkurrens och omvandlingstryck i bostadsbyggandet. Om det inte finns särskilda skäl ska utredningen inte undersöka eller lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen, då den har belysts och utretts i andra sammanhang.

Fokus i detta kapitel ligger på att beskriva och analysera faktorer som kan begränsa konkurrensen och bostadsbyggandet. Kapitlet baseras på resultat av tidigare utredningar och på intervjuer med byggherrar, byggtreprenörer, andra viktiga aktörer och intressenter i bostadsbyggandets värdekedja. Eftersom utredningen konstaterar att tillgången på byggbar mark och den kommunala planprocessen är centrala för hur konkurrensen fungerar har utredningen funnit att det finns skäl att närmare undersöka områden som berör plan- och byggprocessen. Avslutningsvis diskuteras åtgärder som kan skapa bättre förutsättningar för en förbättrad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

## 9.1 Faktorer som påverkar konkurrensen och utbudet

Flera frågor som detta kapitel berör har diskuterats och analyserats i tidigare utredningar och även föranlett reformer och åtgärder.<sup>1</sup> Utredningen konstaterar att det fortfarande finns utrymme för åtgärder inom flera områden för att förbättra konkurrensen och få ett ökat och mer varierat utbud av bostäder. De faktorer som utredningen har identifierat som påverkar konkurrensen och begränsar utbudet av bostäder är följande:

- byggaktörernas agerande och strategier
- tillgång på produktionsresurser
- tillgång till byggbar mark
- former för tilldelning av kommunal byggbar mark och den kommunala planeringsprocessen

Det finns samband mellan dessa faktorer då exempelvis kommunernas agerande vad gäller utbudet av byggbar mark och planprocessen påverkar byggaktörernas strategier, mobilisering av resurser och finansieringsmöjligheter. Det går därför inte att behandla varje område separat.

## 9.2 Byggsektorns agerande och strategier

Förutsättningarna för konkurrensen på en marknad kan påverkas av marknadsstrukturen. Vissa faktorer kan påverka konkurrensstrycket såsom antalet aktörer (faktiska och potentiella), förekomsten av dominerande företag, etableringshinder på marknaden med mera. Inom bostadsbyggande kan begränsningar av utbudet av byggbar mark och långa och osäkra planprocesser bli etableringshinder.

Det är framför allt tre tendenser som utredningen har identifierat:

---

<sup>1</sup> Se exempelvis SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*. SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*. Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala planprocessen*, Rapport 2012:25.

- hög marknadskoncentration inom centrala marknadssegment som bostadsrättsbyggande i exempelvis Stockholm
- att byggherrar framför allt är inriktade mot högprissegment
- ökad integrationen mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet

### 9.2.1 Hög marknadskoncentration inom centrala segment på bostadsmarknaden

Även om marknadskoncentrationen inte är hög inom bostadsbyggandet som helhet är marknadskoncentrationen högre i specifika marknadssegment. På marknaden för bostadsrättsbyggande i Stockholm har de fyra största byggherrarna en marknadsandel på cirka 80 procent år 2013. JM som är marknadsledande hade en marknadsandel på cirka 40 procent. Att utbudet inte har ökat snabbare trots att lönsamheten har varit hög inom projektutveckling kan vara ett tecken på att konkurrensen fungerar mindre väl.

Det är inte bara brist på konkurrens i slutledet som kan driva upp kostnaderna. Även svag konkurrens i andra led och beställare med begränsad köparmakt kan driva upp kostnaderna. En hög betalningsvilja för slutprodukten kan driva upp kostnaderna på andra produktionsfaktorer.

### 9.2.2 Lönsamhet i olika segment

**Bedömning:** Stark efterfrågan tenderar att driva upp byggkostnader och minska lönsamheten i att bygga för konsumenter med lägre betalningsvilja.

De största byggherrarnas bygger ofta bostadsrätter i egen regi som sedan överläts till bostadsrättsföreningar/konsumenter med en hög betalningsvilja. Byggherrarnas fokus på att utveckla och bygga bostadsrätter till konsumenter med en hög betalningsvilja har lett till kritik mot att de erbjuder ett för likriktat utbud av bostäder.

Bristande utbud av kommunal mark och långa planprocesser kan gynna etablerade aktörer med stora lager av detaljplanerad mark då de lättare kan kontrollera utbudet av nyproducerade bostäder på den lokala marknaden. Med en stark marknadsposition och tillgång till större etableringsområden har de stora byggherrarna marknads- makt på flera viktiga lokala marknader och möjlighet att anpassa utbudet av bostäder för att säkerställa att samtliga blir sålda med högsta möjliga vinst.

För en byggherre är det naturligt att fokusera på de lönsammaste segmenten på marknaden. När byggherrarnas produktionsresurser och värdekedjor är anpassade för att tillfredsställa ett högrissegment minskar incitamenten att utveckla bostads- produkter inriktade på andra målgrupper. Detta gör det också svårare att få konkurrenskraftiga anbud för bostadsprojekt inriktade mot konsumenter med lägre betalningsvilja.

Även om bostadsbyggandet domineras av större byggherrar så har nya aktörer etablerat sig och tagit marknadsandelar. Utredningen kan konstatera att flera av dessa företag har etablerat sig lokalt, ofta genom att konkurrera med lägre produktionskostnader. För att vara konkurrenskraftiga har de utvecklat sina inköps- strategier och byggprocesser. Det handlar till exempel om att till- lämpa mer industriella byggmetoder och att praktisera ett ”bygg- mästartänk”, som tidigare har beskrivits. Dessa företag arbetar efter en kostnadsbaserad strategi där man först bestämmer bostadens slutpris för att möta en specifik kundgrupp och sedan utvecklar värdekedjan för att med lönsamhet bygga bostäderna till den valda kvaliteten. Dessa aktörer, ofta mindre och medelstora företag, är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv.

### 9.2.3 Vertikal integration mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet

**Bedömning:** Den vertikala integrationen har ökat mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet.

Integrationen mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet har ökat genom att byggherrarna i allt högre grad bygger i egen regi. Byggherrarnas utvecklings- och byggprocess har blivit mer sammanhållen. Ett och samma företag anskaffar mark, ordnar detaljplanering (i samverkan med kommunen), bygger i egen regi och upplåter fastigheten till en bostadsrättsförening. Under perioden 2009–2012 byggde de fyra största byggherrarna nästan 83 procent av lägenheterna i egen regi, vilket är en ökning med åtta procentenheter sedan år 2002–2003. Även de mindre byggherrarna ökade byggandet i egen regi med 11 procentenheter från 27 procent under år 2002–2003 till 38 procent perioden 2009–2013.<sup>2</sup>

Statistiken avser byggarbeten vid nyproduktion av lägenheter i flerbostadshus. Även arbeten som har utförts på entreprenad som el- och VVS-arbeten kan ingå. Samtidigt som byggandet i egen regi tycks öka finns det också indikationer på att byggföretagen lägger ut fler aktiviteter på entreprenad för att fokusera på bostadsbyggandet. Detta illustreras bland annat av att antalet anställda i förhållande till omsättning minskat de senaste decennierna.<sup>3</sup>

Höga marginaler inom projektutveckling och synergier mellan projektutveckling och entreprenadverksamhet kan förklara att fler byggföretag väljer att vara verksamma inom både projektutveckling och entreprenadverksamhet.<sup>4</sup>

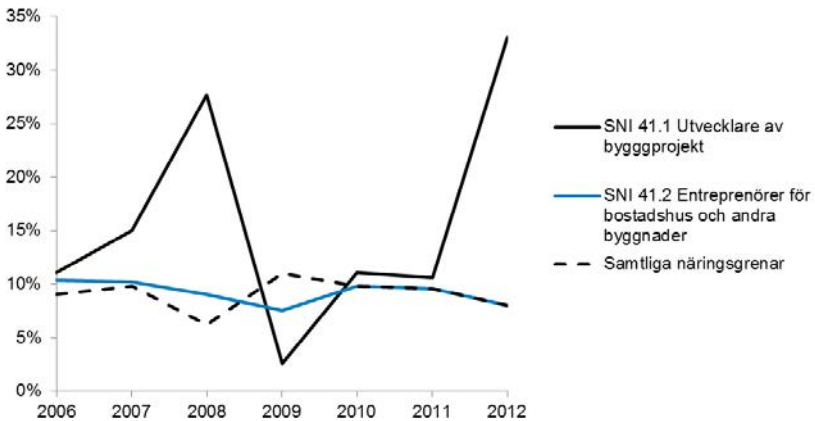
---

<sup>2</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

<sup>3</sup> Se bland annat Gadde L.E. Dubois A, 2012, *Partnering med leverantörer – en outnyttjad möjlighet*, Forskningsrapport till Sveriges Byggindustrier.

<sup>4</sup> Det bör betonas att figur 9.1 baseras på SCB:s statistik över samtliga företag. De stora byggföretagen har haft lägre marginaler än genomsnittet och variationen har också varit lägre än vad figuren visar.

Figur 9.1 Vinstmarginal (procent) inom SNI 41



Källa: Sveriges Byggindustrier och SCB, 2014, Byggindex 2014:8.

Genom att bygga i egen regi säkerställer företagen att den egna kompetensen utvecklas och stannar i företaget. De behöver inte heller övervaka underleverantörers arbete från exempelvis kostnads- och kvalitetssynpunkt. Det kan öka möjligheten att utveckla långsiktiga och effektiva värdekedjor.

Den ökade vertikala integrationen kan vara positiv ur effektivitetsperspektiv men även potentiellt negativ för konkurrensen, som diskuterats i kapitel 3 och 8. Det kan leda till utestängning eller minska den ”öppna marknaden” och därmed begränsa den konkurrensutsatta delen av marknaden.

#### 9.2.4 Byggherrars markägande kan påverka konkurrensen

**Bedömning:** Stora byggherrar behöver en markportfölj för ett jämnt kapacitetsutnyttjande men en sådan kan också användas strategiskt och begränsa nybyggnation.

Eftersom mark är en nödvändig resurs kan ett stort innehav av byggbar mark ge byggherrar möjlighet att begränsa utbudet och hålla en hög prisnivå på nyproducerade bostäder. Någon kommun har uppgett att de stora byggherrarnas markägande i kommunen har gett upphov till oligopolliknande marknadsstrukturer där de



stora byggherrarna kan anpassa utbudet för att hålla priserna uppe. Utredningen konstaterar att de stora byggherrarnas ägande av större exploateringsområden kan verka konkurrensbegränsande.

Byggherrar som har möjlighet att köpa in och finansiera ett eget markinnehav har ett försprång vilket gör dem mindre beroende av kommunala markanvisningar. Mindre byggherrar, som utredningen har intervjuat, har betonat att de är särskilt beroende av tillgång till kommunal mark för att kunna etablera sig och bygga. Det kan därför vara viktigt att en kommun tar hänsyn till hur markägandet fördelar sig vid nya markanvisningar så att den inte bidrar till att förstärka en marknadsstruktur som kan begränsa konkurrensen.

De stora byggherrarna köper mark som de bedömer kan komma att exploateras. Detta är också ett sätt att försöka styra kommunens utbyggnadsplaner. Visserligen är det inget som säger att en kommun måste detaljplanera ett markområde på grund av att markägaren önskar det. Ett eget markinnehav kan också ge möjlighet att utan konkurrens från andra byggherrar få markanvisningar i anslutning till den egna marken.

Att byggherrar sitter på lager av mark i olika planskeden kan förklaras av den långa svenska plan- och byggprocessen där den totala tiden från idé till färdigt hus ofta är 8–10 år, vilket är mycket ur ett internationellt perspektiv. Detta illustreras bland annat av byggföretaget NCC:s jämförelse mellan tre likartade projekt som NCC genomfört i Sverige, Tyskland och Finland som inte varit drabbade av tidsödande överklaganden.<sup>5</sup> NCC konstaterade att det var två års plantid i Sverige, ett års plantid i Finland och fyra månaders plantid i Tyskland. Den totala tiden från idé till färdigt hus i Sverige var tio år, medan den i Finland var fyra och i Tyskland två år. Den långa plan- och byggprocessen innebär att det är strategiskt viktigt att ha en portfölj med mark i olika planskeden för att få en jämn produktion och högt kapacitetsutnyttjande.

De stora byggföretagens stora markägande innebär att de på kort sikt i vart fall inte är beroende av kommunal mark, men på lång sikt är de liksom de flesta byggherrar beroende av kommunala markanvisningar. Det är således viktigt att poängtera att

---

<sup>5</sup> NCC, 2012, *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften 2012.

de stora byggherrarnas markägande inte behöver vara negativt för konkurrensen om andra byggherrar också har tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning.

### 9.2.5 Byggbar mark som inte bebyggs

**Bedömning:** För att säkerställa att mark bebyggs inom rimlig tid kan kommuner ställa villkor på byggherren. Nya markanvisningar kan kopplas till krav på byggnation och krav på att redan befintliga byggrätter utnyttjas.

Även om brist på byggbar mark ofta anförs som hinder för ökat bostadsbyggandet pekar flera studier på att det finns byggklar detaljplanerad mark i kommunerna som byggföretagen äger och väljer att inte bygga på. Enligt Konkurrensverket visade det sig att 75 procent av de undersökta kommunerna har detaljplanerade områden där de skulle vilja att det byggs men där ingen byggnation sker.<sup>6</sup>

Kommunerna pekar på att det inte är svårt att få intressenter att bygga i attraktiva lägen även om markpriserna är höga. Det är betydligt svårare att få igång byggande i mindre attraktiva och mindre centrala lägen trots att kommunerna menar att det finns ett behov av bostäder också i dessa lägen.

De detaljplaner som inte bebyggs är nästan uteslutande planerade att bli bostadsrätter och äganderätter. Flera kommuner har betonat att det är ett problem att byggherrarna framför allt marknadsför och producerar liknande produkter som inte alltid matchar det behov av bostäder som finns på orten.

## 9.3 Tillgång på produktionsresurser

**Bedömning:** Konkurrenssituationen vid bostadsbyggande påverkas av resursbehov och konkurrensförutsättningar i andra delsektorer av byggmarknaden.

---

<sup>6</sup> Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande*, Rapport 2015:5.

Etablering av utländska aktörer med egna resurser inom infrastrukturbyggandet kan bidra till ökad konkurrens i bostadsbyggandet på lång sikt.

Byggbar mark är den centrala resursen och en trång sektor för ett ökat bostadsbyggande. Det kan även uppstå flaskhalsar i andra led i värdekedjan vid en ökad efterfrågan på resurser.

Konjunkturen är stark i dag i både bostadsbyggande och anläggningssektorn. Ett ökat bostadsbyggande för också med sig investeringar i infrastruktur. I kapitel 2 visade vi att de totala bygginvesteringarna ökat med 100 procent sedan år 2002 och de uppgick till 328 miljarder kronor år 2013. Investeringar i bostäder och lokaler stod för den största ökningen, men även anläggningsinvesteringarna ökade. Det påverkar konkurrensförutsättningarna. Ett ökat resursbehov för att bygga lokaler och anläggningar samtidigt som bostadsbyggandet ökar skärper konkurrensen om produktionsresurser som viss arbetskraft, byggmaterial och även om kommunernas planresurser. Det kan leda till att produktionskostnaderna stiger som ett resultat av en ökad efterfrågan vid en begränsad kapacitet.

Utredningens kontakter med marknadens aktörer pekar på att det under de senaste åren har uppstått flaskhalsar som begränsar bostadsbyggandet bland annat i form av brist på yrkeskunnigt folk, inte minst platschefer och insatsvaror som betongelement, vilket kan begränsa byggandet. Även i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer har andelen husbyggare som anger brist på arbetskraft som främsta hinder för ökat byggande ökat snabbt. I april år 2015 låg andelen på 60 procent. Samtidigt har bristande efterfrågan snabbt minskat som främsta hinder. Brist på maskinkapacitet och byggnadsmaterial anges i mindre utsträckning.

Vilken betydelse eventuella flaskhalsar i form av brist på personal och material har råder det delade meningar om. Flera byggherrar som utredningen varit i kontakt med menar att det är hanterbart då material kan importeras och personalfrågan kan lösas genom att rekrytera utländsk personal. Istället betraktar flera aktörer bristen på byggbar mark som det största hindret för ett ökat bostadsbyggande.

Flaskhalsar i produktionen och ett ökat resursbehov både för bostadsbyggande och för infrastrukturinvesteringar ökar behovet

av att attrahera aktörer från den europeiska marknaden. Det finns kopplingar mellan upphandling av bostadsbyggande och upphandling av infrastrukturbyggande. Fler utländska aktörer i till exempel infrastrukturbyggandet kan ha betydelse för produktionskapaciteten i bostadsbyggandet. Dels minskar konkurrensen om inhemska resurser och dels kan det skapa incitament för att på sikt genomföra en etablering inom bostadsbyggnadssektorn.

Även olikheter i skattevillkor och förekomsten av stöd för viss produktion, till exempel avdragsrätt för moms vid produktion av kommersiella lokaler, påverkar den relativa lönsamheten för produktion i olika segment. Att produktionen av bostäder och lokaler inte är jämnställd ur skattesynpunkt kan snedvrیدا konkurrensen om produktionsresurser och kan påverka kostnadsnivån för underentreprenörer. Det kan också uppstå konkurrens om resurser mellan olika delmarknader i bostadsbyggandet. Omsättningen i ROT-sektorn har ökat kraftigt till följd av ROT-avdraget. Det gör att en större andel av resurserna riktas mot hushåll, som har en svag köparmakt.

## 9.4 Byggbar mark, konkurrens och bostadsbyggande

**Bedömning:** Brist på byggbar mark är ett avgörande hinder för förbättrad konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

Samtliga byggherrar och byggentreprenörer, såväl privata som kommunala, som utredningen har varit i kontakt med beskriver bristen på byggbar mark som ett avgörande hinder för att kunna konkurrera och bidra till ett ökat bostadsbyggande. Byggbar mark är en förutsättning för att kunna bygga. Om tillgången på mark är begränsad är det svårt för nya aktörer och utländska aktörer att etablera sig. Det blir även svårt för etablerade aktörer med begränsad marktillgång att kunna konkurrera med aktörer med stor marktillgång och därmed kunna erbjuda konkurrenskraftiga produkter. Nyetablerade aktörer är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv.

För att bostadsbyggandet ska kunna öka är det viktigt att det finns tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning. Byggbar blir

marken först när den har detaljplanerats och planen har vunnit laga kraft. Det innebär att kommunen, genom planmonopolet, styr vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bygga på.

### 9.4.1 Kommunal mark och konkurrens

**Bedömning:** Kommunernas markpolitik och markanvisningar spelar en alltmer central roll för bostadsbyggandet.

Kommunal mark har blivit mer betydelsefull för byggandet och en större andel av bostäderna byggs på kommunal mark.<sup>7</sup> Det har flera orsaker, till exempel omfattande stadsutvecklingsprojekt på kommunal mark i våra storstadsområden. Många kommuner arbetar också strategiskt för att genom markpolitik få igång byggandet, vilket har ökat utbudet av kommunal mark de senaste tio åren.<sup>8</sup>

Den kommunala planberedskapen tycks ha ökat.<sup>9</sup> Detaljplanerna är antagna tre till fem år innan bygget påbörjats. Tidigare antogs de ofta tätare inpå byggstart. Det betyder att byggnation nu sker med bättre framförhållning. Det finns alltså mer färdigplanerad mark där man skulle kunna bygga.

Kommunernas markpolitik har således blivit viktigare för att påverka nybyggnadstakten, vilket innebär att kommunernas markförsäljning eller så kallade markanvisningar spelar en alltmer central roll för bostadsbyggandet. Kommunerna kan genom sin markpolitik påverka vilka aktörer som kan etablera sig och även styra vilken typ av bostäder som byggs.

Kommunal markpolitik kan minska inträdeshindren och underlätta för mindre eller nya företag att etablera sig på bostadsbyggnadsmarknaden. Flera tidigare undersökningar har pekat på att kommunernas markpolitik och markanvisningar är bristfälliga utifrån ett konkurrensperspektiv.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Rapport 2015:5.

<sup>8</sup> Konkurrensverket, 2015, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? – en uppföljning 2009–2012*, Rapport 2015:4.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Se bl.a. Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? – En nyckelresurs vid bostadsbyggande* Rapport 2015:5, Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala planprocessen*, Rapport 2012:25.

Det finns flera problem kopplat till kommunernas markanvisningar, vilka även utredningen har uppmärksammat på i intervjuer med marknadsaktörerna. Det övergripande problemet är att utbudet av byggbar mark har varit för lågt för att utbudet av nya bostäder ska möta behoven. Ett ökat utbud av kommunal mark leder inte automatiskt till förbättrad konkurrens men kan skapa bättre förutsättningar för konkurrens och ett ökat bostadsbyggande.

#### 9.4.2 Kommunala krav vid markanvisning

**Bedömning:** Att ställa krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer hämmar konkurrensen och motverkar industriella byggmetoder. Det förekommer fortfarande kommunala särkrav på byggnaders tekniska egenskaper trots förbud.

Utredningen kan konstatera att kriterier och förutsättningar för markanvisningar varierar mellan kommuner<sup>11</sup>. Många kommuner ställer ofta krav i exploateringsavtalet utöver gestaltning och krav på bostäders tekniska prestanda som gator, vatten, avlopp och även i annan infrastruktur. Byggherrarna har gett exempel på krav som brukar presenteras som villkor för att få en markanvisning. Många av dessa är både naturliga och rimliga i sitt sammanhang men det finns också exempel på krav av mer oväntat slag och som förefaller ligga utanför byggherrens kompetens. Det kan t.ex. gälla att byggherren ska bekosta och ansvara för uppförandet av trafikljus och trafikanläggningar utanför tomt- eller kvartersmark, uppföra förskolor och annan social service, bygga och hyra ut parkeringsplatser utöver vad som efterfrågas av de boende etc. Denna typ av krav framförs ofta i ett tämligen sent skede, och enligt våra intervjupersoner finns exempel på mer eller mindre genomtänkta krav som radikalt har ändrat förutsättningarna i ett projekt. Exempelvis har vissa krav på utsmyckning eller placering av träd medfört behov av att ändra i detaljplanen eller inneburit att fastigheter måste ritas om.

---

<sup>11</sup> Ibid.

Alltför långt gångna krav gynnar framför allt stora och mer etablerade byggherrar som bättre kan anpassa sin verksamhet för att möta olika krav.

Det kan hända att kommunen drar ner på sina krav under markanvisningsprocessen. Erfarna byggherrar kan kalkylera med att en lång kravlista, som minskar värdet på byggrätten, ofta kan vara föremål för förhandling. Priset för den mark som med en lång kostnadskrävande kravlista föreföll högt kan bli hanterlig för den byggherre som är medveten om detta. Den mindre byggherren kommer sannolikt inte delta i en sådan tävling eller förhandling. Det finns en risk att konkurrensvillkoren snedvrids om kommunen ställer krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer.

Kommunerna ställde tidigare egna egenskapskrav på byggnaders konstruktion, energiförsörjning etc. Såsom konstaterades i kapitel 6 är sådana kommunala särkrav uttryckligen förbjudna sedan 1 januari och det har tydliggjorts i PBL att exploateringsavtalen inte får innehålla några sådana särkrav. Enligt byggherrarna är det fortfarande vanligt att det förekommer så kallade kommunala särkrav.

### 9.4.3 Storleken på markanvisningar och planer

**Bedömning:** Stora markanvisningar och ett stort planinnehåll kan främja effektivitet men riskerar samtidigt att begränsa konkurrensen.

I många kommuner styrs arbetet av volymmål för hur många bostäder som ska byggas och hur många markanvisningar som ska göras. De ansvariga förvaltningarna måste avväga målen för verksamheten mot de interna resurserna och den lokala marknadens förutsättningar. Enligt mindre byggherrar och även stadsbyggnadskontor som utredningen har varit i kontakt med har det funnits en tendens i kommuner med ett högt bostadsbyggande att prioritera stora projekt och planer med ett stort planinnehåll framför mindre markanvisningar. Därigenom planläggs få mindre exploaterings- och markområden som kan bebyggas av mindre byggherrar.

Kommunerna anser att det är mer kostnadseffektivt att allokera interna resurser till större projekt med fler bostäder än till många

små projekt med få bostäder. Det finns en risk att sådana prioriteringarna skapar etableringshinder för mindre aktörer som får svårare att få tillgång till byggbar mark. Enligt mindre byggherrar som utredningen har varit i kontakt med är det viktigt att kommunen erbjuder en variation av markanvisningar inte minst vad gäller storlek om de ska kunna konkurrera. De menar att då konkurrensen är begränsad på grund av ovanstående etableringshinder så finns det heller inget omvandlingstryck eller tryck på de större aktörerna att sänka byggkostnaderna.

Större byggherrar har mer resurser för att finansiera arbetet under planprocessen och de har flera verksamhetsgrenar vilket gör att de kan ställa om resurserna till annan typ av byggnation om de inte får tillräckligt med markanvisningar eller om planprocessen drar ut på tiden. De har även en större projektportfölj med byggbar mark som vi tidigare har beskrivit. En liten aktör fokuserad på bostadsbyggande är mer beroende av att få kommunala markanvisningar och att detaljplaneprocessen inte tar för lång tid.

De större aktörerna har en konkurrensfördel när det gäller stora projekt då de har stor kapacitet. Samtidigt behöver inte denna kapacitet avspeglas i lägre byggkostnader då mindre byggherrar kan ha lägre overhead-kostnader och ett tryck på att hålla nere byggkostnaderna i alla led från förarbetet, med ritningar, detaljplanarbete och själva byggandet.

En möjlig anledning till att vissa företag är stora på en lokal marknad är att de är mer kostnadseffektiva, vilket i så fall gör det önskvärt att de bygger mer, snarare än att deras marktilldelning minskas. Ur konkurrenssynpunkt framstår det som naturligt att marktilldelningen är neutral och att tilldelningen istället förknippas med tydliga krav på att det verkligen byggs. Många kommuner gör också detta och villkorar tilldelning av mark på färdigställande av byggnation.

## 9.5 Markpolitik och konkurrens

**Bedömning:** För bättre konkurrens och ett ökat bostadsbyggande är det nödvändigt att öka tillgången på byggbar mark och att den är tillgänglig på likvärdiga villkor.



Utredningen har inte tagit ställning till vilken markanvisningsform som är att föredra ur konkurrensynpunkt. Det finns för- och nackdelar med olika markanvisningsmetoder och dessa kan variera mellan kommuner beroende på hur marknadsstrukturen och andra lokala förutsättningar för bostadsbyggandet ser ut. Det kan innebära att direktanvisningar kan vara en lämplig metod under vissa omständigheter och att olika former av tävlingsförfaranden kan vara lämpliga i andra situationer.

Regeringen tillsatte en särskild utredare den 27 februari 2014. I direktiven (dir. 2014:29) får utredaren i uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 31 december 2015.

Mot den bakgrunden utvärderar vi inte kommunernas system för markanvisningar eller utreder åtgärder som syftar till att öka utbudet av byggbar mark. Tillgången till byggbar kommunal mark och planprocessen har dock betydelse för etableringsmöjligheterna och därigenom konkurrensen. Utredningen berör därför vissa konkurrensaspekter som är förknippade med kommunernas markpolitik.

Det finns grundläggande kriterier som markanvisningar bör uppfylla för att vara konkurrensneutrala. Kommunernas markanvisningar måste vara transparenta, förutsägbara och behandla alla aktörer lika.

Markanvisningar har bland annat analyserats i en rapport till ESO.<sup>12</sup> I rapporten beskrivs bl.a. olika varianter på hur byggherren utses och vilka konsekvenser det kan ha bl.a. för konkurrensen. Statskontoret ger i en rapport flera rekommendationer som syftar till att öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen.<sup>13</sup> Bland annat betonades att det är viktigt med enighet om markpolicyn inom kommunens olika förvaltningar såväl som mellan olika kommuner i samma region, för att skapa förutsägbarhet. Kommuner bör undvika detaljstyrning och särkrav. Statskontoret föreslog även att kommunens markpolitik skulle

---

<sup>12</sup> Caesar, Kalbro och Lind (2013). *Bäste berren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport 2013:1 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

<sup>13</sup> Statskontoret (2012:25), *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*.

tydliggöras, liksom principer för markprissättning som ska vara tydliga och följa de riktlinjer som finns. För att öka transparensen föreslogs också att kommunen bör ha intressentregister för markanvisningar och föra information tillbaka till marknaden om vem som fått markanvisning och vilka utvärderingskriterier som tillämpats av kommunen.

Statskontoret föreslog inte någon lagreglering av markanvisningsprocessen och de avtal som tillämpas. Skälet var att markanvisningar inte är någon enhetlig process, och att det är viktigt att den kan variera efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt. Även ESO och Konkurrensverket har kommit till liknande slutsatser.<sup>14</sup>

Utredningen menar dock att det är viktigt att kommunerna vid markanvisning säkerställer att den kommunala markanvisningen inte bidrar till att hämma konkurrensen. Därför bör olika särkrav och alltför detaljerade krav vid markanvisningar undvikas. Utredningen vill uppmärksamma att kommuner fortfarande tillämpar egna särkrav på byggnaders tekniska egenskaper.

Det är också viktigt att information förs tillbaka till marknaden om prisnivåer och kvalitet i det vinnande anbudet vid markförsäljningar och särskilt när det sker direktanvisningar. Informationsapsekten är central och om information går tillbaka till aktörerna ökar transparensen och förutsägbarheten och företagen kan lära och utveckla sina arbetsätt och produkter.

## 9.6 Den kommunala planprocessen och konkurrens

Kommunernas förmåga att producera byggbar mark spelar en viktig roll för konkurrensförutsättningarna, inte minst på marknader med ett starkt efterfrågetryck. För att marken ska vara byggbar måste den ha en giltig detaljplan. Eftersom kommunen har planmonopol innebär det att kommunernas agerande blir avgörande för att mer byggbar mark ska komma ut på marknaden. Planprocessen har varit föremål för många utredningar som resulterat i förändringar av PBL. Fokus i detta avsnitt ligger på att identifiera

---

<sup>14</sup> Konkurrensverket, (2013:10), *Konkurrensen i Sverige 2013 – så kan det byggas mer och billigare*.

problem som kan kopplas till kommunernas tillämpning av PBL, inte på att föreslå reformer.

Vid kontakter med marknadens aktörer har framkommit tre tydliga problem som kan kopplas till kommunernas planarbete, vilka delvis hänger ihop och kan påverka konkurrenssituationen:

- plan- och byggprocesser och väntetider till stadsbyggnadskontoren är långa
- detaljplaner görs mer detaljerade än vad som är nödvändigt enligt PBL
- markpolitiken är reaktiv

### 9.6.1 Detaljplaner och konkurrens

**Bedömning:** Detaljerade och oflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga planarbetet, öka osäkerheten och minska bostadsbyggandet.

Det väsentliga med en detaljplan är att juridiskt fastställa byggrätten för en viss markyta. Detaljplanen har från att ursprungligen vara en plan för markanvändningen och den framtida bebyggelsen övergått till att bli en tillståndsprövning för byggprojekt. Även detaljeringsgraden och omfattningen av krav i detaljplanen har ökat. Detaljplaner är enligt aktörerna ofta mer detaljerade än vad PBL kräver, vilket också uppmärksammats i tidigare utredningar. Den höga detaljgraden är också en orsak till att planprocessen tar längre tid än nödvändigt. Ju mer detaljerad en detaljplan är, desto fler frågor måste vara besvarade redan på ett tidigt skede, vilket tar tid.

Detaljerade och oflexibla detaljplaner bidrar till att förlänga planarbetet och öka osäkerheten och minska byggherrarnas investeringsvilja. Detta gäller inte minst för mindre aktörer med mer begränsade resurser. Alltför detaljerade detaljplaner leder också till att byggherrarnas affärsrisk ökar då det är svårt för byggherren att ändra inriktning i projekten om marknadssituationen förändras eller sälja marken till en aktör med en annan affärsinriktning efter det att planerna antagits och vunnit laga kraft.

Det ska betonas att i vissa situationer är det dock nödvändigt med detaljerade bestämmelser för att det ska vara möjligt att garantera att planens syfte uppnås. Exempel på det kan vara när en befintlig miljö behöver skyddas.

Flera aktörer menar att PBL i sig inte är ett problem utan att lagstiftningen i grunden är tillåtande. Problemet är inte bara att detaljplanerna i en kommun kan vara mycket detaljerade utan att tillämpningen av PBL varierar starkt mellan kommuner och även mellan projekt, vilket gör att förutsebarheten i planarbetet brister och bidrar till att fragmentera marknaden ytterligare.

### 9.6.2 Långa plan- och byggprocesser och väntetider

**Bedömning:** Plankapacitet begränsar tillgången på byggbar mark. Begränsningen kan minskas genom att kapacitetet tillförs plankontoren, genom att utnyttja extern plankapacitet eller genom minskad detaljeringsgrad och mer enhetliga krav.

Det finns anledning att närmare analysera de kommunala avgifterna för planarbeten då de kan ge svaga incitament till effektivitet.

Bostadsbyggandet i flera kommuner begränsas inte bara av bristande tillgång på byggbar mark utan även av planarbetet. Flera marknadsaktörer som utredningen har varit i kontakt med har uppgett att kapaciteten på de kommunala plankontoren är en trång sektor. Personella resurser på plankontoren och ambitionsnivån avseende hur detaljerade planerna skall vara begränsar hur mycket byggbar mark som kan tillgängliggöras. Enligt flera byggherrar är det inte bara själva detaljplaneringen som tar lång tid, ungefär 18 månader i genomsnitt, utan det kan ta lång tid att komma med i stadsbyggnadskontorens produktionsplan och att bli tilldelad en planhandläggare.

En begränsande faktor för kommunernas plankapacitet är tillgången på kvalificerad personal. Ett problem i detta sammanhang är att sådan personal också är mycket attraktiv i den privata sektorn och att personalomsättningen kan vara relativt hög. Att behålla plankapaciteten i tillväxtkommuner är viktigt för såväl konkurrens som bostadsbyggande.

Bristen på planhandläggare gör att ett företag som äger mark inte kan öka sitt bostadsbyggande då det inte finns resurser för att detaljplanera marken. Till detta kommer de juridiska prövningarna av antagna detaljplaner. Även om de senare i stort sett ligger utanför kommunernas kontroll kan kommunernas praktiska planarbete ha en påverkan på den juridiska prövningen av detaljplaner.

I den mån kapaciteten för planläggning är en knapp resurs i en kommun så aktualiseras olika prioriteringsfrågor med bäring på konkurrensförhållandena. För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning avgörande för etableringsviljan och konkurrenskraften. Konsekvensen av en komplicerad, icke transparent och långdragen plan- och bygglovsprocess blir att antalet påbörjade byggprojekt blir färre än det annars skulle ha varit. Konkurrenssituationen på byggmarknaden påverkas negativt om kommunernas handläggning av att plan- och bygglovsprocessen är komplicerad och tar lång tid.<sup>15</sup> Ur ett konkurrensperspektiv är det därför av vikt att den totala handläggningstiden i samband med plan- och bygglovsärenden inte är för lång.

Även om det finns indikationer på att planberedskapen har ökat i kommunerna så är det också tydligt att den kommunala planprocessen i många kommuner är en flaskhals vid bostadsbyggande. Ett problem är att kommunerna inte har tillräckligt med kapacitet men det finns också indikationer på att kommunernas planprocess brister för att den är funktionsorienterad snarare än flödesorienterad vilket ger upphov till längre handläggningstider och köer än nödvändigt. Det förekommer exempelvis bristande integration mellan de olika processerna innefattande alltifrån markanvisning till detaljplanering och bygglov. Flera kommuner har dock börjat arbeta mer med flödesorientering, genom att tillämpa så kallad *lean production*.<sup>16</sup>

Plan- och bygglovsavgifterna har stigit snabbare än priserna på privata tjänster i ekonomin. Detta uppmärksammas bland annat av Dratos & Lind (2015).<sup>17</sup> I rapporten visas att tjänsteprisindex steg

---

<sup>15</sup> Konkurrensverket, 2013 *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare*, Rapport 2013:10.

<sup>16</sup> Modig N. & Åhlström P., 2015, *Detta är Lean – Lösningen på effektivitetsparadoxen*, Lean Forum Bygg.

<sup>17</sup> Dratos, A. & Lind, H., *Byggherrekostnadernas utveckling 1990–2015*, Oktober 2015, KTH.

med 70 procent under perioden 1990–2015 medan plan- och bygglovsavgifterna, som ingår i byggherrekostnaden, mer än fyrdubblades, under den aktuella perioden. Plan- och bygglovsavgifterna steg klart mer än de direkta byggkostnaderna. Kommunala avgifter och markpriser stiger ungefär lika snabbt. Det kan finnas olika förklaringar till att de kommunala avgifterna i byggherrekostnaderna stiger. Lind (2003) diskuterar att kostnaderna inom bostadsbyggandet kan tolkas i termer av en vinstdelningsmodell. Stigande priser på bostäder innebär ett större överskott att fördela och då kan det vara relativt lätt att höja taxor, särskilt som dessa taxor utgör en relativt liten del av den totala kostnaden för att uppföra ett hus.<sup>18</sup>

En fråga är om ökade avgifter speglar en ökad arbetsinsats och om en sådan arbetsinsats är motiverad. Paulsson, Kalbro & Lindgren (2013) beskriver att planer i dag görs mer detaljerade och att planprocesserna tar lång tid.<sup>19</sup> En förklaring till de stigande avgifterna skulle kunna vara svaga incitament till kostnadseffektivitet när taxorna är självkostnadsbaserade och betalas av byggherren. Det finns anledning att närmare analysera de snabbt stigande avgifterna i byggherrekostnaderna. När vi diskuterar de ökade plan- och bygglovsavgifterna och möjliga orsaker till dessa är det viktigt att komma ihåg att år 1990 var både innehållet i det kommunala ansvaret för planarbetet och innehållet annorlunda än i dag. Finansieringsmodellen var inte heller densamma. Det ska också understrykas att komplexiteten i planarbetet har ökat då allt fler intressen ska beaktas och vägas mot varandra. Det innebär att fler aktörer involveras och att fler målkonflikter ska hanteras.

Flera byggherrar pekar på att planarbetet skulle kunna bli mer effektivt om stadsbyggnadskontoren i högre utsträckning integrerade byggherrarna i planarbetet eftersom de då får tillgång till byggherrens resurser i detaljplaneringen. Detta kan dock vara problematiskt och skapa asymmetrier mellan mindre och större företag som har olika resurser och kompetenser för att delta i eller bedriva ett planarbete.

---

<sup>18</sup> Lind H., 2003, *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001*. Ds 2003:6.

<sup>19</sup> Paulsson, J., Kalbro, T. & Lindgren, E. 2013. *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* Rapport 2013:7 från Fastigheter och byggande, KTH. Stockholm.

Ett förslag som framförts till utredningen är att det kan införas ett system med certifierade plankonsulter i syfte att öka samhällets totala kapacitet för produktion av byggbar mark. Ett sådant system bör innebära en rätt för en privat aktör att anlita en certifierad konsult givet att kommunen lämnat positivt planbesked. På så sätt tydliggörs kommunernas myndighetsroll, vilket sätter fokus på bedömning i planprocessen på samma sätt som för bygglov och bygginspektion.

### 9.6.3 Från reaktiv till proaktiv planläggning

**Bedömning:** Ett proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet.

Det finns tecken på att den kommunala planberedskapen har ökat då det finns mera färdigplanerad mark där man omgående skulle kunna söka bygglov. Samtidigt har några aktörer pekat på att tillgängliga byggrätter är missvisande då större planlagda områden som innehåller många byggrätter ofta byggs i etapper över lång tid och är inte tillgängliga för resten av marknaden. Många kommuner har vidtagit åtgärder för att öka effektiviteten i planprocessen bland annat genom att arbeta tydligare med långsiktig planering, så som i översiktsplan och fördjupade översiktsplaner. En tydligare översiktsplan kan exempelvis spara tid i ställningstaganden i tidiga skeden. Några kommuner arbetar med ”lean”, flödesorientering och benchmarking med andra kommuner. Det sker en förbättrad samverkan mellan exploatörer, byggherre och förvaltningar inom kommunen samt en snabbare dialog med länsstyrelsen. Dialogen med allmänhet och sakägare har förbättrats för att säkerställa en hög kvalitet på planerna för att minska riskerna för överklaganden.

Samtidigt har många byggherrar som utredningen har intervjuat framfört att planarbetet i många kommuner är alltför ”reaktivt” i bemärkelsen att det inte är kommunen som initierar planarbetet utan att planarbetet sätter igång först när det redan finns en byggherre med en konkret projektidé som är beredd att bekosta planarbetet. Detta innebär konkret att byggherren utses tidigt i

förhållande till planprocessen. Risken med ett reaktivt planarbete är att det är främst väletablerade och kapitalstarka aktörer som kan driva projekt medan mindre och nya aktörer inte har samma förutsättningar att initiera projekt och få igång detaljplanering av mark.

Ett alternativt förfarande som är mer ”proaktivt” är att kommunen först gör en detaljplan och sedan överläter marken till byggherren i samband med – eller efter – planantagandet. I detta fall medverkar alltså inte byggherren vid utformningen av detaljplanen utan köper den kommunala marken i samband med att planen färdigställs. Även i detta fall ingås normalt ett avtal om plangenomförande i samband med marköverlåtelsen.

Flera aktörer som utredningen har intervjuat menar att konkurrensen och bostadsbyggandet skulle kunna öka om kommunerna anammade ett proaktivt planarbete genom att ta fram färdiga eller nästan färdiga detaljplaner och byggrätter som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar. Utgångspunkten är att fler byggherrar kan tänkas vara intresserade av markanvisningar om detaljplanen är fastställd vid markanvisning och därmed vissa risker undanröjda. Det är fortfarande mindre vanligt att kommuner tillämpar denna typ av sena markanvisningar. Det finns dock exempel på kommuner som arbetar proaktivt med att tillämpa sena markanvisningar som Örebro och Uppsala kommun.

## 9.7 Digitalisering av planprocessen

**Bedömning:** Regeringen bör stödja utvecklingen mot en digital planprocess. Boverket kan ges i uppdrag att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar och ges begreppsansvar för de avsnitt i PBL som omfattar detaljplaner.

Planprocessen innebär många kontakter och ett omfattande informationsutbyte mellan olika aktörer. En digitalisering av planprocessen har diskuterats som en åtgärd som kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggandet. I en digital planprocess kan aktörerna utbyta information digitalt. Det innebär att myndigheter och kommuner måste tillhandahålla och ta emot digital information i enhetliga format och använda gemensamma



definitioner av denna. En digital planprocess kan leda till vinster för de inblandade. Genom e-tjänster skulle man lättare kunna få svar på vad man får lov att göra på sin tomtmark. En exploatör kan via en e-tjänst även få svar på var i kommunen det finns möjlighet att bygga. Kommuner skulle kunna analysera sina markinnehav och få en överblick över var det finns exploaterbar mark samt om förhållanden i grannkommuner. Staten kan genom ett digitalt planarbete få överblick över hur mycket outnyttjad mark som finns för bostadsbyggande i landet. Det krävs stora arbetsinsatser för att manuellt sammanställa en mängd information från olika detaljplaner och andra dokument. I dag måste dessa frågor besvaras genom att handläggarna på kommunerna manuellt söker svar i olika datasystem och dokument.

Statskontoret fick i uppdrag av regeringen att klarlägga om det fanns några åtgärder som kan bidra till att realisera vinsterna av en digital planprocess.<sup>20</sup> Statskontoret föreslog att regeringen borde ta initiativ till en nationell strategi som stödjer en utveckling mot en digital planprocess och att skapa en nationell databas för detaljplanebestämmelser. En nationell databas kan främja kommunernas tillämpning av enhetliga definitioner och gränssnitt och underlätta övergången till en digital planprocess i mindre kommuner.

Det har funnits och finns insatser för att främja och utveckla en ökad digitalisering på PBL-området. Vissa enskilda kommuner har bedrivit egna projekt. Boverket, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting har också bedrivit eller bedriver arbeten inom området. Boverket stödjer för närvarande projekt i flera kommuner som syftar till att utvärdera hur kommunerna kan gå vidare med sin digitalisering inom PBL-området. Projektet ska ta fram underlag och rekommendationer för kommuner och Boverket som ett stöd och kunskapskälla för att utveckla ett digitalt arbetssätt.

Utredningen anser att det finns vinster med en digitaliserad planprocess. För kommunerna skulle det innebära tidsbesparingar under detaljplanarbetet men även efter att planen vunnit laga kraft när planinformation kan återanvändas. I en digital planprocess kan kommunerna göra mer omfattande analyser med en mindre arbetsinsats. Bygglövsprocessen är en annan av de processer som

---

<sup>20</sup> Statskontoret, 2014, *Från analog till digital – Insatser för att främja en digital planprocess* (2014:3).

skulle effektiviseras med hjälp av ett digitalt arbetssätt. Handläggningstiderna skulle reduceras och tillgång på information öka.

Det är framför allt små och medelstora byggherrar som kan gynnas av en digital planprocess. En digital planprocess innebär att information kan sammanställas från hela landet med till exempel uppgifter om outnyttjade byggrätter samt vad som planeras att byggas och var. Det skulle skapa en nationell, regional och kommunal överblick som saknas i dag. Därigenom skapas en ökad transparens och förutsägbarhet och bättre möjligheter för mindre aktörer att konkurrera med de stora aktörerna.

Genom att förverkliga en digital planprocess skulle den nuvarande problematiken kring allt för detaljerade och ogiltiga planbestämmelser kunna hanteras. Den nuvarande situationen skapar problem genom oförutsägbarhet och höga transaktionskostnader för företagen. En större enhetlighet och tydlighet i informationen i olika kommuner kan öka transparensen och minska transaktionskostnaderna. På lång sikt kan det också bidra till att skapa bättre förutsättningar för konkurrens.

För att säkerställa enhetlighet kan regeringen ge Boverket rätt att utfärda föreskrifter för planbestämmelser och planhandlingar. Därigenom får Boverket ett begreppsansvar för de avsnitt i PBL som omfattar detaljplaner.

## 9.8 Slutdiskussion

**Bedömning:** Bostadsbyggande är i dag underordnat andra samhällsintressen. Plan- och markanvisningsprocesserna skapar etableringshinder och styr inte mot värdeskapande genom en väl fungerande konkurrens.

För att byggnader ska kunna upphandlas som kan byggas i hela landet krävs en högre grad av enhetlighet och transparens. Därigenom kan det skapas förutsättningar för skalfördelar och sänkta produktionskostnader.

**Förslag:** Regeringen bör ta initiativ till en nationell strategi i syfte att möjliggöra att ”typgodkända” flerbostadshus kan byggas i hela landet.

Bostadsförsörjningen är en central samhällsfråga. Dagens situation på bostadsmarknaderna ställer höga krav på en ökad nyproduktion av bostäder. Bostadsbyggande är emellertid i dag underordnat andra samhällsintressen, och utgör inte ett så kallat riksintresse. Staten har ytterst inflytande över bostadsförsörjningens vikt i förhållande till andra samhällsintressen och mål. Till exempel avgör staten vad som är att betrakta som ett riksintresse.<sup>21</sup>

I planprocessen finns flera samhällsintressen som ska samordnas och skyddas. Det innebär att det kan uppstå målkonflikter som innebär avvägningar mellan olika intressen. Målkonflikter måste synliggöras och hanteras, till exempel vilka förutsättningar som ges för konkurrens genom plan- och markanvisningsprocesserna.

Det har skett förändringar i PBL, men många aktörer vittnar fortfarande om problem vid tillämpningen av lagen, till exempel ökade miljö-, klimat- och tillgänglighetskrav. Det är flera aspekter som kommunerna ska väga mot varandra vid planarbetet och det involverar många delar av de kommunala förvaltningarna. Därigenom ökar arbetsbördan, komplexiteten och trögheten i planeringsprocessen. Detaljplaner har blivit allt mer detaljerade och kan innehålla tillämpningar och planbestämmelser som är unika för enskilda kommuner och planer. Plan- och markanvisningsprocessen kan därför leda till etableringshinder. När förutsättningarna mellan kommuner skiljer sig åt fragmenteras marknaderna vilket minskar förutsättningarna för att ta tillvara erfarenheter och upprepningar av produktionen. Det gör att skalfördelar får svårt att realiseras och utvecklingen av industriellt byggande, byggprodukter och nya innovativa byggprocesser försvåras.

Ett ökat bostadsbyggande och en förbättrad konkurrens kan uppnås genom produktivetsförbättringar och genom fler aktörer. Det finns en potential för ökad produktivetsutveckling och företag med mer industriella byggmetoder är viktiga. Ett mer industriellt byggande förutsätter en större enhetlighet så att byggnader kan uppföras på en större marknad än i dag för att därigenom möjliggöra skalfördelar. Ett ökat bostadsbyggande för-

---

<sup>21</sup> SOU 2014:59, *Bostadsförsörjning och riksintressen – delbetänkande av Riksintressenutredningen* ansåg att det var olämpligt att göra bostadsförsörjningen till ett riksintresse. Utredningen ansåg att bostadsförsörjning är ett lokalt eller regionalt intresse, inte nationellt. Att ange bostadsförsörjning som riksintresse signalerar ett statligt ansvar och riskerar att göra ansvarsförhållandet otydligt och skulle bidra till att komplicera riksintressesystemet.

utsätter också att det finns produktionskapacitet. Nya aktörer såväl svenska som utländska kan öka konkurrensen även i andra byggled genom att ha egna värdekedjor eller nya sätt att organisera dessa.

För att undvika fragmentering krävs en större enhetlighet mellan landets kommuner avseende plan- och markanvisningsprocesserna. Om en högre grad av enhetlighet och transparens uppnås ges förutsättningar för att byggnader kan upphandlas och byggas i hela landet.

En större enhetlighet kräver koordination och samordning mellan kommuner och myndigheter. För att möjliggöra en större enhetlighet mellan kommuner krävs vidare ett det sker en nationell samordning om vilka åtgärder som skulle kunna skapa förutsättningar att bygga flerbostadshus som uppfyller kraven för ett slags nationellt ”typgodkännande”. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ för en nationell strategi som involverar kommunerna som syftar till att säkerställa enhetliga kommunala krav som gör det möjligt att bygga ”typgodkända” flerbostadshus i hela landet. Det är viktigt att därvid beakta synpunkter och erfarenheter från byggherrar, arkitekter och byggindustrin.

Genom en nationell strategi kan det skapas förutsättningar att bygga kostnadseffektiva hus för det stora behov som finns i dag och i lägen där det annars inte är lönsamt. Därigenom skapas förutsättningar för nya innovativa lösningar och volymer som kan vara attraktiva för såväl större som mindre aktörer inom bostadsbyggandet. Det finns såväl nationella som internationella aktörer som utgör en potentiellt större marknad.

# 10 Finansiering av bostadsbyggande

Bostadsbyggande är förknippat med höga investeringskostnader och binder kapital en lång period innan investeringen börjar ge avkastning, vilket accentueras av att plan- och byggprocessen ofta tar lång tid. Oavsett om en byggherre anlitar ett byggföretag eller bygger i egen regi krävs mycket kapital eftersom det är stora utgifter innan inkomsterna kommer (vid försäljning eller uthyrning).

Finansieringsmöjligheter kommer att ha betydelse för etableringsmöjligheterna och därmed konkurrensen. Stora företag med en god ekonomi klarar en större andel egenfinansiering och har oftast en högre kreditvärdighet än mindre företag som ofta är mer beroende av externa finansiärer.

Enligt direktiven ska utredningen undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande och varför de statliga kreditgarantierna inte utnyttjas i större omfattning. Utredningen ska vid behov lämna förslag som kan underlätta tillgången till krediter för mindre och medelstora företag. I detta kapitel undersöker vi dessa frågor närmare.

Kapitlet inleds med en bakgrund om bostadsfinansieringssystemet, därefter diskuterar vi finansieringsbehov och finansieringsförutsättningar samt utbudet av krediter för bostadsfinansiering. Avslutningsvis analyseras de statliga kreditgarantierna som administreras av Boverket.

## 10.1 Bostadsfinansieringssystemet har förändrats

Bostadsbyggandets finansiella förutsättningar har genomgått stora förändringar sedan 1990-talet. I en ESO-rapport beskrivs hur finansieringsförutsättningarna fram till början av 1990-talet drev

fram en kraftig ökning av bostadsbyggandet. Det krävdes litet eller inget eget kapital, staten tog ränterisken genom räntebidragssystemet och det skedde ingen egentlig kreditprövning av låntagare och fastigheter.<sup>1</sup>

Under åren 1985 till 1993 byggdes 400 000 lägenheter, det största bostadsbyggandet sedan miljonprogrammet. Hyreshusbyggandet tredubblades från 12 000 år 1985 till 36 000 år 1991, egnahemsbyggandet var samtidigt oförändrat. Ökningen av bostadsbyggandet åren 1985 till 1993 var koncentrerad till kommuner utanför storstadsregioner. Den största ökningen skedde i kommuner med mindre än 30 000 invånare, där det byggdes lika mycket som i storstadsområdena. I Storstockholm ökade bostadsbyggandet praktiskt taget inte alls trots gynnsamma finansiella förutsättningar, vilket lade grunden till den brist på bostäder som vi har i dag. I storstadsområden prioriterades istället byggandet av kommersiella lokaler.

Att byggandet blev så stort berodde dels på en exceptionellt god kreditillgång i kölvattnet av avregleringen av kreditmarknaden år 1985, i kombination med oförändrat generösa statliga räntesubventioner och topplån, och dels på en stark konkurrens mellan kreditgivare.

Bostadsfinansieringssystemet skapade, som nämndes ovan, en geografisk snedfördelning av bostadsbyggandet och stora förluster. Totalt realiserades förluster på närmare 100 miljarder kronor inom bostadssektorn under 1990-talet. Staten förlorade 50 miljarder kronor, banker och fastighetsägare förlorade cirka 25 miljarder kronor var till följd av att bostadsrättsföreningar och fastighetsägare (framför allt kommunala) kom på obestånd.

I ovan nämnda ESO-rapport konstateras också att riskmedvetandet var mycket lågt hos många aktörer. Långgivarna, staten och kreditinstituten, prövade inte själva riskerna i långivningen. Prövningen av marknadsrisker och återbetalningsförmåga var bristfällig. Det statliga räntebidraget dolde riskerna och det saknades ofta långsiktiga finansieringskalkyler. Produktionskostnaderna låg till grund för belåningen och inte marknadsvärderingar. För ägare

---

<sup>1</sup> Rönnberg Mats, *ESO, Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993*, Ds 2002:9.

av privata hyreshus, såväl privatpersoner som juridiska personer, med betalningsansvar för lån ledde detta till konkurser.

Lärdomen från krisen på 1990-talet var att bostadsfinansierings-systemet måste vara långsiktigt hållbart. Kalkyler för investeringsbeslut måste beakta framtida marknadsrisker, ränterisker och kostnadsrisker. Kreditprövningar och riskbedömningar måste ske individuellt för varje låntagare och objekt.<sup>2</sup> Erfarenheterna från krisen på 1990-talet bidrog till förändringar av bostadsfinansieringssystemet. Regler om kreditprövning har skärpts. Det krävs eget kapital i bostadsprojekt, särskilt tydligt i bostadsrättshus. Det statliga ansvaret för finansiering (investerings-, räntebidrag) har avvecklats liksom, i huvudsak, subventioner riktade mot utbudssidan. Det statliga stöd som finns kvar är riktat mot särskilda kategorier av bostäder, till exempel för äldre eller studenter. I dag sker byggandet på marknadsmässiga villkor och det finansiella ansvaret vilar på byggherren och bostadsköparen.

### 10.1.1 Minskade bostadsinvesteringar efter finanskrisen

Som beskrevs i kapitel 2 ledde finanskrisen år 2007 till ett minskat bostadsbyggande i nästan alla länder. Finanskrisen påverkade bostadsmarknaderna i många länder negativt trots att bostaden och bostadskonsumtionen är lokal till sin natur. Dagens kapitalmarknader är globala och en väldiversifierad portfölj innehåller skilda typer av tillgångar från olika länder, bland annat bostadsobligationer.

Krisen orsakades av att investerarna hade tagit för stora risker i bostadsutlåningen och inleddes i Kalifornien redan år 2007, då många hushåll inte kunde betala räntor och amorteringar på sina bolån. Amerikanska bostadsobligationer föll i värde och orsakade stora förluster för fondförvaltare i hela världen. Övriga länder följde efter USA och efter flera år av stabilt stigande bostadspriser föll de kraftigt i stora delar av världen. Bostadsmarknaderna har ännu inte återhämtat sig i flera länder. I Kanada, Norge och Sverige är bostadspriserna högre i dag än innan den globala finanskrisen

---

<sup>2</sup> Ibid.

inleddes. Bostadsinvesteringarna är alltså lägre i de flesta länder än före krisen.

Både den svenska 1990-talskrisen och den globala finanskrisen visar att förutsättningarna snabbt kan skifta och att stabila makroekonomiska förhållanden är viktiga för bostadsbyggandet. Ett stort utbud av billiga krediter till bostäder och en dålig riskhantering kan leda till överproduktion.

Före finanskrisen underskattade bostadsbyggare, fondförvaltare och hushåll riskerna och när krisen var som djupast var det omöjligt för många aktörer att få tillgång till kapital även för i grunden solida företag. Det inträffade både en likviditets- och en soliditetskris. De svenska bankernas problem blev kortvariga och sedan finanskrisen har utlåningstillväxten varit hög.

### **10.1.2 Finansieringsbehov och villkor varierar med upplåtelseform**

Finansieringsbehoven och finansieringsvillkoren varierar beroende på vilken upplåtelseform som avses att byggas. Att bygga bostadsrätter innebär ett kortvarigare finansiellt engagemang jämfört med att bygga hyresrätter. När man bygger bostadsrätter rör osäkerhet om, och till vilket pris bostäderna, kan säljas för längre fram. Produktion av hyresrätter innebär som regel både att bygga och oftast ett långsiktigt åtagande om att äga och förvalta fastigheten. Det ställs oftast krav på den som bygger hyresbostäder på kommunal mark att denne även ansvarar för långsiktig förvaltning av fastigheten. Den som investerar i hyresrätter har därför inte samma prisrisk på kort sikt men bär på lång sikt både en hyres- och en ränterisk.

Byggherrar som bygger bostadsrätter måste visa lönsamhet i projektet för att kunna erhålla extern eller egen finansiering. Vid extern finansiering i en bank måste byggherren visa upp att en viss andel av bostäderna är sålda innan de är producerade. Bankerna ställer så kallade täckningskrav. När det gäller situationen i storstadsområden med en stor efterfrågan och kraftigt stigande bostadspriser har finansieringsmöjligheter ofta varit goda. Köparna tecknar och binder sig oftast för en bostadsrätt på projekteringsstadiet och byggherren är oftast försäkrad om att få avyttring för det som byggs.

De finansieringsvillkor som möter en byggherre varierar beroende på byggherrens tidigare referenser, ekonomiska styrka, kon-



junkurläge och kreditgivarens bedömning av projektets risk. De stora byggtreprenadföretagen JM, NCC Peab och Skanska är viktiga aktörer på bostadsrättsmarknaden. De bygger själva huset i egen regi för att när det är färdigt sälja det färdigställda huset vidare till en bostadsrättsförening.

Hushållens investeringsbeslut skiljer sig från företagens genom att de oftast har tillgång till befintliga säkerheter, oavsett om beslutet rör investeringar i en befintlig bostad eller ombyggnad av en redan befintlig bostad. Däremot bär köparen av en nyproducerad bostadsrätt en stor prisk.

### 10.1.3 Prisbildning på bostadskrediter

Vid en investeringskalkyl ska framtida marknadsrisker, ränterisker och kostnadsrisker beaktas. Kreditprövningar av låntagare och belåningsobjekt sker individuellt och varje kreditgivare prövas mot framtida risker. Ramarna för kreditinstitutens prövning sätts av kreditprövningsreglerna i lagen om bankfinansieringsrörelse (2004:297). Låntagarnas återbetalningsförmåga är avgörande för kreditbeslutet. Det räcker inte att säkerheten för ett lån till exempel pantbrev, borgen eller statlig kreditgaranti är tillfredställande.

Kapitalkraven på de svenska bankerna har skärpts successivt. Både i form av ökade krav på kapitalbuffertar och i form av ökade riskvikter för bolån. Detta ökar bankernas kostnader för eget kapital men sänker kostnader för att emittera nya bostadsobligationer. Bankernas marginaler har ökat de senaste två åren men Riksbankens räntesänkningar och den globala räntenedgången har gjort att boräntorna likväl har nått rekordlåga nivåer.

## 10.2 Utbudet av krediter för bostadsinvesteringar

Det har investerats lite bostäder i Sverige sedan 1990-talskrisen. Det senaste decenniet har bostadsinvesteringarna fortsatt att vara historiskt låga och i jämförelse med andra länder, trots låga räntor, höga bostadspriser och en stor befolkningsökning. En förklaring skulle kunna vara brist på kapital och i synnerhet brist på riskkapital. Vi ska här analysera om bostadsinvesteringarna begränsas av brist på kapital.

Efter krisen i början 1990-talet var tillgången på bostäder stor och efterfrågan liten. Det var olönsamt att investera i bostäder åren närmast efter krisen. Lägenheter revs på svagare bostadsmarknader under slutet av nittio-talet och i början av 2000-talet.

### 10.2.1 Stor ökning av bostadskrediterna

En väl fungerande kapitalförsörjning kräver att det finns tillgång till både främmande och eget kapital. En fråga i utredningens direktiv är om det finns i grunden lönsamma byggprojekt som inte kommer till stånd på grund av att banker och andra kreditinstitut är ovilliga att ge krediter eller att de tar för mycket betalt för risk. Frågan kan besvaras genom att analysera utvecklingen av bostadsinvesteringarna, bostadskrediter och boräntor.

Det är ytterst svenska och utländska hushåll som via sitt sparande (i bank och fonder) finansierar de svenska bostadsinvesteringarna. Svenska och internationella kapitalförvaltares bedömning av risker på svensk bostadsmarknad spelar stor roll för kapitalkostnaderna vid bostadsinvesteringar. Svenska banker (bolåneinstitut) finansierar sig till stor del genom att emittera säkerställda obligationer. Den utestående volymen obligationer uppgår för närvarande till cirka 2 000 miljarder kronor. Den totala stocken av krediter till bostadsbyggande, bostadsförvaltning och bostadsäggande uppgår till cirka 3 400 miljarder kronor. Vid sidan av obligationsmarknaden finansierar sig banker med inlåning från hushållen.

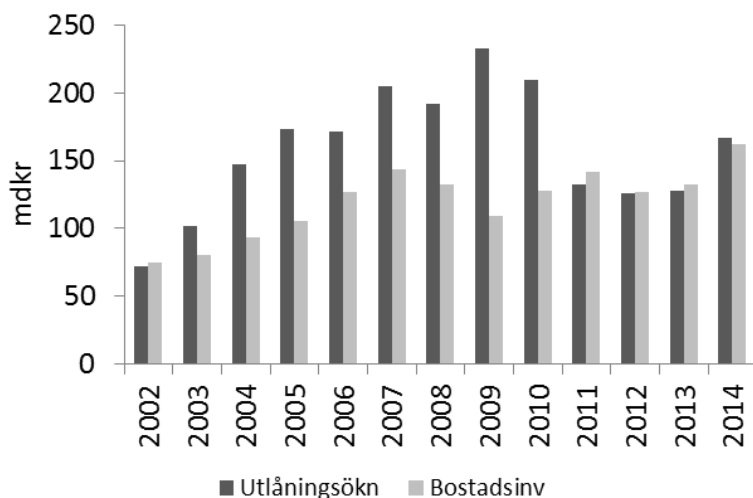
Banken eller bolåneinstitutet är den viktigaste finansieringskällan även om stora företag och kommuner i ökad utsträckning finansierar sig på obligationsmarknaden. Utlåningen till bostäder (nyproduktion och ombyggnad av hyres- och bostadsrätter och egna hem) har vuxit snabbt under det senaste decenniet<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Data är hämtade från finansmarknadsstatistiken. Från 7.3.1, tabell 1, uppgifter om utlåningen till hushåll från monetära finansinstitut (MFI), med småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter som säkerhet. Från 7.3.1, tabell 2, uppgifter om MFI:s utlåning till icke-finansiella företag med flerbostadshus som säkerhet. Bostadsföretagen finansierar sig också med andra typer av säkerheter men statistiken särredovisas inte på bostadsföretag och andra typer av företag. För att få en uppskattning om den totala utlåningen till bostadsföretag har vi antagit att MFI:s utlåning har samma fördelning på säkerheter som bostadsinstitutens utlåning till icke-finansiella företag. Bolåneinstitutet lånar bara ut till bostadsändamål men de svarar inte för all utlåning till bostäder eftersom alla kreditinstitut inte har egna bolåneinstitut. Utlåningen från MFI till bostadsrättsföreningar är från 7.3.1, tabell 2, för perioden tidigare än september 2010 har vi räknat bakåt med hjälp av förändringen i bostadsinstitutens utestående belopp (7.9.2, tabell 1).

I figur 10.1 visas förändringen av den utestående stocken av lån till bostäder och storleken på bostadsinvesteringarna. Utlåningen till bostäder har ökat varje år och de flesta år har ökningen varit betydligt större än investeringarna. Utlåningstillväxten var större än investeringarna även när finanskrisen var som djupast i samband med Lehman Brothers konkurs (2008–2009). Bostadsinvesteringar ansågs riskfyllda under dessa år med globalt fallande bostadspriser som skapade stora förluster för banker och för dem som investerat i bostadsobligationer. Även svenska banker drabbades. Både SEB och Swedbank gjorde stora förluster på sin bostadsutlåning i Baltikum och kunde under en period inte hitta köpare till sina bostadsobligationer. En förklaring till den kraftiga ökningen av bostadslånen under krisen var att det avspeglade krisåtgärder från Riksbanken som gav lån till bankerna med lång löptid till fast ränta.

Figur 10.1 Bostadsfinansiering och ökning lånestock



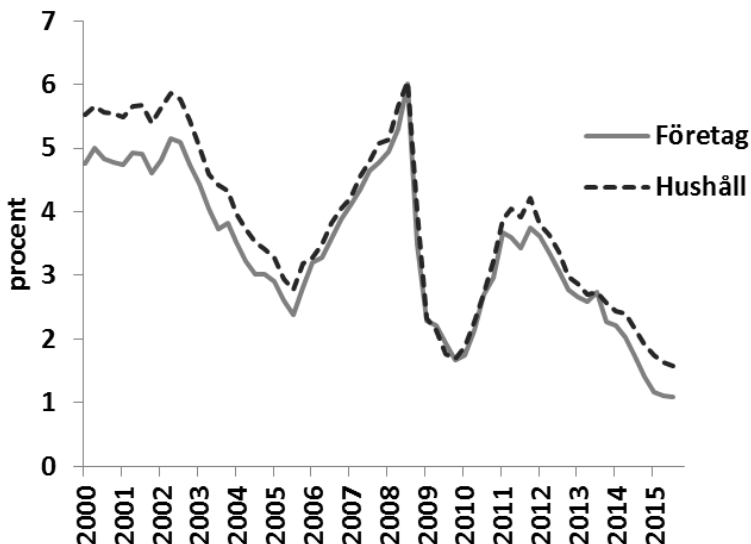
Källa: Finansmarknadsstatistiken.

Sedan år 2001 har utlåningen till bostäder ökat från 1 200 miljarder kronor till 3 250 miljarder kronor vid årsskiftet 2014/15. Ökningen är 2 050 miljarder kronor. Bostadsinvesteringarna under samma period, år 2002 till 2014, summerar till 1550 miljarder kronor. Utlåningen till bostäder har vuxit med 550 miljarder kronor mer än

vad som använts till bostadsinvesteringar. På en aggregerad nivå finns det alltså inga tecken på att det är brist på kapital som håller tillbaka bostadsinvesteringarna.

Räntorna till företag och hushåll har, som framgår av figur 10.2, sjunkit över tid. Det har blivit billigare att låna till bostäder. Det talar emot att det skulle vara brist på krediter som håller tillbaka bostadsinvesteringarna. Det tyder snarast på att det finns andra förklaringar till att investeringsnivån är för låg i Sverige än brist på krediter.

Figur 10.2 Utlåningsräntor för bostäder



Källa: Finansmarknadsstatistiken.

Det finns i dagsläget ett stort utbud riskvilligt kapital och lånekostnaderna är historiskt låga. Den goda tillgången på riskvilligt kapital och en god avkastning på bostadsinvesteringar jämfört med andra placeringar har inneburit att nya aktörer har kunnat etablera sig på bostadsbyggnadsmarknaden. Den goda lönsamheten i bostadsutveckling har också attraherat nya finansörer, till exempel riskkapitalister och kapitalförvaltare från pensionsfonder och försäkringsbranschen.

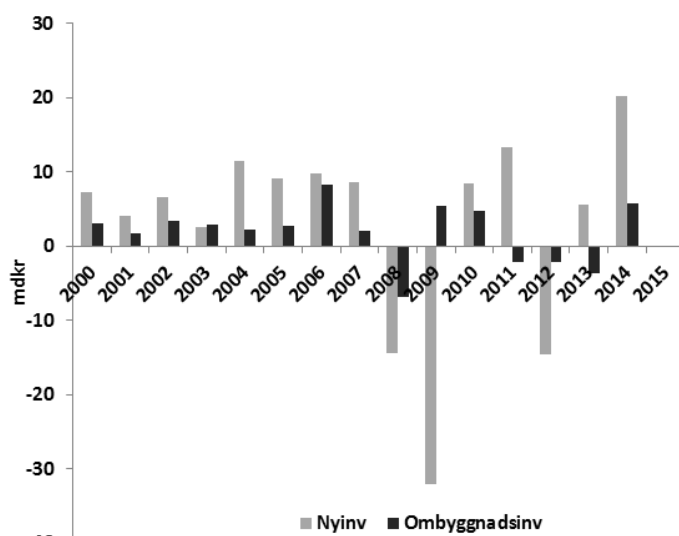
## 10.2.2 Nyproduktionen är känslig för risk och osäkerhet

Även om bostadsinvesteringarna har legat på en låg nivå sedan 1990-talet växte så de snabbt fram till år 2007. Finanskrisen bröt den positiva utvecklingen och investeringarna minskade mellan år 2008–2009 samt år 2012 när krisen i Eurozonen och oron för statsfinanserna i flera sydeuropeiska länder var som störst (se figur 10.3). Särskilt volatila är investeringarna i nya bostäder. Bostadsprojekt är ofta kapitalkrävande och när osäkerheten är stor minskar viljan hos investerare och långgivare att starta stora projekt. Detta drabbar investeringar i nya bostäder hårdare än ombyggnadsinvesteringar.

En ökad osäkerhet och risk har periodvis dämpat efterfrågan och hållit tillbaka bostadsinvesteringarna. Tydligast är det under finanskrisens mest intensiva skede mellan år 2007 och 2009. Mellan dessa år minskade bostadsinvesteringarna med 34 miljarder kronor medan utlåningen till bostäder ökade med 29 miljarder kronor.

Figur 10.3 Förändring bostadsinvesteringar

Ny- och ombyggnadsinvesteringar, 2014 års priser



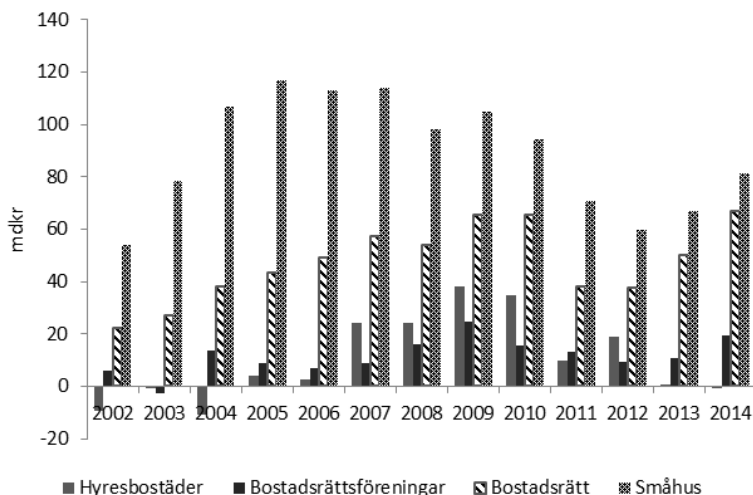
Källa: SCB.

Bostadsinvesteringar finansieras till övervägande del på marknadsmässiga villkor. Investerare är byggföretag, bostadsförvaltare och hushåll. Hur investeringsbesluten fattas skiljer sig åt beroende på vem som investerar. Nyproduktion är mer riskfylld än investeringar i befintliga bostäder. Vid ombyggnadsinvesteringar är förutsättningarna kända, det finns redan en säkerhet som går att pantsätta och det finns hyresgäster.

Investeringarna i nya bostäder minskade kraftigt under åren 2009 och 2010. Minskningen var ungefär lika stor för småhus som för flerbostadshus. Byggandet av småhus har planat ut på en permanent lägre nivå efter finanskrisen, vilket vi diskuterade i kapitel 2. Nyproduktionen av hyresrätter och bostadsrätter har däremot ökat i snabb takt och nådde år 2014 tidigare toppnivåer. Sett till utvecklingen under det senaste decenniet följs antalet nybyggda hyres- och bostadsrätter åt, trots att de ur riskhänseende är olika.

I figur 10.4 redovisas bostadsutlåningen (från finansmarknadsstatistiken) fördelad på utlåning till bostadsföretag (byggande och förvaltning), bostadsrättsföreningar, bostadsrätter och småhus (egna hem). Statistiken över lån till bostäder särredovisar inte byggnadskreditiv och utlåning till befintliga bostäder.

Figur 10.4 Utlåningstillväxt företag och hushåll



Källa: Finansmarknadsstatistiken.

När krisen var som djupast åren 2008–2010 fortsatte utlåningen till bostadsrätter, bostadsrättsföreningar och hyresbostäder att öka snabbt trots att antalet färdigställda hyres- och bostadsrätter minskade. Det verkar inte vara otillräckliga krediter som håller tillbaka byggandet av vare sig hyresrätter eller bostadsrätter. Utlåningen till hyresbostäder ökade stort under åren 2007 till 2012 men utlåningen förändrats inte år 2013 och 2014 trots ett rekordhøgt byggande av hyresrätter. Det betyder att en växande andel finansieras med eget kapital.

Tillståndet i allmännyttan varierar men de senaste årens räntenedgångar har bidragit till en ökad lönsamhet. Dessutom har många kommuner valt att sälja lägenheter i sina bostadsbolag för att tillföra nytt kapital till bostadsbyggande. Marginellt fler hyresrätter än bostadsrätter har byggts de senaste två åren.

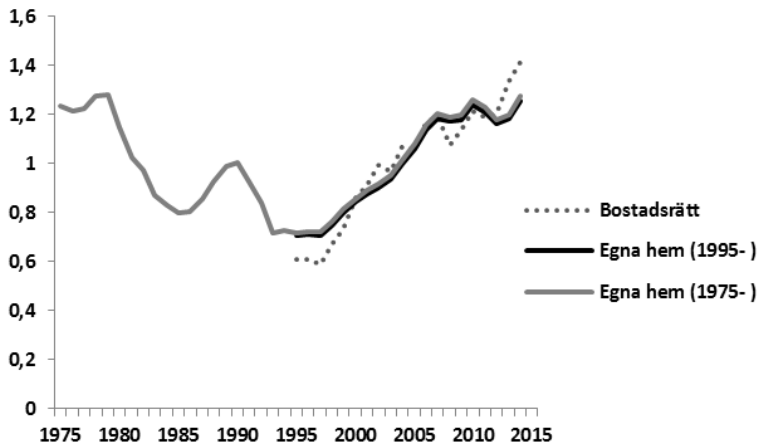
Tillgången på eget kapital är särskilt viktig vid nyproduktion då säkerheter som kan pantsättas saknas. Det egna kapitalet består av insatt kapital och ackumulerade vinster. Vi har haft ett decennium med hög lönsamhet i byggproduktionen, vilket talar för att tillgången på eget kapital har ökat.<sup>4</sup> Lönsamheten är också god i bostadsförvaltning vilket det stora intresset för sektorn ifrån olika pensionsförvaltare är ett tecken på.

Som tidigare nämnts kan lönsamheten i bostadsbyggandet beskrivas med Tobins Q. Tobins Q anger kvoten mellan marknadsvärdet och byggkostnaden. Om Tobins Q är större än ett är det lönsamt att bygga. När efterfrågan stiger så ökar priset på fastigheter och Tobins Q ökar och blir större än ett. I figur 10.5 visas utvecklingen av Tobins Q. Det ska noteras att uppgifterna avser riket som helhet och att marknadsvärden och byggkostnader varierar lokalt och regionalt.

---

<sup>4</sup> Boverket, 2015, *Mål- och resultatindikatorer för samhällsplanering*, Rapport 2015:14, Regeringsuppdrag.

Figur 10.5 Utvecklingen av Tobins Q  
(riket som helhet)



Källa: Egna beräkningar, Valueguard, Mäklarstatistik och SCB.

### 10.3 Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande

De speciella förutsättningar som gäller för bostadsbyggande gör att finansieringsproblem kan uppstå. Bostadsbyggande är förknippat med höga investeringskostnader och binder kapital under en lång period innan investeringen ger avkastning. Att planerings- och markanvisningsprocesser tar tid och skapar en osäkerhet om de kommersiella förutsättningarna i bostadsprojekt kan öka risken och lånekostnaderna. Byggherrar som har tillgång till såväl lånat som eget kapital kan ha en konkurrensfördel.

Utredningen har uppmärksammat på några särskilda omständigheter och situationer som kan försvåra kreditgivningen vid intervjuer med byggherrar.

*Höga och varierande täckningskrav:* Krav på sålda lägenheter från banker vid bostadsrättsprojekt upplevs som för högt ställda ibland. Bankernas täckningskrav varierar med hur marknadsrisken bedöms vid det enskilda investeringsbeslutet och beror som vi har beskrivit på en bedömning av låntagarens och projektets förutsättningar vid den aktuella tidpunkten.



*Krav på finansiell stabilitet och långsiktighet:* Bankerna ställer krav på att företagen ska kunna visa upp en finansiell stabilitet och förmåga. Att en byggherre är långsiktig och har tidigare referenser är ett krav som förekommer och särskilt vid byggande av hyresrätter.

*Bankernas värdering av mark:* Markvärdet för kreditgivare tar inte hänsyn till exploateringsgrad och utvecklingsmöjligheter. Mark värderas alltid som råmark av banker. Mark genererar inga kassaflöden och markens affärsmässiga potential värderas inte av banken.

*Nya upplåtelseformer kan ha svårt att få lån:* Ägarlägenheter saknar referensvärden eftersom det inte har byggts så många sådana. Bankerna kan därför vara ovilliga att ge lån enligt byggherrar som har haft ägarlägenhetsprojekt.

*PBL ger merarbete för banker:* PBL har ökat byråkratin för byggherren. Bankerna måste kontrollera att byggherren uppfyller de krav som ställs i PBL, t.ex. igångsättningstillstånd, färdigställandegarantier, slutbevis m.m.

*Krav och regleringar ökar bankernas kostnader:* Höjda kapitaltäckningskrav och "compliance" program ökar bankernas kostnader och priset på krediter.

*De lokala bankerna kan bedöma göra mer rättvisa kreditbedömningar:* Bankerna kan inte och får inte ta för höga risker. Det har framhållits till utredningen att bankerna centralt inte har tillräckliga kunskaper om en lokal bostadsmarknad. De lokala bankerna är bättre på att bedöma projekt. Ju mer decentraliserat desto bättre förutsättningar att det görs riktiga bedömningar av lönsamheten och risken i projektet.

*Det finns problem att finansiera bostadsbyggande i regioner med svaga marknader:* Det kan finnas ett behov och en efterfrågan på bostadsbyggande även i mindre kommuner och ekonomiskt svagare regioner än storstadsregionerna.<sup>5</sup> Till exempel finnas ett behov av bostadsbyggande för vissa kategorier av bostadskonsumenter till följd av demografiska förändringar, till exempel för äldre eller yngre hushåll som har ett bostadsbehov som inte matchas av den lokala bostadsmarknaden. De finansieringsproblem som kan uppstå i dessa situationer hänger samman med att kost-

---

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar*.

naden för att bygga nytt överstiger det värderade marknadsvärdet på fastigheten. Kreditgivarnas värdering av fastigheten försvårar extern finansiering. För en byggherre innebär värderings- och avskrivningsregler att vissa projekt inte kan genomföras då värdet på fastigheten skrivs ner under produktionskostnaden vid färdigställandet. Oavsett om det finns en bostadsefterfrågan på orten eller inte ska bostäderna/byggnaderna värderas till marknadsvärde. Värdet av ett enskilt objekt kan överstiga värdet på snittbeståndet men det kan saknas referensförsäljningar som gör det svårt att göra en riktig värdering. Bostaden kan även ha ett samhällsekonomiskt värde som överstiger marknadsvärderingen, till exempel på att den möjliggör flyttkedjor i det befintliga bostadsbeståndet.

## 10.4 De statliga kreditgarantierna

Boverket ställer ut kreditgarantier enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Kreditgarantier ställs ut både för lån efter färdigställande och för byggkreditiv till de kreditgivare som har tecknat ett ramavtal med Boverket. Kreditgivaren tecknar kreditgarantin med Boverket och betalar en garantiavgift som är en försäkring mot den risk som är förenad med projektet. Avgiften sätts utifrån den bedömda risken i projektet och varierar med marknadsläget. Banken tar ränta på lånet till byggherren för att få täckning för kostnaderna inklusive garantiavgiften. Efterfrågan på garantin varierar med risken på marknaden.

Garantiavgiften är en fast procentsats av lånets storlek. Kreditavgiften bestäms av Boverket och ska vara tillräckligt stor för att täcka den förväntade kreditförlusten samt administrationskostnader. Garantier under byggtid har en högre avgift. Garantiavgiften för garantier under byggtid var i genomsnitt cirka en procent och för garantier efter färdigställande cirka en halv procent av det garanterade beloppet, för garantier satta innan 1 februari 2015. Den administrativa avgiften för garanti under byggtid är 0,35 procentenheter och för garanti efter färdigställande 0,1 procentenheter.

Kreditgarantin träder in om låntagaren inte fullgör sina åtaganden mot långivaren och om fastigheten därför måste säljas. I och med att garantin infrias övertar Boverket långivarens fordran på låntagaren. Garantin ger långivaren ett skydd mot kreditförluster och minskar

behovet av topplån eller eget kapital. Kreditgaranti kan lämnas till ny- eller ombyggnad av småhus och flerbostadshus som upplåts med hyres- eller bostadsrätt, till nybyggnad av egnahem, till ägarlägenheter samt vid ombildning till kooperativ hyresrätt.

Kreditgarantier kan lämnas för lån upp till 90 procent av ett "långsiktigt hållbart marknadsvärde". Med "långsiktigt hållbart marknadsvärde" menas att fastigheten värderas som hyresrätt, det vill säga värdet är nuvärdet av framtida hyresintäkter. Hyrorna varierar lite mellan åren eftersom de är kostnadsbestämda. Priserna på bostadsrätter varierar mycket även på kort sikt genom att förväntningarna spelar stor roll för priset. För hus som upplåts med kooperativ hyresrätt kan garanti lämnas upp till 95 procent av marknadsvärdet. I regioner med låga marknadsvärden får kreditgarantin motsvara ett schablonberäknat belopp. Schablonvärdet är 90 procent av produktionskostnaden, men maximalt 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Boverket kan göra en preliminär bedömning och lämna besked om möjligheten att teckna en garanti redan innan ett projekt har startat. En preliminär bedömning kan ha betydelse för möjligheten att ordna finansiering, både när det gäller lån under byggtiden och den slutliga finansieringen. En preliminär bedömning kan lämnas både till långgivare och till låntagaren. När låntagare och långgivare är överens om finansieringen är det långgivaren som ansöker om att teckna en kreditgaranti.

I garantiavtalet fastställs villkoren och avgiften för garantin. Ansökan om att teckna en kreditgaranti görs i samband med byggstart om det gäller en garanti under byggtiden eller när byggnaden är färdigställd om det gäller en garanti för slutfinansieringen. Boverkets beslut grundar sig på en bedömning av ett långsiktigt hållbart marknadsvärde på objektet. I regioner med låga marknadsvärden får kreditgarantin som nämnts ovan motsvara ett schablonberäknat belopp. Boverket gör en bedömning av låntagarens betalningsförmåga, projektets kassaflöde, säkerheter och marknadsförutsättningar.

Efterfrågan på kreditgarantier är låg och har minskat. I dag finns garantier utställda till ett belopp om cirka 2 miljarder kronor. Tidigare har garantierna som mest uppgått till närmare 30 miljarder kronor. En förklaring till den låga efterfrågan är att garantierna inte är billigare än den finansiering som erbjuds på kreditmarknaden. Långgivare "placerar risker" i de egna balansräkningarna.

### 10.4.1 Efterfrågan på kreditgarantier

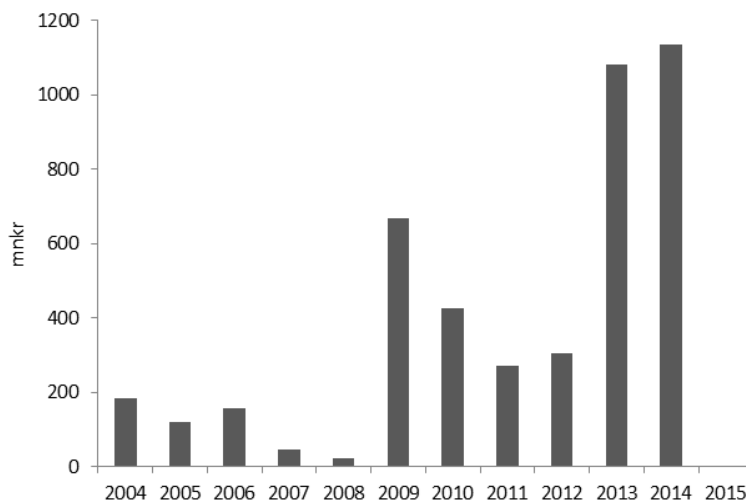
Utredningen har med hjälp av Boverket kartlagt hur de statliga kreditgarantierna har använts. Vid slutet av år 2014 uppgick det totala garantiåtagandet till cirka 2,8 miljarder kronor inklusive avtalat belopp under byggtiden. Det ianspråktagna garantibeloppet uppgick till cirka 2,1 miljarder kronor. Under år 2014 tecknades nya garantier med ett maximalt garanterat belopp på cirka 1,1 miljarder kronor. De totala bostadsinvesteringarna i Sverige var cirka 160 miljarder kronor och nyinvesteringarna i bostäder 80 miljarder kronor. De totala bostadskrediterna uppgick till drygt 3 000 miljarder kronor.

Det finns ingen säkerställd statistik på hur stor andel av bostadsinvesteringarna som omfattas av kreditgarantier. Boverket uppskattar att cirka 5 procent av nyproducerade privata hyresrätter har kreditgarantier under byggtid och för bostadsrätter är andelen cirka 2 procent. Under år 2013 tecknades några stora avtal för garantier under byggtid för privata hyresrätter och det året uppskattades andelen till cirka 23 procent för privata hyresrätter. Andelen för nytillkommande garantier för lån efter färdigställande är obetydlig och avser främst privata hyresrätter. Det är således en liten andel av de totala bostadsinvesteringarna som tecknar kreditgarantier.

I figur 10.6 kan visas hur kreditgarantierna har utvecklats. Kreditgarantierna ökade i samband med finanskrisen år 2009 och i samband med eurokrisen år 2012–2013.

Den största delen av nytillkomna garantier under år 2014, cirka 95 procent, var garantier under byggtiden. Garantiavtal för lån under byggtid innebär att garantibeloppet ökar i takt med att bostäderna färdigställs och lånen lyfts och dessa garantier har ofta en kort löptid, ett till två år. Garantierna omfattar nästan uteslutande lån till hyres- och bostadsrätter och främst till mindre och medelstora företag. Det är nya företag som behöver stöd innan de är etablerade och har byggt upp ett tillräckligt eget kapital. Det finns därför, enligt Boverket, anledning att anta att garantierna används till den mest riskfyllda delen av bankernas utlåning till bostadsbyggande.

Figur 10.6 Volym kreditgarantier



Källa: Boverket.

Ökningen åren 2013 och 2014 kan bero på ökade kapitaltäckningskrav på långivarna och ett behov av att försäkra sig mot risker i bostadsfinansieringen. Det var en hög aktivitet på bostadsmarknaden dessa år och många genomförda bostadsprojekt. Framför allt ökade kreditgarantier under byggtiden för hyres- och bostadsrätter åren 2013–2014. Endast en liten volym avsåg kreditgarantier för byggnation av egna hem och ägarlägenheter. Kreditgarantier för färdigställda fastigheter utnyttjas i liten utsträckning och gäller framför allt hyresrätter.

Utifrån efterfrågan och storleken på de utställda statliga kreditgarantierna ligger det nära till hands att dra slutsatsen att de är försumbara. Syftet med kreditgarantin är, enligt Boverket, inte att ersätta kapitalmarknaden utan att vara ett stöd för riskfylld utlåning till projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma men som bankerna ser som alltför riskfyllda. Under förutsättning att garantin är korrekt prissatt är storleken på kreditgarantierna en indikation på att det inte råder brist på kapital för bostadsinvesteringar i Sverige.

### 10.4.2 För vilka byggherrar tecknas garantin?

Boverket tecknar kreditgarantier till främst små och medelstora byggherrar. Större byggherrar kan bygga utan kreditgaranti eftersom de har ett eget kapital. Även större byggherrar kan utnyttja garantin om det anses vara fördelaktigt. Behovet av eget kapital kan minska med en kreditgaranti vilket kan innebära att byggherren kan driva flera projekt samtidigt eller öka på takten i ett projekt då de inte behöver binda så mycket eget kapital i varje enskilt projekt. För små byggherrar kan kreditgarantin vara en förutsättning för att kunna bygga överhuvudtaget även om den uppfattas som dyr.

Ofta är det företag som är relativt nya på marknaden som behöver stöd under sina första projekt innan de har etablerat en stabil verksamhet. Det förekommer även mindre företag som har ett par olika projekt samtidigt och där långivarna därför vill täcka av risken. Under tidigare år har långivare även tecknat kreditgaranti för lån till några större företag då har det framför allt handlat om att företaget själva önskar att banken tecknar en garanti för att få en billigare finansiering utifrån kapitaltäckningskraven. Kommunala bostadsföretag är inte aktuella för kreditgarantier eftersom deras lån normalt är förenade med kommunal borgen.

### 10.4.3 Vad påverkar risken?

Enligt ramavtalet för kreditgarantierna åtar sig kreditinstitutet att pröva kreditansökningar i enlighet med vad som följer av gällande lagstiftning, samt Finansinspektionens allmänna råd om kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersinstitut, och de för kreditinstitutet gällande interna regler om kreditprövning. Vid prövningen av låntagarens återbetalningsförmåga skall långivaren bortse från kreditgarantins värde som säkerhet för lån.

Det som påverkar risken och avgiften för varje enskild kreditgaranti skiljer sig något mellan garanti under byggtid och garanti efter färdigställande. För både garantier under byggtid och garantier efter färdigställande bedöms inomläge, läget på orten, region, låntagare samt säkerhetens kvalitet (pantbrev etc).

Banker ställer i stort sett alltid ett täckningskrav på antal sålda lägenheter innan de beviljar belåning. I de projekt som Boverket medverkar i brukar det ligga på runt 70–75 procent. Boverket

brukar dela bankernas bedömning men kan ibland ha högre krav på täckningsgrad än banken. Det beror på hur projektet kan hantera osålda lägenheter och vad det finns för finansiell styrka hos byggherren.

Boverket analyserar låntagarnas betalningsförmåga med hjälp av kassaflödeskalkyler, bokslutsanalyser och värdebedömningar. Centrala faktorer i bedömningen gäller låntagarnas förutsättningar att betala högre räntor, klara vakanser samt amorteringar. Utifrån bokslutsanalysen görs en låntagarbedömning där Boverket analyserar nyckeltal.

Boverkets kreditprövning är lik den som kreditinstituten gör. Boverket grundar sin bedömning på det material skickas in av banken. Ibland ställer Boverket extra krav utöver bankens krav och det kan till exempel handla om täckningsgrad, kompletterande säkerheter, synpunkter på att egen insats används innan lyft från kreditivet får göras.

#### 10.4.4 Priset på kreditgarantier avspeglar risken

Efterfrågan på statliga kreditgarantier kan ses som ett mått på risken i bostadssektorn. Om marknadsutsikterna är osäkra och det är brist på riskvilligt kapital för bostadsändamål blir efterfrågan på kreditgarantier högre. Det gäller särskilt för nyproduktion eftersom det inledningsvis saknas säkerheter som kan pantsättas.

Garantiavgiften varierar med projektet. Sett över en längre period har garantiavgiften för ett byggnadskreditiv med en belåningsgrad på 80–90 procent varit omkring en procent. En jämförelse av garantiavgiften kan göras mot den så kallade bospreaden som är skillnaden mellan räntan på bostadsobligationer och räntan på statsobligationer. Garantierna har i sin nuvarande form funnits sedan år 2004 och under denna period har den 2-åriga bospreaden varit i genomsnitt en halv procent. Under vissa perioder åren 2008–2009 och 2011–2012 var bospreaden större än en procent.

Bospreaden speglar risken på all boutlåning, medan garantiavgiften ska täcka risken för byggnadskreditiv. Utlåningen till bostadsrättsföreningar och hushåll med en låg belåningsgrad har låg risk. Mycket av utlåningen till bostadsförvaltare har också en låg

risk. Nyproduktionen är däremot riskfylld i sin helhet. Mot den bakgrunden är garantiavgiften inte hög enligt Boverket.

Kreditgarantierna kan ha betydelse för investeringarna i nya bostäder vid perioder av ekonomisk osäkerhet. Riskpremierna på de finansiella marknaderna tenderar att variera kontracykliskt. I goda tider har de privata aktörerna en tendens att underskatta risk och efterfrågan på lån med garantier blir därför mindre. När finanskrisen var som intensivast gick det inte att låna pengar överhuvudtaget för de flesta medan det i dag är lätt att låna. Efterfrågan på kreditgarantierna ökade påtagligt i samband med finanskrisen. År 2009 svarade kreditgarantierna för cirka 18 procent av nyinvesteringarna i bostäder. I takt med att krisen avtog minskade efterfrågan på kreditgarantierna. För att öka på nytt några år senare när eurokrisen inleddes.

## 10.5 Slutsatser

**Bedömning:** Kreditrestriktioner utgör för närvarande inget direkt hinder för bostadsbyggandet.

Efterfrågan på de statliga garantierna har varit låg men dessa kan vara värdefulla för små och nystartade företag, särskilt i tider med ekonomisk osäkerhet.

Bostadsfinansieringen har skiftat från att vara ett stort offentligt åtagande fram till 1990-talet till att numera bygga på privat finansiering på marknadsmässiga villkor. Hushållen finansierar en stor del av bostadsbyggandet genom lån från banksektorn. Byggherrar finner finansiering på kapitalmarknaden och nya finansieringsätt har utvecklats. Eget kapital har blivit viktigare för bostadsfinansieringen. Det finns inga tecken på att kreditrestriktioner begränsar bostadsbyggandet i dag. Det gäller de lokala marknader där det företrädesvis byggs och där Tobins Q är större än ett, det vill säga främst i storstadsområden där efterfrågan och prisutvecklingen på bostäder är hög.

Marknadsaktörer har uppgett att finansiering kan bli, och har utgjort, en restriktion på byggandet under mindre gynnsamma konjunkturlägen. Under sådana omständigheter har det varit svårt



att få finansiering, även för tämligen säkra projekt. Då är tillgång till eget kapital en förutsättning.

Att små eller medelstora företag skulle systematiskt missgynnas vid kreditbedömningar har utredningen inte funnit belägg för. Utredningen har uppmärksammat på situationer där kreditbedömningen har ansetts vara alltför restriktiv. Utredningen kan dock inte bedöma om dessa situationer är exempel på finansiella restriktioner som diskriminerar mindre- och medelstora företag och begränsar bostadsbyggandet. Vid varje enskilt projekt och bedömning ska priset på risk fastställas utifrån det aktuella projektet, den lokala marknaden, konjunkturen och låntagarens kreditvärdighet.

Efterfrågan på de statliga garantierna har varit låg. Kreditgarantierna kan dock spela en roll för bostadsbyggandet och betydelsen av kreditgarantierna kan vara större än vad garanti-beloppen indikerar. Kreditgarantier efterfrågas främst av små och nystartade företag och i tider av ekonomisk oro när privata investerare ofta är ovilliga eller inte kan bära risk. Kreditgarantier kan därmed ha viss betydelse för konkurrensen.

Finanskrisen var till stor del en likviditetskris, många aktörer var solida men hade trots det problem med finansieringen. Boverket är inte lika känslig för kortsiktiga marknadssvängningar utan har tillgång till eget kapital och kan fungera som buffert för kreditgivningen i dåliga tider. Boverkets täckningskrav överstiger i vissa fall bankernas krav och de kan överväga att se över kraven på täckningsgrad och krav på säkerhet vid nyproduktion av bostadsrätter.

Kreditgarantin tecknas av banken och inte av byggherren. Boverket skulle kunna göra avtalen med bankerna mer publika. På så sätt får byggherren samma information som banken. Därmed skulle byggherren kunna använda kreditgarantin vid förhandling med kreditgivare.



# 11 Internationella erfarenheter

För samtliga delar av uppdraget gäller enligt direktivet att utredningen ska analysera om de svenska förhållandena skiljer sig från ett relevant urval av EU- och EES-länder, t.ex. de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Utredningen ska studera vilka eventuella åtgärder som dessa länder vidtagit i sammanhanget. I detta arbete har utredningen varit i kontakt med konkurrensmyndigheter Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Polen, Storbritannien och Tyskland och de nationella organisationer som organiserar de allmännyttiga eller sociala bostadssektorn i Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland. Länderna har i grunden samma regelverk kring förhållanden som reglerar konkurrens- och upphandlingslagstiftning samt EU:s regler vad gäller statsstöd för att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar ett visst företag eller viss produktion.

## 11.1 Svenska företag i Europa

Utredningen kan konstatera att flera av de stora svenska byggföretagen är aktiva inom bostadsbyggande i Norden och flera europeiska länder, vilket pekar på möjligheten till internationell expansion. Det krävs dock en lokal närvaro och fokus på några lokala marknader. NCC har en stor nordisk verksamhet och är också enligt egen uppgift den största bostadsutvecklaren i Tyskland, vilket indikerar att marknadskoncentrationen är väsentligt lägre i Tyskland än i Sverige.<sup>1</sup> Peab har också bostadsutvecklingsverksamhet i Finland och Norge. Skanska är verksamt inom bostadsutveckling i

---

<sup>1</sup> NCC, 2014, Årsredovisning.

Finland, Norge, Polen och Tjeckien och gjorde även en satsning på bostadsutveckling i Storbritannien år 2010 vilken dock lades ner år 2013.<sup>2</sup> JM har verksamhet i Belgien, Danmark Finland och Norge. Åttio procent av JM:s omsättning kommer dock från den svenska marknaden.

## 11.2 En gemensam problembild i många länder

Även om bostadsmarknaden och bostadsbyggandet skiljer sig väsentligt mellan olika länder både på utbuds- och efterfrågesidan samt vad gäller det institutionella ramverket så finns det en gemensam problembild. Flera utredningar i olika länder vittnar om höga bostadspriser, låg produktivitetsutveckling, ökade byggkostnader och ett alltför lågt byggande, vilket skapar bostadsbrist och kan hämma den ekonomiska tillväxten. Flera europeiska länder har tillsatt program för att identifiera problem inom bostadsbyggandet och ge förslag för att öka bostadsbyggande och förbättra konkurrensen.

År 2014 initierade den tyska regeringen ett större program som kallas "allians för prisvärda bostäder och byggande" där regeringen, delstater, kommuner, företag, organisationer och intressenter medverkar.<sup>3</sup> Alliansen har fokuserat på fyra övergripande områden: att öka bostadsbyggandet, sänka byggkostnaderna, förbättra åldersanpassningen i byggande och planering samt att utveckla socialt och ekologiskt hållbart boende och byggande. Alliansen har föreslagit en rad åtgärder inom dessa områden. När det gäller att öka bostadsbyggandet har fokus legat på att förenkla planarbetet och öka utbudet av byggbar mark. Vad gäller målet att sänka byggkostnaderna har förslagen bland annat handlat om standardisering och förenkling av byggregler för att förbättra förutsättningarna för industriellt byggande.<sup>4</sup>

I Danmark lanserade den danska regeringen år 2014 en strategi för det danska byggandet som fokuserat på fem olika områden; effektiva regleringar, förbättrad konkurrens på lika villkor inom

---

<sup>2</sup> Skanska årsredovisning 2014.

<sup>3</sup> Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen*.

<sup>4</sup> Ibid.

byggsektorn, öka effektivitet och tillväxt i byggsektorns värdekedja, effektivt offentligt byggande samt hållbart byggande.<sup>5</sup>

I Finland har regeringen år 2015 offentliggjort en handlingsplan för genomförande av spetsprojekten i det strategiska regeringsprogrammet, där ökat bostadsbyggande är ett av spetsprojekten. Den finska regeringens mål är att få till stånd ett ökat och mer varierat bostadsbyggande genom att bland annat reformera planläggnings- och tillståndssystemen och främja konkurrensen inom byggbranschen.<sup>6</sup>

I den så kallade Lyons-rapporten av Michael Lyons, publicerad år 2015, presenteras en rad rekommendationer för att öka bostadsbyggandet i Storbritannien, bland annat genom att föreslå reformer för att öka utbudet av byggbar mark, förenkla plan- och byggprocessen och minska etableringshindren för SME och nya aktörer inom bostadsbyggandet.<sup>7</sup> I Frankrike har regeringen en plan för att öka byggandet genom att mobilisera både offentliga och privata aktörer.<sup>8</sup> I programmet prioriteras bland annat att uppmuntra ägande av bostäder, förenkla reglerna för bostadsbyggande, stimulera innovation inom byggande och att öka den sociala sektorns bostadsbyggande.

Det norska Konkurrensverket släppte en rapport år 2015 som behandlar konkurrensen på bostadsutvecklingsmarknaden. I rapporten konstateras att bostadsbyggande varit lågt och att detta bland annat beror på begränsad konkurrens där den hög marknads-koncentration i markägandet, lågt utbud av byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser bidragit till att skapa etableringshinder och begränsa konkurrensen.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Danska Regeringen, 2014, *Vejen til et styrket byggeri I Danmark – regeringens byggepolitiske strategi*, Regeringen 2014.

<sup>6</sup> Finlands regering, 2015, *Handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet*, Regeringens publikationsserie 14/2015.

<sup>7</sup> Lyons, M. The Lyons Housing Review, 2015, *Mobilising across the nation to build the homes our children need*, UK Labour Party.

<sup>8</sup> Housing Europe, 2015, *The state of housing in the EU 2015, France*.

<sup>9</sup> Konkurransetilsynet Norge, 2015 *Konkurransen i boligutviklermarkedet*.

### 11.3 Bristande utbud på byggbar mark

Problem med bristande utbud på byggbar mark och långa och osäkra plan- och byggprocesser är inte unikt för Sverige utan är ett problem som präglar bostadsbyggandet i flera europeiska länder. Det bör dock betonas att problemens omfattning skiljer mellan olika länder. När det gäller plan- och byggprocessen så anses den vara mer komplex i Storbritannien och Sverige jämfört med exempelvis Tyskland.

Flera länder som utredningen har studerat, däribland Danmark, Nederländerna och Storbritannien, har under de senaste åren genomfört reformer för att öka tillgången på byggbar mark och för att förenkla plan- och byggprocessen och även föreslagit nya reformer i samma anda. I Storbritannien, som har en relativt komplex plan- och byggprocess och ett relativt lågt bostadsbyggande, har det lanserats en rad åtgärder för att snabba upp och effektivisera plan- och byggprocessen.<sup>10</sup> Betydande resurser har lagts på att förkorta handläggnings- och överklagandetider, att höja kvalitén på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för den fysiska planeringen.<sup>11</sup> Även om betydande framsteg har gjorts så ser man fortfarande utrymme för förbättringar.<sup>12</sup>

### 11.4 Allmännyttan skiljer sig mellan länder

Vid en jämförelse mellan Sverige och andra europeiska länder är det få länder som har bostadsföretag som fungerar på samma sätt som den svenska allmännyttan. Skillnaden är även stor mellan de nordiska länderna både vad gäller upplåtelseformer och vad gäller den sociala eller allmännyttiga sektorns storlek och funktion. De flesta europeiska länder har en allmännyttig eller socialt inriktad bostadssektor, men dess storlek och ägande varierar. Stora bestånd av socialt inriktade bostäder finns bland annat i Danmark, Finland, Frankrike Nederländerna och Storbritannien. Formerna för dessa

---

<sup>10</sup> <https://www.gov.uk/government/policies/planning-reform>

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Lyons, M. The Lyons Housing Review, 2015, *Mobilising across the nation to build the homes our children need*, UK Labour Party.

boenden varierar både vad gäller ägandet, vilka som får tillträde till bostäderna och hur hyrorna sätts. På engelska används ofta den bredare benämningen 'affordable housing' som samlingsnamn för att beskriva socialt och kooperativt boende samt allmännyttiga företag.

Hur stor andel av hyresmarknaden och den totala bostadsmarknaden som utgörs av sociala eller allmännyttiga hyresrätter varierar mellan länder i Europa. I Tyskland utgör de mindre än 5 procent av bostadsbeståndet och i Polen cirka 7 procent medan de i Nederländerna står för 33 procent av bostadsbeståndet.<sup>13</sup> I många länder ägs och förvaltas bostadsföretagen inte av offentliga aktörer utan av organisationer, stiftelser eller företag utan vinstsyfte och med sociala mål. I Frankrike är den sociala bostadssektorn i Frankrike är allmänt känd som HLM-bostäder. HLM står för Habitation à Loyer Modéré, vilket kan översättas till bostäder med låg/måttlig hyra. HLM-bostäderna utgör ungefär 17 procent av bostadsbeståndet. Det finns cirka 800 HLM-företag och organisationer. De flesta HLM-bostäderna tillhandahålls av offentliga företag så kallade offices publics de l'habitat (OPH) som ägs av lokala eller regionala myndigheter och privata icke-vinstdrivande företag så kallade les Entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Enligt lag så ska 20 procent av bostäderna i de franska städerna vara HLM-bostäder. I Danmark ägs och förvaltas motsvarigheten till den svenska allmännyttan av självständiga, icke-vinstdrivande bolag så kallade "almene boligorganisationer" som kan ägas av kommunen eller bedrivs som en icke-vinstdrivande verksamhet där hyresgästerna är ägare med nära koppling till kommunerna. I Finland spelar staten en viktigare roll i den sociala bostadssektorn med de statsunderstödda hyresbostäderna, ARA-bostäderna. ARA-bostäder är hyresbostäder som är byggda med statligt stöd, som ägs av kommuner, offentliga instanser och allmännyttiga föreningar, och utgör ungefär 14 procent av bostadsbeståndet. I Nederländerna ägs och förvaltas samtliga sociala bostadsföretag av organisationer med mer eller mindre uttalade sociala mål som ofta har sina rötter i kyrkliga församlingar och filantropiska företag. I Storbritannien, där "social housing" utgör cirka 18 procent av bostäderna, ägs ungefär hälften av bostäderna för "social housing" av lokala myndigheter och hälften av icke-vinstdrivande bostadsföretag.

---

<sup>13</sup> European Housing, 2015, *The state of housing in the EU 2015*.

I många länder bedrivs verksamheten som stöd, till förmån för utsatta grupper i behov av bostad, vilket också gör att de kan erhålla kommunalt eller statlig stöd för bostadsbyggande.

Då många allmännyttiga eller sociala bostadsföretag i andra länder inte ägs eller kontrolleras av offentliga aktörer så omfattas de inte heller av upphandlingsreglerna. Utredningen kan således konstatera är att det inte finns någon homogen marknad för offentlig upphandling av bostadsbyggande utan att den är fragmenterad och landspecifik. I vissa länder är den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande begränsad i storlek eftersom den sociala bostadssektorn är liten och/eller för att många av de privat socialt inriktade företagen inte omfattas av upphandlingsreglerna. Det finns dock länder i Europa där den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande är betydande, som Frankrike och Storbritannien. Utredningen har dock inte kunnat identifiera att något europeiskt land där någon aktör explicit fått uppgiften att vidta åtgärder för att främja anbudskonkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet vid offentlig upphandling av bostadsbyggande.

## 11.5 Omfattning av horisontell och vertikal integration

Bostadsbyggandets marknadsstruktur och organisation skiljer sig väsentligt mellan olika europeiska länder. De utländska konkurrensmyndigheter och organisationer som utredningen har varit i kontakt med beskriver bostadsbyggandet som en nationell eller lokal marknad präglad av lokala krav. Omfattningen av horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin samt olika former av ägarsamband i övrigt skiljer sig mellan länderna. Det finns dock givetvis likheter mellan byggsektorerna i de europeiska länderna då stora byggföretag i många europeiska länder ofta är vertikalt integrerade för att skaffa sig kontroll över insatsvaror som ballast, asfalt och betong. Flera konkurrensmyndigheter har uppmärksammat att vertikal integration i byggsektorn vad gäller byggmaterial och strategiska insatsvaror kan öka risken för vertikal avskärmning.

Utredningen noterar att de europeiska konkurrensmyndigheterna också har handlagt ett stort antal konkurrensrättsliga ärenden som berör byggbranschen. De har dock inte direkt handlat om



bostadsbyggande utan främst om konkurrensbegränsande samarbeten i byggmaterialledet eller och olika former av anbuds-karteller vid offentlig upphandling av homogena byggvaror och tjänster, vilket bland annat beskrivits kapitel 3.

## 11.6 Slutsatser

**Bedömning:** Flera länder har initierat program och strategier för att hantera liknande problem i bostadsbyggandet som vi har i Sverige. Det är viktigt för svenskt vidkommande att följa denna utveckling.

Trots olikheter vad gäller bostadsbyggande i de olika länderna så uppvisar marknaderna likartade problem nämligen lågt bostadsbyggande, låg produktivitetsutveckling och ökade byggkostnader. De grundläggande orsakerna tycks också vara likartade bland annat betonas problem med tröga och osäkra plan- och byggprocesser, bristande tillgång på mark och hög koncentration i vissa byggled.

Det finns också likheter mellan byggsektorerna i de europeiska länderna då stora byggföretag i många europeiska länder ofta är vertikalt integrerade för att skaffa sig kontroll över insatsvaror som ballast, asfalt och betong. Flera konkurrensmyndigheter har uppmärksammat att vertikal integration i byggsektorn vad gäller byggmaterial och strategiska insatsvaror kan öka risken för vertikal avskärmning.

Allmännyttans upphandlingar har ingen direkt motsvarighet i andra länder eftersom det finns stora skillnader avseende ägande och finansiering av den sociala bostadssektorn i olika länder. Det finns dock länder i Europa där den offentliga upphandlingen av bostadsbyggande är betydande, som Frankrike och Storbritannien. Utredningen har dock inte kunnat identifiera att något europeiskt land där någon aktör explicit fått uppgiften att vidta åtgärder för att främja anbuds-konkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet vid offentlig upphandling av bostadsbyggande.



# Referenser

## Litteratur

- Abdel-Wahab, M. & Vogl, B., 2011, "Trends of productivity growth in the construction industry across Europe, US and Japan", *Construction Management and Economics*, 29(6), 635–644
- Albaek, S. & Claici, A., 2009, "The Velux case – an in-depth look at rebates and more", *Competition Policy Newsletter*, 2, 2009
- Alonso, W., 1964, *Location and land use : toward a general theory of land rent*
- Andersson M & Görgulu I, 2014, *Strategic partnering relationships in the Swedish construction industry – Overview and case studies on structures for learning*, Chalmers University of Technology
- ARS Research, 2007, *Etableringshinder och tillväxthinder för företag i Sverige byggbranschen*, rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket 2007
- Backahill årsredovisning, 2013
- Bostadskommissionens utredningar IX. Stockholm 1918
- Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*
- Boverket 2015, *Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2015*
- Boverket, 2015, *Behov av bostadsbyggande*. Rapport 2015:18
- Boverket, 2015, *Förutsättningar för ökat småhusbyggande i storstadsregionerna*, Rapport 2015:24
- Bulan, L. T. and Mayer, C. J. & Somerville, C. T, Irreversible Investment, Real Options, and Competition: Evidence from Real Estate Development (June 2009). *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, pp. 237-51, 2009

- Caesar, C. Kalbro, T. & Lind H., 2013, *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, Rapport till ESO 2013:1
- Cunningham, C. R., 2007. "Growth Controls, Real Options, and Land Development," *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 89(2), pages 343-358, May
- Danska Regeringen, 2014, *Vejen til et styrket byggeri I Danmark – regeringens byggepolitiske strategi*. Regeringen 2014
- Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015, *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen*
- Dratos, A. & Lind, H., *Byggherrekostnadernas utveckling 1990–2015*, Oktober 2015, KTH
- Dubois, A. & Gadde, L-E., 2002, *The construction industry as a loosely coupled system: implications for productivity and innovation*, Construction Management and Economics vol 20
- Europaparlamentets och Rådets förordning nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direkt 89/106/EG
- Europeiska Kommissionen, 2004/C31/03, Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, 5 februari 2004
- Europeiska Kommissionens meddelande, Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpning av artikel 82 i EGFördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, 2009/C45/02
- Europeiska Kommissionens Riktlinjer om vertikala begränsningar, 2010/C130/01
- Europeiska Kommissionen, Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements - Draft, SEC(2010) 528/2
- Europeiska Kommissionens Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, 2011/C11/01

- Europeiska Kommissionen, SWD(2013) 239 Final, Annex 1, 25 juni 2013
- Europeiska Kommissionen, 2015, *Macroeconomic imbalances Country Report – Sweden 2015*
- European Housing, 2015, *The state of housing in the EU 2015*
- Finlands regering, 2015, *Handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet*, Regeringens publikationsserie 14/2015
- Gadde L.E. & Dubois A, 2012, *Partnering med leverantörer - en outnyttjad möjlighet*, Forskningsrapport till Sveriges Byggindustrier
- Industrivärden årsredovisning, 2013
- JM årsredovisning, 2010-2014
- Klein Woolthuis, R., Lankhuizen, M. och Gilsing, V., 2005, "A System Failure Framework for Innovation Policy Design", *Technovation*, vol. 25
- Kommittédirektiv, Dir. 2014:75, Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande
- Konkurrensverket 2005, *Konkurrensen i Sverige 2005*, Rapport 2005:1
- Konkurrensverket, 2009, *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens*, Rapport 2009:4
- Konkurrensverket, 2013, *Konkurrensen i Sverige – så kan vi bygga mer och billigare*, Rapport 2013:10
- Konkurrensverket, 2014, *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om offentliga upphandlingar som genomförts 2013*, Rapport 2014:1
- Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbuds konkurrens och utveckling* Rapport 2015:2
- Konkurrensverket 2015:4, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009-2012*, Rapport 2015:4
- Konkurrensverket, 2015, *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande*, Rapport 2015:5

- Konkurransetsilsynet Norge, 2015, *Konkurransen i boligutviklermarkedet*
- L E Lundbergföretagen årsredovisning, 2013
- Lind, H. 2003, *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001*, ESO, Ds 2003:6
- Lind, H. & Song, H-S, 2012, *Dålig produktivitet i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier
- Lind, H., 2015, *Kommunernas incitament att bygga bostäder*
- LO, 2001, *Ansiktslöst – Ansvarslöst – Om ägandet av de stora företagen i Sverige 2001*
- Lundvall, B-Å, 2007, *National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool*, ITPS, Working Paper, R 2007:004
- Lyons, M. The Lyons Housing Review, 2015, *Mobilising across the nation to build the homes our children need*, UK Labour Party
- Martin, S., 2002, *Advanced industrial economics*, Blackwell Publishers
- McKinsey & Co, 2012, *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin*
- Mills, E.S., 1967, “An aggregative model of resource allocation in a metropolitan area”, *American Economic Review*, 57:197-210
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, 2005, *Bostadsfinansiering* (Ds 2005:39)
- Modig N & Åhlström P, 2015, *Detta är Lean – Lösningen på effektivitetsparadoxen*, Lean Forum Bygg
- Motta, M, 2004, *Competition Policy – Theory and Practice*, Cambridge University Press,s
- Muth, R.F., 1969, *Cities and housing*. Chicago: University of Chicago Press
- NCC årsredovisning, 2010-2014
- NCC, 2012, *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*, Almedalstidskriften 2012
- Nordstjernan årsredovisning, 2010, 2013
- OECD, 2011, *Policy roundtables – Economic evidence in merger analysis*

- Pepall, G. Norman D.J. & Richards L., 2005, *Industrial Organization, Contemporary Theory & Practice*, 3rd Ed. Thomson; South-Western
- PEAB årsredovisning, 2010-2014
- Psilander, K., 2004, *Hur små byggherrar lyckas – Arbets- och förhållningssätt* Rapport 29 i KTH:s Bostadsprojekt, Uppsats nr 35. Avd. för bygg- och fastighetsekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm
- Paulsson, J., Kalbro, T. & Lindgren, E., 2013, *Offentlig reglering av byggprojekt – för detaljerat och för tidigt?* Rapport 2013:7 från Fastigheter och byggande, KTH. Stockholm
- Ricardo, D., 1772-1823.. - *The works and correspondence of David Ricardo*. Vol. 1, *On the principles of political economy and taxation*. – 1953
- Rönberg Mats, *Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993*, ESO, Ds 2002:9
- Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), 2015, *Upphandling av entreprenad*
- Skanska årsredovisning, 2010-2014
- SOU 1941:4, *Utredning angående byggnadskostnaderna*
- SOU 1968:20, *Upphandling av byggnader*
- SOU 1971:52, *Byggandets industrialisering*
- SOU 1971:79, *Byggnadsindex för bostäder – Delbetänkande av byggnadsindexkommittén*
- SOU 1972:40, *Byggkonkurrensutredningen*
- SOU 1982:34, *Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet och dess orsaker*
- SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*
- SOU2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*
- SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*
- SOU 2002:115, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*
- SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*

- SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*
- SOU 2014:59, *Bostadsförsörjning och riksintressen – delbetänkande av Riksintresseutredningen*
- SOU 2015:58, *EU och kommunernas bostadspolitik*
- Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabasen *Boende, byggande och bebyggelse*
- Statskontoret, 2009, *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"* Rapport 2009:6
- Statskontoret, 2012, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25
- Statskontoret, 2014, *Från analog till digital - Insatser för att främja en digital planprocess* (2014:3)
- Stockholms Handelskammare, 2014, *Bostadsbrist – farlig flaskbals för jobben*, Rapport 2014:1
- Stockholms Handelskammares rapport, 2014, *Markbrist stoppar nybyggen – en rapport om restriktioner för hur marken får användas i Stockholms län och dess effekter*, Rapport 2014:2
- Svenska Dagbladet, 2013, "Sveriges femton mäktigaste familjer", 30 juni 2013
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, *Ökat bostadsbyggande – delat ansvar*
- Tillväxtanalys, 2013, *Strategier för regional kompetensförsörjning*, Rapport 2013:3
- Tillväxtanalys, 2013, *Regional tillväxt 2013 - en rapport om tillstånd och utveckling i Sveriges regioner*, Rapport 2013:6
- UK Government, 2015, [www.gov.uk/policies/planning-reform](http://www.gov.uk/policies/planning-reform)
- Von Platen, F., 2009, *Skärpning på gång i byggsektorn!*, Boverket 2009
- von Thunen, J. (1826) & van Suntum, U., 2009, *The Isolated State in Relation to Agriculture and Political Economy: Part III: Principles for the Determination of Rent, the Most Advantageous Rotation Period and the Value of Stands of Varying Age in Pinewoods*. Basingstoke: Palgrave Macmillan



Wigren, R., 1997, *Byggkostnaderna i Norden. En analys av kostnaderna för att bygga flerbostadshus i de nordiska länderna*. Tema Nord Bygg

WSP, 2014, *Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande – hur ser sambandet ut?*

## Data

Industrifakta (2015), Regeringskansliet, Bättre konkurrens för bostadsbyggande, S 2014:14, mars 2015

Orbis, <https://orbis.bvdinfo.com/version-2015102/home.serv?product=orbisneo>



# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Michael Cocozza

Utredningens direktiv tar sikte på att främja konkurrensen på byggmarknaden och ”vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen”. Utredningen har valt att tolka detta direktiv snävt och därför kommer betänkandet inte med några genomgripande förslag. Direktiven anger ett antal frågeställningar som ska utredas. Betänkandet visar att det inte varit fruktbart att peka ut just dessa frågeställningar, eftersom de är av perifer betydelse för konkurrensen. Det finns behov av att utredningen får jobba vidare och utreda olika frågeställningar som påverkar konkurrensen på byggmarknaden och sedan komma med konkreta förslag. Nedan vill jag lyfta fram ett antal faktorer som är centrala för konkurrensen på byggmarknaden.

Om det övergripande syftet är att få till stånd ökat utbud genom ökat konkurrenstryck och bibehållen kvalitet borde centrala institutioner analyseras. Detta skulle leda fram till konkreta förslag som på ett helt annat sätt än vad som blir fallet i denna utredning stärker konkurrensen på bostadsmarknaden. De områden man borde titta närmare på är följande:

1. Marken som avgörande produktionsfaktor
2. Det kommunala planmonopolet och planförfarandet
3. Det allmännyttiga uppdraget.
4. Kvalitetsfrågor i byggproduktion och bostadsförvaltning
5. Hur skattesystemet påverkar olika segment på byggmarknaden

Den avgörande produktionsfaktorn för bostadsbyggandet är tillgången på byggbar mark. Det är processer som hur kommunal mark fördelas, hur den blir byggbar genom det kommunala planmonopolet samt hur den beskattas som är centrala för att skapa fungerande konkurrens på marknaden för bostadsproduktion. Det är här nyckeln till centrala strukturreformer ligger, reformer som ökar konkurrenstrycket på marknaden. Detta borde belysas närmare i en utredning med uppgift att lägga fram konkreta lagförslag.

## Bakgrund

Om syftet är att förbättra förutsättningarna för ett ökat utbud av bostäder och för att långsiktigt möta efterfrågan måste man ta sikte på såväl bygg- som bostadsmarknaden. Det övergripande syftet med konkurrens på bostadsmarknaden såväl som på andra marknader är att främja utvecklingen av:

- utbud för att nå jämvikt och tillgodose efterfrågan inom olika marknadssegment
- prisbildning för att skapa jämvikt på olika marknadssegment
- kvalitet vad gäller såväl tekniska, arkitektoniska som sociala faktorer

Observera att begreppet segment betonas. Det finns grundläggande sociala behov att ta hänsyn till. Detta är en marknad som måste designas med ett regelverk som ledertill att vi även får ett utbud av bostäder som grupper med lägre inkomster kan efterfråga. Det är inte fallet i dag med hyror i nyproduktion på 1500–2200 kr/kvm och år för en lägenhet om 3 rum och kök.

Direktivet berör enbart det första målet om utbud. Därefter anges behov av analys av ett antal faktorer som är sekundära vad gäller målen om ett marknadsanpassat utbud och prisbildning. Såväl inslag av utländska aktörer, som horisontell/vertikal integration inom byggsektorn samt konkurrens inom bygg- och byggmaterialindustrin är sekundära faktorer som ligger långt ner i den värdekedja som leder fram till den slutliga produkten.

I det bostadspolitiska arbetet råder en märklig fokusering på kostnader. Det väsentliga för samhällsekonomin är däremot kvalitet och priser, d v s hyror, priser på bo- och äganderätter samt

markpriser. Fokuseringen på kostnader är en kvarleva från den tid när huvuddelen av byggandet av bostäder producerades av kommunala bolag och kooperativa enheter. När man väl hade bestämt vilka företag som skulle stå för bostadsproduktionen, blev det naturligt att fokusera på kostnadssidan i processen. I dag finns såväl ett 100-tal aktiva privata aktörer som kommunala och kooperativa företag inom bostadsproduktionen. Fokus borde i stället hamna på de priser som konkurrensen mellan dessa aktörer kan leda fram till. Det är ett utslag av ett förlegat tänkesätt att en statlig utredning ska analysera interna upphandlingsfrågor enbart för en grupp av aktörer, de kommunala bostadsbolagen. Här finns en inbyggd motsättning mellan ambitionen om mer konkurrens och lägre byggkostnader å ena sidan och gynnandet av de kommunala bolagen å den andra.

## 1. Marken

En huvudfråga vad gäller konkurrens på byggmarknaden är hur stat och kommun hanterar det stora offentliga markinnehavet. Företagen kan effektivisera interna processer, pressa priser på byggmaterial och skapa effektiva integrationskedjor inom byggsektorn. Men om tillgång till marken, som är en förutsättning för byggandet och en helt avgörande produktionsresurs inte är utsatt för konkurrens, är effektivitet i de bakomliggande processerna i förädlingskedjan av mindre betydelse.

ESO har i en rapport utförligt gått igenom förhållandena vad gäller processer för markanvisningar, vilket även redovisas i detta betänkande. Vi har en ny lag om markanvisningar som endast reglerar krav på kommunerna att ha en policy. Denna lag reglerar på intet sätt processen i syfte att få till stånd ökad konkurrens. Det skulle vara relativt enkelt att strama upp kommunernas process i genom att föra in EU:s regelverk i svensk lagstiftning i syfte att främja konkurrensen och få lagtext och tillämpning av densamma i enlighet med det europeiska regelverket. I en utvidgad lag om markanvisningar skulle det också vara möjligt att lyfta fram mål som att ha många aktörer på den lokala marknaden samt att undvika att aktörer samlar på sig byggrätter och drar ut på igångsättning av byggandet.

Denna fråga handlar även om den centrala funktionen för en konkurrensutsatt marknad, nämligen att genom transparenta processer återföra information till aktörerna vad gäller etablerade nivåer för markpriser, hyresnivåer samt tekniska och arkitektoniska byggkvaliteter. Informationsflödet på konkurrensutsatta marknader driver utvecklingen mot bättre processer, högre kvalitet och lägre priser. Det är också denna transparens som hindrar att processen med försäljning av offentlig egendom korrumpas.

Det kan inte vara rimligt att det råder en strikt lagreglering genom LOU, när kommunerna köper in varor och tjänster, där gränsvärden ligger på cirka 300 000 kronor. Samtidigt kan man sälja mark för 10-tals miljoner kronor utan att förfarandet är reglerat i lag. Denna lucka i lagen medför risk för korruption ute i kommunerna. Medborgarna har ett lika starkt intresse av att resurser hanteras effektivt såväl vid inköp av varor och tjänster som vid försäljning av offentlig egendom.

Man kan avslutningsvis i denna del notera att när hyran är konkurrensutsatt i en markanvisningstävling hamnar nivån på cirka 1 500 kronor/kvm och år. Så har det varit i genomförda tävlingar i Stockholm och Göteborg under det senaste året. När mark direktanvisas utan konkurrens tar företagen ut marknadshyra, cirka 2 200 kronor/kvm och år. Vidare hamnar tomträttsavgälder och markpriser väsentligt högre, 50–60 procent, vid konkurrensutsatta förfaranden. Det innebär att det i dag överförs väsentliga summor av den offentligt ägda egendomen till ett antal utvalda företag då mark anvisas utan konkurrens.

## 2. Planförfarandet

En faktor som utgör en flaskhals är kommunernas planförfaranden. Stora delar av denna process är monopoliserad av kommunerna. Man kan ifrågasätta om detta inte i dag utgör ett av de främsta hindren för att få fram fler bostäder.

Kommunerna borde utsätta själva planprocessen för konkurrens, detta genom att släppa arbetet med planprojektering och fokusera på lämplighetsbedömningar i processen. Planmonopolet borde inte innebära att kommunen måste göra hela planprojekteringen. Ett detaljplaneförfarande är till stor del en form av

tidig projektering som rymmer arbeten med att beställa och samordna utredningar rörande geoteknik, arkeologi, ljud, solförhållanden, naturvärden, anslutningar av media, gator m.m. Denna planprojektering borde kunna utföras av certifierade konsulter eller på annat sätt av kommunerna godkända konsulter på marknaden.

Detta skulle snabbt leda till en markant ökning av kommunernas kapacitet för planläggning. Genom att införa krav på certifiering eller kommunalt godkännande av plankonsulter borde det även bli möjligt att nå allmän acceptans för det förslag om byggherreplaner som riksdagen beslutade om tidigare i år.

Kommunernas egen förvaltning borde i stället fokusera på översiktsplanering samt den egentliga lämplighetsprövningen i detaljplaneprocessen på samma sätt som sker i bygglov- och bygginspektionsskedet. Det skulle innebära att planprocessen får samma struktur som genomförandeskedet av byggnationer, där kvalitetskontroll av kommunernas bygginspektörer ersatts av certifierade kvalitetskontrollanter med särskild behörighet.

En byggherre borde ha möjlighet att överklaga ett planbesked hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle ha möjlighet att upphäva ett negativt planbesked om det är uppenbart att kommunen inte vill släppa fram en viss form av byggnation, t ex små hyreslägenheter eller nya bostäder överhuvudtaget eller om kommunen agerar i syfte att främja det egna markintresset framför ett privat markinnehav d v s att kommunen inte agerar som en opartisk planmyndighet utan som en konkurrerande markexploatör eller om kommunen agerar i annat utbudsbegränsande syfte. Även frågan om likställd behandling bör vara möjlig att pröva, det bör inte vara möjligt för kommuner att gynna det egna kommunala bolaget i bedömningar gällande likartade ärenden som planmyndigheten har att göra. Krav på gestaltning borde likställas inom områden som omfattas av översiktsplaner. Systemet med gestaltningsprogram kopplade till enskilda detaljplaner leder till omständliga processer och skapar ojämlika konkurrensförhållanden mellan olika projekt.

Vidare bör kravet på planbesked inom fyra månader vara starkare, vitesbelagt i lagstiftningen för att inte ärenden ska kunna ligga i årtal innan besked ges. Utredningen konstaterar att vissa kommuner inte följer den nya lagen om förbud mot tekniska särkrav, här borde Boverket ges möjlighet att vitesbelägga

kommuner som inte följer lagen. Det är väsentligt ur konkurrensynpunkt att vi har enhetliga byggnormer i hela landet.

Sammantaget skulle detta komma att innebära en begränsad jämkning av det kommunala planmonopolet.

### 3. Det allmännyttiga uppdraget

Det allmännyttiga uppdraget i Sverige har historiskt kanaliserats via kommunala bostadsföretag. I dag fungerar de kommunala bolagen som partiella monopolföretag på många lokala marknader, där dessa gynnas genom direktanvisningar av mark och även i de avvägningar som görs av kommunernas planmyndighet. Det allmännyttiga uppdraget borde frikopplas från denna politiskt styrda bolagsstruktur och utsättas för konkurrens. I stället borde vi ha en konkurrenssituation om det allmännyttiga uppdraget där privata och kooperativa bolag kan konkurrera med det kommunala om att uppföra bostäder på kommunal mark till bästa villkor vad gäller hyra, byggkvalitet och service. Man kan tänka sig en form av markanvisningstävlingar, modell Älvstranden i Göteborg. Villkoren skulle kunna bindas i 30–50 år och hyran regleras med KPI. Deltagande i konkurrensen om det allmännyttiga uppdraget skulle vara förbehållet företag och organisationer med särskild certifiering eller annan kvalitetssäkring.

Om långsiktig värdeökning i fastigheter är ett mål för kommunerna kan det i stället lösas genom tomträttsupplåtelse och/eller differentierade kommunala fastighetsavgifter. Den monopolliknande ställningen som många kommunala bolag i dag har ger en bekväm tillvaro som leder till högre hyresnivåer och byggkostnader än vad som skulle bli fallet om det allmännyttiga uppdraget utsattes för konkurrens.

Utredningen berör frågan om ensidiga strategier bland flera bostadsproducenter, med ensidigt fokus på produktion av bostadsrätter i centrala lägen. Här borde man titta på möjligheten att införa liknande system med ”affordable housing” som finns i vissa amerikanske delstater. För att få tillstånd att bygga ägda lägenheter måste byggföretagen fördela en del av bygrätten till hyreslägenheter med hyrestak. På så sätt överförs en del av exploateringsvinsten på bostadsförsäljningen till de billigare hyreslägenheterna. Man får då ett utbud av lägenheter till kunder som



annars inte kan efterfråga nyproducerade hyreslägenheter. Integration mellan olika sociala och etniska grupper kan då också bli bättre med mer socialt blandade områden. Allt detta kom fram på ett bra sätt i den markanvisningstävling som Göteborg genomförde 2014 på Älvstranden.

#### 4. Kvalitet

En ökad konkurrens innebär att kvalitetsfrågor måste få ett större fokus i lagstiftningen. Det är annars alltför lätt att erhålla konkurrensfördelar med enbart ett lågt pris. Behov att lyfta kvalitetsaspekter inom byggnation och förvaltning hänger intimt samman med ökad konkurrens. Vi har sett samma typ av frågeställning inom välfärdstjänster där man konkurrerar, ibland med låg kvalitet på service, bemanning och tillhandahållet material i skolor och på vårdenheter.

Behovet av ökad kvalitet på bostadsmarknaden i såväl nybyggnation samt framförallt i det befintliga beståndet är en del i ett välbalanserat förslag om utökad konkurrens. Det borde vara betydligt fler omfattande sanktioner när det inte fungerar med OVK, energikontroller, brandsyn samt större möjligheter för såväl bostads- som lokalhyresgäster att genom prövning i hyresnämnd driva ner hyran när fastighetsservicen och underhållet eftersätts. Om inte kvalitetsfrågorna hänger med kommer konkurrens på sunda villkor inte till stånd. Här borde frågor som certifiering eller annan kvalitetssäkring som medel att upprätthålla kvalitén i förvaltning och nyproduktion utredas vidare. Det finns i dag system med kundindex för såväl bostadsproduktion som förvaltning som kan användas av kommunerna för att säkra att kvalitet inte kommer på undantag när ett ökat konkurrenstryck driver ned kostnadsutvecklingen.

#### 5. Skattesystemet

Det finns även konkurrensaspekter på skattesystemet och dess effekter på relationen mellan olika delmarknader. Vi har i dag en väl fungerande marknad för produktion av kommersiella lokaler. Här finns ett brett utbud av lokaler i olika prislägen. Vi har aldrig hört talas om brist på lokaler för företagen. Byggbranschen förmår att

producera lokaler som möter efterfrågan, men inte bostäder. Man kan då ställa sig frågan om det är hos branschen som felet ligger eller om det i stället är skattesystemet som orsakar skevheter genom snedvriden beskattning av fastigheter. Man kan notera att bostadsproduktionen drabbas av full momseffekt på 25 procent, medan momsens är avdragsgill för lokalproduktionen. Det föreligger en skattemässig konkurrensfördel för lokalproduktion. Detta påverkar bostadsproduktionen eftersom samma material och tjänster även används inom lokalproduktionen, med följd att prisnivåerna drivs upp på grund av att momsens är avdragsgill för lokalbyggnation. En låg moms på bostadshyrorna jämsätter dessa olika delmarknader skattemässigt. Vidare är den likformade fastighetsbeskattningen av bostäder utformad på ett sådant sätt att bostadsproduktionen på svaga orter missgynnas. Genom att beskattningen inte är marknadsanpassad, där skatt tas ut efter bärkraft, uppstår en konkurrensfördel för storstadsområdena. Här är ännu ett skäl till att låta de kommunala fastighetsavgifterna bli marknadsanpassade där taxeringsvärdena får styra skatteuttaget.

Sammantaget har det ovan redovisats en rad förslag inom bostadspolitikens olika delområden som skulle öka konkurrenstrycket på byggmarknaden. Dessa frågor borde utredas närmare inom ramen för en ny utredning om ökad konkurrens på byggmarknaden som medel att nå centrala bostadspolitiska mål.

# Kommittédirektiv 2014:75

## Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att utbudet av nya bostäder långsiktigt ska anpassas till efterfrågan.

Utredaren ska studera omfattningen av utländska aktörer i anbuds konkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och lämna förslag som kan främja anbuds konkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet.

I uppdraget ingår att utreda omfattningen av och konsekvenserna för konkurrensen av s.k. horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin samt olika former av ägarsamband i övrigt som är av sådan art att ägandet kan anses ge möjlighet att påverka företaget och dess verksamhet

Vidare ska utredaren med utgångspunkt i de specifika branschförutsättningarna undersöka förutsättningarna för att förbättra konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrin samt lämna förslag som kan förbättra konkurrensen.

Utredaren ska även undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande och, om restriktioner finns, lämna förslag som kan underlätta tillgången till kapital särskilt för mindre och medelstora företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

## Bakgrund

### *En väl fungerande konkurrens i byggsektorn som förutsättning för bostadsbyggande*

Förutsättningarna på de lokala och regionala bostadsmarknaderna varierar över landet, från kommuner med bostadsöverskott till kommuner med bostadsbrist. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Detta är ett oförändrat antal jämfört med åren innan, även om antalet kommuner som uppger att det är brist på bostäder i kommunen som helhet har minskat något (Boverket 2013:19). Sedan lång tid tillbaka är det en hög befolkningstillväxt i storstadsregionerna, inte minst i Stor-stockholm. Samtidigt har byggtakten varit fortsatt låg och utbudet av nya bostäder har endast i begränsad utsträckning följt befolkningsökningen. I stället har den ökade efterfrågan på bostäder yttrat sig i stigande bostadspriser.

Förändringen av bostadsbeståndet har också ändrat karaktär över tiden. Fram till början av 1990-talet skedde förändringen av bostadsbeståndet inte bara genom nyproduktion utan också genom rivning, som lämnade plats för nya hus, och genom sammanslagningar av smålägenheter till större bostäder. Sedan 1993 har dock, enligt SCB, ombyggnader varje år inneburit ett nettotillskott av bostäder, sammanlagt över 50 000 lägenheter t.o.m. 2012, genom att utrymmen som tidigare inte använts för bostadsändamål, främst vindar, tagits i anspråk.

De samlade bygginvesteringarnas, dvs. ny- och ombyggnadsinvesteringar i fastigheter samt investeringar i anläggningar, andel av bruttonationalprodukten (BNP) låg i mitten av 1960-talet runt 16 procent. Därefter sjönk andelen till knappt 6 procent i slutet av 1990-talet. I början av 2000-talet skedde en återhämtning och 2012 hade andelen av BNP ökat till 9 procent. De totala bygginvesteringarna uppgick 2012 till 309 miljarder kronor och värdet på fastighetsbeståndet i Sverige kan uppskattas till 6 000 miljarder kronor. Till detta ska värdet av infrastruktur läggas, som vägar, broar, järnvägar, hamnar, flygplatser, m.m.

Investeringarna i bostäder uppgick 2012 till 121 miljarder kronor, varav 55 miljarder kronor var nybyggnadsinvesteringar och 66 miljarder kronor ombyggnadsinvesteringar. Investeringar i fler-

bostadshus och småhus uppgick till 63 respektive 58 miljarder kronor.

År 2012 påbörjades cirka 23 000 bostäder, merparten vid nybyggnation, varav 15 500 i flerbostadshus och 5 200 i småhus; återstoden tillkom i samband med ombyggnad. Samma år uppgick antalet färdigställda bostäder till 26 000, varav 8 400 hyreslägenheter, 9 000 bostadsrätter och 9 600 av privatpersoner direktägda bostäder. Av de lägenheter i flerbostadshus som färdigställdes 2012 var drygt hälften bostadsrätter och knappt hälften hyresrätter.

Fastighets- och anläggningssektorerna omfattar stora värden och omsätter årligen betydande belopp enbart genom ny- och re-investeringar. En väl fungerande konkurrens inom dessa branscher har betydelse för prispress, kostnadsutveckling, produktivitet, effektivitet och kvalitet. Även situationen inom branscher som på ett avgörande sätt påverkar förutsättningarna för hur konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrin kan utvecklas är av stor betydelse för samhällsekonomin. Europeiska kommissionen har identifierat konkurrensen inom byggsektorn som ett viktigt reformområde.

### *Tidigare utredningar*

Problem som kan uppstå till följd av en hög koncentrationsgrad inom en viss marknad har varit föremål för omfattande forskning och utredande. Inte minst har konkurrensen inom byggsektorn utretts tidigare. Redan för 40 år sedan drog Byggkonkurrensutredningen slutsatsen att konkurrensen i bostadsbyggandet begränsades genom att en betydande del av bostadsproduktionen hade undandragits entreprenadmarknaden och att många byggherrar inte utnyttjade de konkurrensmöjligheter som finns vid upphandling. Utredningen gjorde bedömningen att vertikalt integrerade företagskedjor i vissa fall täckte så gott som samtliga led i byggprocessen. Företagskoncentrationen inom vissa delmarknader av byggmaterialsektorn krävde därför att de konkurrensvårdande myndigheterna nära måste följa utvecklingen inom byggmaterialbranschen (SOU 1972:40, s. 20 f). Tre huvudpunkter i utredningens förslag för att nå effektivitet och låga kostnader i bostadsbyggandet avsåg rådigheten över marken, markfördelningen

och upphandlingsförfarandet. Ett senare exempel är Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrensen inom bygg/bosektorn (SOU 1990:62).

Mer aktuella utredningar är bland annat Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44), Byggkommissionen (SOU 2002:115) och Statskontorets uppföljning sju år senare (Statskontoret 2009:6). Därutöver har Konkurrensverket återkommande undersökt konkurrensen inom byggsektorn.

### *Konkurrens och marknadskoncentration*

Konkurrensförutsättningarna på en marknad mäts traditionellt med koncentrationsgraden, dvs. hur stor den samlade marknadsandelen är för de tre, fyra eller fem största företagen. Ett annat vanligt mått är Herfindahl-Hirschman Index (HHI), som beräknas som summan av kvadraterna på aktörernas marknadsandelar. En tumregel är att ett HHI lägre än 1 000 anger en låg koncentrationsgrad, ett HHI mellan 1 000 och 1 800 anger en medelhög koncentration och att HHI över 1 800 innebär en hög grad av koncentration på marknaden. Inom en näringsgren med få, mycket dominerande företag är således koncentrationsgraden hög medan den omvänt är låg för en bransch som enbart omfattar ett stort antal små företag (Konkurrensverket 2009:4).

En hög koncentrationsgrad kan, men behöver inte, tyda på konkurrenshinder och begränsad effektivitet. Koncentrationsgraden tar till exempel inte hänsyn till vilken marknad – lokal, regional eller nationell – som företagen verkar på. Koncentrationsgraden beskriver enbart den horisontella marknadskoncentrationen, dvs. situationen inom samma led på marknaden och fångar inte upp förekomsten av korsvist ägande eller förekomsten av gemensamma, bakomliggande, ägare. Koncentrationsgraden fungerar således inte som indikator på omfattningen av vertikal integration, dvs. i vilken utsträckning företag i olika led i en kedja av varor eller tjänster äger varandra. Inte heller säger koncentrationsgraden något om förekomsten av potentiell konkurrens (contestable markets), dvs. risken att andra aktörer snabbt etablerar sig i branschen, där förekomsten av t.ex. tekniska och legala inträdeshinder och olika typer av särkrav har stor betydelse.

### *Konkurrens inom byggbranschen*

Historiskt sett har byggbranschen varit mycket reglerad och stängd för konkurrens (Henrik Lindberg: Korporativa karteller, 2008). Olika former av statliga subventioner har existerat, men har successivt avskaffats. Även om det finns indikationer på att framför allt utländsk konkurrens ökar, särskilt inom anläggningssektorn, tycks konkurrensen inom bostadsbyggnads- och byggmaterialindustrierna fortfarande vara mindre i jämförelse med många andra marknader (Statskontoret, 2009:6).

Den svenska anläggningsbranschen i Sverige har gått från att under slutet av 1980-talet ha bestått av ett stort antal större och medelstora företag till att vid utgången av 1997 endast innefatta fem rikstäckande företag. Branschen kännetecknas i dag av ett fåtal stora (rikstäckande) företag och ett stort antal små (lokala) företag som konkurrerar om uppdrag från offentliga och privata beställare (Trafikanalys, 2012:1). I dag domineras bostadsbyggnadsmarknaden av fyra bolag som alla är avsevärt mycket större än konkurrenterna. Tre företag har tillsammans hälften av omsättningen i byggbranschen, vilket kan få effekt framför allt vid arbeten som har tydliga skalfördelar. Det är särskilt vid större byggnationer som detta kan få effekt på konkurrensen och därmed leda till högre priser. Vid mindre byggen, t.ex. renoveringar av lägenheter och villor, finns det däremot många små företag. Det kan dock finnas lokala monopol, under förutsättning att rörligheten på byggmarknaden är låg. Dessa kan möjligen existera på grund av att marknaden kännetecknas av höga transportkostnader och liten rörlighet.

Byggsektorn i Sverige är i hög grad lokal och nationell, även om den internationella konkurrensen har ökat de senaste åren. Detta gäller hela byggkedjan – fastighetsägande, konsulttjänster, byggmaterialindustrin, byggentreprenörerna, osv. De vanligaste ursprungsländerna är Polen och Tyskland.

### *Konkurrens inom byggmaterialindustrin*

Konkurrensverket har konstaterat att konkurrensen när det gäller produktion av byggmaterial är begränsad och att det vore önskvärt att den ökade (Konkurrensverket, 2009:4). Samtidigt är det osäkert i vilken utsträckning konkurrensen kan förbättras på kort respek-

tive längre sikt då såväl förutsättningarna för företagande som produkternas egenskaper har betydelse för hur stora förbättringar av konkurrensen som kan åstadkommas. När det gäller branschförutsättningarna konstateras t.ex. att byggsektorn kännetecknas av betydande in- och utträdeshinder – att det finns höga in- och utträdeskostnader vid produktion av byggmaterial – och fåtalsdominans, att prissättningen inte är transparent och att transportkostnaderna är höga. När det gäller produkternas egenskaper nämns bland annat betydelsen av måttanpassning och exakta egenskaper, liksom att produkterna många gånger ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra.

Som alternativ eller komplement till olika koncentrationsindex för att analysera konkurrenssituationen på en marknad används ibland olika indikatorer. En analys av s.k. konkurrensindikatorer för byggmaterial i Sverige tyder på begränsad konkurrens på både utbuds- och efterfrågesidan (Copenhagen Economics, Konkurrensverket 2009). På utbudssidan är tecknen främst hög koncentration och låg dynamik. Det finns även tecken på en relativt låg produktivitetsutveckling. På efterfrågesidan är de primära tecknen på bristfällig konkurrens en låg kundmobilitet och låg transparens, vilket kan bero på en utbredd användning av rabatter och bonusar.

Bakomliggande orsaker, vilka bidrar till såväl hög koncentration som låg dynamik, kan ha stark koppling till byggmaterialens karaktär. För många byggmaterial föreligger betydliga stordriftsfördelar i både produktion och distribution samtidigt som transportkostnaderna ofta är höga. Att byggmaterial i hög grad är sammanhängande s.k. systemprodukter begränsar möjligheten att kombinera material från olika leverantörer. För köparen är det alltså avgörande att byggmaterialet passar in i byggprocessen och är kompatibelt med annat byggmaterial. Detta försvårar för nya aktörer att komma in, vilket också bidrar till låg dynamik.

Under de senaste åren har det skett framsteg vad gäller standardisering av byggmaterial inom EU och många formella inträdeshinder är borttagna.

Från den 1 juli 2013 tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG, den s.k. byggproduktförordningen. Följdändringar har gjorts i plan- och bygglagen. På regeringens uppdrag



har Boverket tecknat ett femårigt avtal med Swedish Standards Institute, SIS, som innebär att de europeiska konstruktionsstandarder, eurokoder, som är översatta till svenska finns fritt tillgängliga för personer och företag verksamma i Sverige.

Marknaden för byggprodukter kännetecknas dock fortfarande av ett flertal nationella byggdeklarationer, s.k. frivilliga standarder, som potentiellt kan hämma importkonkurrensen. Sådana finns såväl i Sverige som i andra länder.

### *Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande – en konkurrensfråga?*

Bostadsbyggande är en kapitalkrävande verksamhet. Oavsett om en byggherre anlitar ett byggföretag eller bygger i egen regi krävs mycket kapital eftersom de stora utgifterna kommer långt innan intäkterna börjar flyta in (från försäljning eller uthyrning). Endast stora företag med god ekonomi kan sägas klara en större andel egenfinansiering medan i synnerhet mindre företag är beroende av möjligheten till säker finansiering.

Enligt Konjunkturinstitutets (KI) konjunkturbarometer ansåg i oktober 2013 en förhållandevis stor andel av företagen inom byggindustrin att det är svårare eller avsevärt svårare än normalt att finansiera företagets verksamhet. En tredjedel av företagen uppgav att möjligheterna att få banklån (t.ex. på grund av hårdare kreditprövning eller högre krav på säkerhet) hade försämrats. Bland de minsta företagen (med mindre än 20 anställda) hade 80 procent denna uppfattning, som delades av mellan 50 och 60 procent av övriga företag med färre än 500 anställda. Vidare ansåg samtliga företag med mellan 500 och 2 000 anställda att möjligheterna att finansiera med eget kapital hade försämrats medan två tredjedelar av företagen med minst 2 000 anställda hade denna uppfattning. En tredjedel av företagen med minst 2 000 anställda angav att de fått högre kostnader för finansiering genom företagsobligationer eller liknande.

Enligt aktuell rapport ser fastighetsbolagen mer optimistiskt på framtiden än tidigare, samtidigt som de anser att finansieringskostnaderna i allt högre grad påverkar deras möjligheter att växa och utvecklas. Många ser finansieringen som sin största utmaning framöver. Fastighetsbolagen ska återigen ha börjat låna pengar ut-

omlands efter en nedgång år 2011. Att kostnaderna för finansieringen hade stor betydelse för företagets tillväxtmöjligheter angav 63 procent av företagen medan 73 procent svarade detsamma när det gällde bristen på långsiktig finansiering (Grant Thornton, oktober 2013). Företagen kan således ha svårt att få tillgång till nödvändig finansiering på den svenska kreditmarknaden. Att låna utomlands är huvudsakligen ett alternativ för större företag.

KI tar inte upp frågan huruvida företag inom byggbranschen eller byggherrar normalt har svårare att få tillräckliga krediter jämfört med företag inom andra sektorer. I olika sammanhang har företrädare för små och medelstora företag framhållit bankers och andra kreditinstituts ovilja att ge lån och krediter som en viktig begränsning när det gäller att påbörja bostadsprojekt som företagen själva bedömer vara förhållandevis riskfria och där de själva riskerar eget kapital eftersom man aldrig lånar 100 procent. Kreditrestriktioner drabbar i högre grad små och medelstora företag, vilket inte bara kan bidra till att hålla nere bostadsbyggandet totalt sett utan även indirekt få konsekvenser genom att konkurrensen inom byggsektorn blir sämre än den kunde varit och att kostnaderna därmed blir högre.

## Utredningsbehov

### *Byggindustrin*

Hög avkastning inom en viss sektor kan tyda på konkurrensproblem eftersom en varaktigt hög vinstnivå i förhållande till andra branscher normalt skulle locka till sig nya aktörer.

Högre priser på befintliga bostäder och god lönsamhet borde innebära goda möjligheter att bygga nya bostäder.

Produktivitetsutvecklingen inom byggindustrin har under lång tid varit låg i jämförelse med andra branscher och jämfört med hur konsumentpriserna (KPI) utvecklats (Ratio 2012). Att produktivitetsutvecklingen skulle vara särskilt låg har ifrågasatts och en studie drar slutsatsen att det inte går att trovärdigt uttala sig om byggindustrins produktivitetsutveckling då korrekta data om kvalitetsutvecklingen saknas, men att mycket talar för att produktivitetsutvecklingen kan vara bättre än vad som tidigare hävdats (Hans Lind och Han-Suck Song, Sveriges Byggindustrier 2012).

En delförklaring till en långsammare produktivitet utveckling kan vara förekomsten av kommunala s.k. särkrav, något som leder till betydande fördyringar. Därtill motverkas industriella koncept, dvs. standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, vilket bidrar till en lägre produktivitet utveckling (SOU 2012:86).

Konkurrensverket har tidigare visat att det kan finnas potential för ökad konkurrens i byggbranschen (Konkurrensverket, 2006:2). De fyra byggherrar som under undersökningsperioden (2002–2003) var störst på marknaden för nya lägenheter i flerbostadshus, dvs. såväl hyresrätter som bostadsrätter, hade byggt hälften av det totala antalet lägenheter i undersökningen. Då de stora byggherrarna främst bygger i egen regi – 75 procent av sina bostäder – upphandlas en låg andel av byggandet. När stora byggherrar upphandlar sker det vanligen genom förhandling i stället för genom konkurrens medan mindre byggherrar upphandlar sina projekt genom konkurrens i avsevärt högre utsträckning.

Kostnadsskillnaden mellan byggnationer av lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling är små eller osystematiska medan däremot kostnadsstatistiken visar betydligt högre kostnader – runt 20 procent högre sett till den egentliga byggnadskostnaden – för lägenheter som byggherren byggde i egen regi jämfört med sådana lägenheter som upphandlades antingen genom konkurrens eller genom förhandling. Detta gäller för de lägenheter som hade byggts på mark som ägs av byggherren, vilket var merparten av lägenheterna i undersökningen.

Offentlig upphandling av tjänster är ett viktigt verktyg för att säkerställa att tjänsterna håller god kvalitet och tillhandahålls till bästa möjliga pris. En grundläggande förutsättning för att så ska ske är att tillräckligt många konkurrerande aktörer deltar i processen och lämnar anbud i enlighet med det fastställda förfrågningsunderlaget. Offentlig upphandling av byggtreprenader relaterade till nyproduktion respektive ombyggnad av bostäder och bostadshus är främst aktuellt när byggherren är ett kommunalt bostadsföretag eller när kommunen äger och förvaltar hyresbostäder.

Det finns indikationer på att förhållandevis få utländska aktörer lämnar anbud när aktörer som avser att bygga bostäder och som omfattas av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling bjuder in till att lämna offerter. Det saknas dock entydiga uppgifter på hur

omfattande anbudskonkurrensen är, liksom om hur stort inslaget av utländska anbud är.

Konkurrensverket redovisar årligen statistik rörande genomförda offentliga upphandlingar (Konkurrensverket, 2013:5). Av denna framgår dock inte närmare vare sig i vilken utsträckning det handlar om bostäder eller i vilken omfattning utländska aktörer har lämnat anbud.

### *Byggmaterialindustrin*

Att kunder har möjlighet att enkelt byta leverantör eller utförare av en tjänst främjar rörligheten på marknaden och därmed också konkurrensen. Byte av leverantör underlättas om det finns tillgång till prisinformation. Den svenska byggmaterialmarknaden kännetecknas av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens (Boverket, 2005; SOU 2002:115; SOU 2000:44 och Konkurrensverket, 1996:5). För flera produkter står de fyra största företagen för mer än 90 procent av försäljningen och marknadsandelarna är mycket stabila. Dessutom ökar produktiviteten långsamt.

Den låga kundrörligheten beror på flera faktorer. Produkternas egenskaper leder till naturliga begränsningar av konkurrensen. På utbudssidan finns stordriftsfördelar som naturligt leder till en högre grad av koncentration. På efterfrågesidan är byggmaterial i stor utsträckning komplementära produkter och det är därför viktigt att olika byggmaterial är kompatibla med varandra. Till detta kommer dels byggsektorns materialadministrativa system, dels bygghandlarnas rutiner vid upphandling av byggmaterial. Olika konsumenter erbjuder olika priser.

Det är vanligt att prissättningen för byggmaterialhandel och byggvaruhus sker genom prislistor, medan prissättningen för byggtreprenörer sker genom förhandlingar eller anbudsgivning vid olika projekt. Listpriserna för byggmaterialhandeln avspeglar dock inte de verkliga priserna eftersom rabatter på listpriserna är vanligt förekommande. Även vid anbudsgivning till entreprenörer är det vanligt med rabatter eller i vissa fall bonussystem. De faktiska priserna kommer således att vara beroende av hur stora rabatter eller bonusar som kunden lyckas förhandla sig till. Inköp

av material förenklas därför ofta till att handla om rabatter snarare än om priser och kan medföra att det etableras en långvarig relation mellan köpare och säljare.

Ur konkurrenshänseende finns potentiella problem med rabatter och bonusar. Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inlåsnings effekter och en liten kundörlighet. Intresset av att byta leverantör blir ännu mindre om rabatterna utformas på ett sådant sätt att de utökas vid framtida beställningar.

Problemen som härrör från det materialadministrativa systemet beror på att en liten lagerhållning vid byggarbetsplatserna leder till att leveranserna måste anlända vid specifika tidpunkter i byggprocessen och att det därför är viktigt med måttanpassning och exakta volymer. Detta blir särskilt betydelsefullt om produkterna ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra. Kundörligheten begränsas ytterligare av att byggarna vid upphandling av byggmaterial kan ha bundit sig vid ett fabrikat vilket leder till en minskad konkurrens och prispress.

### *Banksektorn*

I likhet med byggsektorn kännetecknas banksektorn av en hög koncentrationsgrad. Koncentrationen på den svenska bankmarknaden ligger, mätt med HHI-index visserligen på en medelhög nivå, med ett värde på omkring 1 500. Detta beror dock på att de fyra stora bankerna är någorlunda jämnstora. En jämförelse mellan de europeiska länderna av de tre största företagens marknadsandel, CR3, visar däremot att koncentrationen i Sverige är bland de högsta och uppgår till omkring 80 procent. Även affärsbankerna har höga avkastningskrav, inte bara när det gäller företagens lönsamhet utan också ägarnas krav på avkastning på det egna kapitalet (Konkurrensverket, 1999:2).

Företagen inom banksektorn har, med undantag för specifika krisår, under lång tid lyckats upprätthålla en avkastning som är betydligt högre än vad som är normalt inom andra branscher, t.ex. tillverkningsindustrin. Forskning saknas dock om bankernas betydelse och agerande när det gäller utlåning till byggande. En hög

koncentrationsgrad kan underlätta spridning av såväl formella som informella normer och tumregler som inte kan mätas på bankmarknaden, men som har stor betydelse för potentiella låntagare.

Genom Boverket tillhandahåller staten möjligheten att få kreditgarantier vid bostadsbyggande, en möjlighet som dock har utnyttjats i mycket begränsad utsträckning.

## **Uppdraget att undersöka och utveckla konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrierna**

### *Utländsk konkurrens och anbudsupphandling vid offentlig upphandling av bostadsbyggande*

I sektorer med få inhemska aktörer av tillräcklig storlek är utländska företag viktiga för att stimulera konkurrensen och därmed bidra till en sund prisbildning och en effektiv användning av de offentliga medlen, vare sig den upphandlande myndigheten är en statlig myndighet eller ett kommunalt bostadsföretag. Genom att upphandlingar som omfattar stora värden också annonseras inom EU skapas förutsättningar för en fungerande konkurrens även i situationer där små och medelstora företag kan ha svårt att delta.

Antalet inlämnade anbud vid upphandling av byggtjänster, t.ex. vid nyproduktion eller ombyggnad av bostadshus, är ofta litet med risk för en begränsad prispress och ett svagt innovationstryck. Det är därför önskvärt att även utländska aktörer lämnar anbud vid offentlig upphandling av byggtjänster.

Den inre marknaden inom EU underlättar för företag i olika medlemsländer att etablera sig och konkurrera på nya marknader. En uppfattning som finns är att den svenska byggmarknaden är för liten, särskilt om byggrätterna för bostäder i ett större område fördelas mellan flera olika byggherrar (ARS Research, Konkurrensverket 2007). Detta skulle förklara varför utländska aktörer i högre utsträckning konkurrerar när det gäller stora anläggnings- eller infrastrukturprojekt, men i betydligt mindre utsträckning vid bostadsbyggande. Trots det kan kvarvarande hinder finnas. Till exempel kan eventuellt upphandlingsreglerna i Sverige tillämpas på ett annat sätt än i andra medlemsstater, vilket kanske inte underlättar för utländska företag att lämna anbud vid offentlig upphandling i Sverige. Även andra förklaringar är möjliga.

Utredaren ska

- undersöka hur stor anbuds konkurrensen är vid offentlig upphandling av bostadsbyggande inom
- fastighetssektorn med särskilt fokus på anbud från utländska aktörer,
- om det är vanligt att som mest bara ett fåtal utländska aktörer lämnar anbud undersöka vilka förklaringarna är till den begränsade konkurrensen, särskilt från utländska aktörer,
- lämna förslag i syfte att förbättra anbuds konkurrensen vid upphandling av bostadsbyggande och särskilt främja inslaget av utländska aktörer.

Utredaren ska inte behandla frågor som rör regelverket för överprövningar vid offentliga upphandlingar. En översyn av dessa görs inom ramen för en särskild utredning (dir. 2013:105).

### *Integration och ägarsamband*

För att skapa en bättre fungerande konkurrens kan åtgärder behövas på såväl utbuds- som efterfrågesidan. En hög koncentrationsgrad behöver inte innebära att konkurrens är begränsad om t.ex. importkonkurrensen är hög eller om inträdeshindren är små. Om den potentiella konkurrensen är liten ökar dock risken för att en hög koncentrationsgrad också får begränsad konkurrens till följd. Om det dessutom finns ägarsamband mellan olika aktörer ökar risken att detta minskar konkurrensen, effektiviteten och omvandlingstrycket. I detta sammanhang bör byggsektorn och byggmaterialindustrierna betraktas som en helhet.

Marknader med en väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har god tillgång till information om bl.a. priser för att kunna göra rationella val. Den svenska byggmaterialmarknaden kännetecknas som nämnts ovan av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens. Det finns flera indikationer på konkurrensproblem inom byggsektorn i Sverige.

En möjlig slutsats av de studier som gjorts skulle kunna vara att bostadsbyggande i likhet med stadgandet i det tidigare s.k. konkurrensvillkoret alltid borde ske efter konkurrensutsättning. Konkur-

rensvillkoret infördes 1974 för statliga lån efter förslag från Byggnadskonkurrensutredningen i syfte att motverka byggande i egen regi, eftersom detta uppfattades ge högre kostnader än entreprenadupphandling med anbuds konkurrens (prop. 1974:150, s. 429). Frågan är dock om det verkligen finns underlag för en sådan slutsats och vilka konsekvenser det skulle få.

Den ovan refererade studien av Konkurrensverket avser byggandet av flerbostadshus, dvs. såväl hyresrätter som bostadsrätter. Redovisningen ger därför inte hela bilden, då flertalet bostäder byggda i egen regi troligen är bostadsrätter, varvid byggkostnaderna egentligen är byggpriser och återspeglar det marknadspris som byggaren kunde ta ut av bostadsrättsföreningen och de blivande bostadsrättshavarna. Normalt är byggherren/investeraren den som är bäst lämpad att fatta beslut om hur investeringen ska genomföras. Att särskilt lagstifta om hur och på vilka villkor en marknadsaktör ska agera i samband med en investering är inte rimligt. Mot bakgrund av de särdrag som kännetecknar såväl byggsektorn som byggmaterialindustrin finns det i stället skäl att djupare analysera inte bara hur ett mer konkurrensinriktat beteende inom byggsektorn kan uppnås utan om det alls är möjligt.

Konkurrensen inom både byggsektorn och byggmaterialindustrin har utretts återkommande i decennier. De problem som Byggnadskonkurrensutredningen brottades med för 40 år sedan är desamma som genomsyrat utredningar sedan dess. Bortsett från direkt konkurrensbegränsande samarbete i form av karteller och dylikt innebär detta att frågan bör ställas om förutsättningarna i dessa sektorer är av sådant slag att de alls kan jämföras med lärobokens modell för perfekt eller monopolistisk konkurrens, med inga eller låga naturliga inträdeshinder och intensiv priskonkurrens mellan homogena och därmed lätt utbytbara produkter. De problem som återkommande lyfts fram av olika utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av de strukturella förutsättningarna inom sektorn. Om utredaren skulle komma fram till att så är fallet ska arbetet i första hand inriktas på i vilken utsträckning det är möjligt att utifrån dessa speciella förutsättningar vidta åtgärder som kan öka inslagen av konkurrens och därmed omvandlingstrycket.

Utredaren ska



- undersöka förekomsten av horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin, men också av ägarsamband, som kan förekomma antingen i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare,
- bedöma vilka ägarsamband som är av sådan storlek att ägandet kan anses ge möjlighet att direkt eller indirekt, formellt eller informellt, påverka företaget och dess verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan motverka skadliga konkurrens effekter av sådana ägarsamband,
- analysera om konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas samt, om möjligt, föreslå åtgärder som kan främja konkurrensen.

### **Uppdraget att undersöka förekomsten av finansiella restriktioner vid bostadsbyggande och eventuella konsekvenser för konkurrensen**

Tillgång till kapital är en grundläggande förutsättning för en så kapitalintensiv sektor som bostadsmarknaden och byggandet av bostäder. Det är viktigt att banker och andra kreditinstitut gör en noggrann prövning av såväl låntagare som de projekt pengarna ska användas till. Samtidigt kan det få negativa effekter om tillgången till kapital begränsas även för ekonomiskt sunda företag och projekt. Bristen på bostäder driver upp priserna på befintliga bostäder särskilt i storstadsregionerna, vilket på sikt kan hota både tillväxten och den ekonomiska stabiliteten. Detta har också noterats av Riksbanken och Europeiska kommissionen, men även inom bankvärlden (Makrofokus Sverige, Swedbank 2013-06-28).

Om alla banker och kreditinstitut agerar likartat och gör likartade bedömningar kan detta innebära att man gör en korrekt analys med hänsyn till de krav som bör ställas vid utlåning till bostadsbyggande, men det kan också tyda på en utbredd användning av schablonartade riktlinjer. Ett sådant simultant agerande kan också vara en återspeglning av den höga koncentrationsgraden inom finanssektorn och likartad kultur, vilket kan bli ett problem för bl. a. byggherrar.

Utredaren ska

- undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande,
- undersöka varför de statliga kreditgarantierna till bostadsbyggande inte utnyttjas,
- vid behov lämna sådana förslag som kan underlätta tillgången till krediter för mindre och medelstora företag.

Förslagen får inte innebära att ekonomiskt riskfyllda projekt uppmuntras.

### **Utgångspunkter som gäller alla delar av uppdraget**

För samtliga delar av uppdraget gäller att utredaren ska

- analysera om de svenska förhållandena skiljer sig från ett relevant urval av EU- och EES-länder, t.ex. de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland,
- studera vilka eventuella åtgärder som dessa länder vidtagit i sammanhanget.

Om det inte finns särskilda skäl ska utredaren inte undersöka eller lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen och inte heller studera frågor som rör regelverket för överprövningar vid offentliga upphandlingar. Dessa frågor har belysts eller utreds i andra sammanhang.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

## Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer. Särskilt ska Konkurrensverket ges möjligheter att lämna synpunkter. Vidare ska samråd ske med utredningen om ökad effektivitet i upphandlingar i samband med överprövningar (dir. 2013:105). Utredaren ska också överväga om något eller några av de förslag som redovisats av Produktivitetskommittén (SOU 2012:39) kan vara tillämpbara även när det gäller bostadsbyggande.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som behövs. Alla förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Socialdepartementet)



# Kommittédirektiv 2015:94

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande (S 2014:14)**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 september 2015

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 28 maj 2014 kommittédirektiv om att se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden (dir. 2014:75). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2015.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 december 2015.

(Näringsdepartementet)



## Appendix

**Tabell A1: Horisontellt integrerad omsättning (tkr) i dotterbolag fördelat efter moderbolagets ägarandelar, byggentreprenadkoncerner**

Koncern	Omsättning i dotterbolag per ägarandel				Totalt dotterbolag
	0–25 %	>25–50 %	>50–75 %	>75–100 %	
NCC	0	0	171 752	6 083 353	6 255 105
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>3%</i>	<i>97%</i>	<i>100%</i>
PEAB	2 583	187 737	0	31 660 276	31 850 596
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0%</i>	<i>1%</i>	<i>0%</i>	<i>99%</i>	<i>100%</i>
Skanska	0	0	0	19 123 949	19 123 949
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
JM	0	759 469	0	2 022 507	2 781 976
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0%</i>	<i>27%</i>	<i>0%</i>	<i>73%</i>	<i>100%</i>
Veidekke	469 258	0	122 628	4 950 089	5 541 975
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>8%</i>	<i>0%</i>	<i>2%</i>	<i>89%</i>	<i>100%</i>

**Tabell A2: Vertikalt integrerad omsättning (tkr) i dotterbolag fördelat efter moderbolagets ägarandelar, byggtreprenadkoncerner**

Koncern	Omsättning i dotterbolag per ägarandel				Totalt dotterbolag
	0–25 %	>25–50 %	>50–75 %	>75–100 %	
NCC	28 963	23 521	0	1 597 136	1 649 620
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>2 %</i>	<i>1 %</i>	<i>0 %</i>	<i>97 %</i>	<i>100 %</i>
PEAB	0	900 190	0	6 504 208	7 404 398
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>12 %</i>	<i>0 %</i>	<i>88 %</i>	<i>100 %</i>
Skanska	0	475 976	0	2 943 086	3 419 062
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>14 %</i>	<i>0 %</i>	<i>86 %</i>	<i>100 %</i>
JM	0	0	0	0	0
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>100 %</i>
Veidekke	0	0	55 057	79 586	134 643
<i>Andel av horisontellt integrerad koncernomsättning</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>41 %</i>	<i>59 %</i>	<i>100 %</i>

Beräkningar av horisontell och vertikal integration har genomförts på följande sätt:

Vi utgår från Industrifaktas material som listar samtliga dotterbolagbolag som ägs av ett moderbolag (koncern). Därtill har ett antal dotterbolag lagts manuellt då de saknades i data. Varje moderbolag och dotterbolag antas tillhöra den SNI-kod där man har sin huvudsysselsättning.

Därefter sorteras samtliga dotterbolag utefter SNI-kod tillhörighet.<sup>1</sup>

Därefter summeras varje moderbolags omsättning, vilket består av omsättning från dotterbolag (vertikalt) och omsättning från eget bolag samt dotterbolag (horisontellt). På så sätt är det möjligt att bestämma hur horisontellt och vertikalt integrerat ett moderbolag, dvs en koncern, är.

I tabellen nedan visas den horisontella integrationen för byggtreprenörer. Notera att de individuella omsättningarna från

<sup>1</sup> Se samtliga SNI-koder nedan



respektive moder/dotterbolag har summerats för varje SNI-kod. För ex PEAB ser vi att det totala värdet av moder- och dotterbolagen i de olika byggleden är 39 mdkr. Värdet av de horisontellt integrerade företagen i koncernen (SNI 411, 412, 421, 422, 429) är 32 mdkr.<sup>2</sup> Värdet av de vertikalt integrerade företagen (samtliga övriga SNI-koder) är 7 mdkr.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Detta inkluderar PEAB ABs omsättning samt alla övriga dotterbolag som finns under dessa SNI-koder.

<sup>3</sup> Notera att asfalt har exkluderats i beräkningen, då asfalt både räknas som en del av byggentreprenörsledet (SNI 421) samt som en strategisk insatsvara.

Tabell A3: Byggentreprenörers horisontella och vertikala integration, mdkr

Bygglid	PEAB	NCC	Skanska	JM	Svevia	Veldelke	Infra-nord	Vattenfall	Lemminkäinen	Strabag	Bilfinger	Per Aarsleff	Acciona Infraestructuras	Habau Hoch Und Tiefbau	Totalt	Antal koncerner
<i>Byggentreprenör</i>																
411	0	-	-	0	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	3
412	21	24	19	11	-	1	-	-	1	1	-	-	0	0	79	9
421	11	6	-	-	7	4	4	-	1	1	1	0	-	-	34	9
422	0	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	4	2
429	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
<b>Totalt</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>118</b>	<b>14</b>
<i>Byggsvarudistributörer</i>																
467	0	1	1	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	4	4
4752	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
4753	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<i>Underentreprenörer, byggnadshantverk</i>																
433	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
439	1	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	2	4
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<i>Underentreprenörer, installatörer</i>																
432	0	0	1	-	-	0	-	-	-	-	-	0	-	-	1	5
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

Byggarutillverkare*															
8120	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6
16231	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
23610	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
23630	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1
23690	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	0	1
23701	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	0	1
<b>Totalt</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>Strategiska insatsvaror</b>															
42110	11	6	-	7	4	-	-	-	1	-	0	-	-	28	6
8120	0	0	0	0	0	-	-	-	0	-	-	-	-	1	6
23610	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
23620	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
23630	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1
23510	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
23140	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
23991	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
<b>Totalt</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>36</b>	<b>8</b>
<b>Totalt</b>	<b>39</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>134</b>	<b>14</b>
<b>V.I (exkl. asfalt)</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>16</b>	<b>8</b>

Not: Notera att vissa SNI-koder inom byggarutillverkarområdet har exkluderats. Anledningen är att ingen byggentreprenör har något dotterbolag inom dessa SNI-koder.  
Källa: Copenhagen Economics baserat på Industrifrakta

Tabell A4: Koncerners omsättning och marknadsandel, övriga byggled

Koncern	Byggvarutillverkare			Byggvarudistributör			Underentreprenör installation			Underentreprenör byggnadshantverk				
	Om-sättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Om-sättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Om-sättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Om-sättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Om-sättning (mkr)	Marknadsandel
PEAB AB	5.836	3%	Compagnie de Saint Gobain SA	17615	9%	Bravida AB	7.306	7%	Roos-gruppen AB	1.884	2%			
Compagnie de Saint Gobain SA	5.106	3%	Ahisell AB	12831	6%	Caverion Oyj	5.312	5%	PEAB AB	1.382	2%			
Heidelberg-Cement AG	4.508	3%	Siemens AG	0	0%	Royal Imtech N.V	5.514	5%	Jan Persson Holding AB	503	1%			
Svensk Cellulosa AB	4.316	3%												
Setra Group AB	3.983	2%												
Tarkett Sa	2.769	2%												
Consolis SAS	2.172	1%												
Nexans Sa	1.948	1%												
Stora Enso Oy	1.771	1%												
Kinnarps Holding AB	0	0%												
<b>Summa</b>	<b>32.408</b>	<b>19%</b>		<b>12.831</b>	<b>15%</b>		<b>18.132</b>	<b>16%</b>		<b>3.769</b>	<b>5%</b>			
<b>Total marknadsomsättning</b>	<b>167.969</b>	<b>100%</b>		<b>203.410</b>	<b>100%</b>		<b>110.647</b>	<b>100%</b>		<b>81.593</b>	<b>100%</b>			

För beräkning av horisontell integration inom de strategiska insatsvarorna har vi endast utgått från Industrifakta och inte gjort kompletteringar. Dessa redovisas i tabellen nedan.

Tabell Fei! Ingen text med angivet format i dokumentet.A5: Koncerners omsättning och marknadsandel, strategiska insatsvaror

Prefabricerade betongvaror			Ballast			Armeringsstål			Asfalt			Fabriksbetong			Mineralull			Cement			Gipskviv			
Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	Koncern	Omsättning (mkr)	Marknadsandel	
Consigns SAS	2.182	22%	L&AB	1.501	25%	SSAB	4390	44%	Svevia	6762	32%	PEAB AB	4.466	64%	Companie de ciment Saint Gobain SA	2.486	59%	Heidelberg Cement AG	1.891	99,5%	Saint Gobain	459	92%	
Heidelberg Cement AG	1.151	11%	AB System	451	7%	BE Group	1900	19%	NCC AB	5.607	27%	Heidelberg Cement AG	1.050	15%	Paroc Group Oy	1.117	27%	Cellulose AB	4	0,2%	Svevia	1.6	3%	
S.T. Erks Holding AB	889	9%	Heidelberg Cement AG	421	7%	Steris Metall	1766	18%	PEAB	2.457	12%	Thomas Concrete Group AB	924	13%	Rockwool International A/S	454	11%	Zattra AB	2	0,1%	Ljungskupa Stuck AB	5	1%	
Benders Porslins AB	879	9%	S.C.R. Sivalco NV	409	7%	Acerinox Scandinavia	1130	11%	Straba Group	1.134	5%	Lulabron Oy	119	2%	Knauf	63	2%	Plante Corp	2	0,1%	Acuslab AB	1	0,1%	
PEAB AB	808	8%	Johansson Grus & Mark Entr./AB	275	5%	Celso Nordic	680	7%	Zimbril Holding	1.113	5%	AC Betong AB	63	1%	Formhenta AB	34	1%	Benders Forvaltnings AB	0	0,0%	Knauf	0	0%	
Skanska AB	737	7%	NCC AB	189	3%	Pelikko Group	80	1%	Sanda his-bollage n	4.41	2%	Vak-torps Betong AB	56	1%										
Roturbul Forvaltnings AB	626	6%	AB Kross-siliciumi	146	2%	Pintos Oy	30	0%	Gevako	2.31	1%	Kindabets AB	42	1%										
Ulfoeha mms Betong AB	475	5%	Ledins Maskin AB	128	2%	Scandia Steel	20	0%	Per Aarslef	1.89	1%	Veipps Betong AB	42	1%										
BJ Kymnings Fud/AS	34.3	3%	Thale Katolin Company	128	2%	KB Spannetink	20	0%	Asfalt-verket Ost	1.89	1%													
Starika AB	27.3	3%	Räsjö Holding AB	11.6	2%																			

Summa	8.363	83%	3.764	62%	10.016	100%	18123	86%	6.762	97%	4.154	99%	1.898	100%	480	96%
Totalt antal ansökningar	10.100	100%	6.100	100%	10.000	100%	21.000	100%	7.000	100%	4.200	100%	1.900	100%	500	100%

Nedan följer SNI-koder för respektive byggled. Notera att inom byggentreprenörsledet förekommer ett antal undergrupper.

### **Byggentreprenörer-regionala/lokala**

SNI 41 Husbyggnadsindustri

SNI 42 Bygg- och anläggningsentreprenörer

### **Byggvarudistributörer-grossist/detaljist**

SNI 467 Partihandel med insatsvaror (byggrelaterade)

SNI 4752 Detaljhandel Järn-, bygg- och färgaffärer

SNI 4753 Detaljhandel Vägg och golv

### **Underentreprenörer-byggnadshantverk**

SNI 433 Slutbehandling av byggnader

SNI 439 Annan specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet

### **Underentreprenör-tekniska installationer**

SNI 432 Elinstallationer, VVS-arbeten och andra bygginstallationer

### **Byggvarutillverkare**

SNI 08110 Brytning av natursten, kalk- och gipssten, krita och skiffer

SNI 08120 Utvinning av sand, grus och berg; utvinning av lera och kaolin

SNI 16101 Sågning av trä

SNI 16102 Hyvling av trä

SNI 16103 Träimpregnering

SNI 16210 Tillverkning av faner och träbaserade skivor

SNI 16220 Tillverkning av sammansatta parkettgolv

SNI 16231 Tillverkning av monteringsfärdiga trähus

SNI 16232 Tillverkning av dörrar av trä

SNI 16233 Tillverkning av fönster av trä

SNI 16239 Tillverkning av övriga byggnads- och inredningssnickerier

SNI 17240 Tapetttillverkning

SNI 20300 Tillverkning av färg, lack, tryckfärg m.m.

SNI 20520 Tillverkning av lim

SNI 22230 Byggplastvarutillverkning

SNI 23110 Framställning av planglas

SNI 23120 Bearbetning av planglas



SNI 23140 Tillverkning av glasfiber  
SNI 23310 Tillverkning av keramiska golv- och väggplattor  
SNI 23320 Tillverkning av murtegel, takpannor och andra byggvaror av tegel  
SNI 23420 Tillverkning av keramiska sanitetsartiklar  
SNI 23430 Tillverkning av keramiska isolatorer o.d.  
SNI 23510 Tillverkning av cement  
SNI 23520 Tillverkning av kalk och gips  
SNI 23610 Tillverkning av betongvaror för byggändamål  
SNI 23620 Tillverkning av gipsvaror för byggändamål  
SNI 23630 Tillverkning av fabriksblandad betong  
SNI 23640 Tillverkning av murbruk  
SNI 23650 Tillverkning av fibercementvaror  
SNI 23690 Tillverkning av andra varor av betong, cement och gips  
SNI 23701 Huggning, formning och slutlig bearbetning av sten för byggnadsändamål  
SNI 23991 Tillverkning av varor av sten- och mineralull  
SNI 25120 Tillverkning av dörrar och fönster av metall  
SNI 25210 Tillverkning av radiatorer och pannor för centraluppvärmning  
SNI 25300 Tillverkning av ånggeneratorer utom varmvattenpannor för centraluppvärmning  
SNI 25720 Tillverkning av lås och gångjärn  
SNI 25991 Tillverkning av diskbänkar, sanitetsgoods m.m. av metall för byggändamål  
SNI 27310 Tillverkning av optiska fiberkablar  
SNI 27320 Tillverkning av andra elektroniska och elektriska ledningar och kablar  
SNI 27400 Tillverkning av belysningsarmatur

### Tabell: Undersökning av byggtrentrenörer

Nedan anges frågorna och svarsfördelningen från den undersökning som genomfördes bland byggtrentrenörer.

Fråga 1										
Hur får ni tillgång till följande insatsvaror idag när det gäller bostadsbyggande? Ange ett svar per rad										
	Asfalt	Prefab. betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipskvivor	WVS-install.mat.	E-install.mat.
Egen försörjning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dotterbolag	2	1	1	1	2	0	0	0	0	0
Inköp av undertrentrenörer, installatör	9	7	6	6	8	5	6	5	14	14
Inköp från andra aktörer i samma region	6	3	6	12	5	9	6	10	3	3
Inköp från andra aktörer i annan region	1	9	7	1	2	6	6	5	1	1
Ej relevant	2	0	0	0	3	0	2	0	2	2
Totalt	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Fråga 2										
För de insatsvaror som ni inte har tillgång till genom Egen försörjning/Dotterbolag: Har ni svårt att få tillgång till insatsvaran?										
	Asfalt	Prefabicerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriksbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipskvivor	WVS-installationsmaterial	E-installationsmaterial
Ja, mycket svårt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ja, ganska svårt	1	3	1	1	1	1	1	1	2	2
Ja, men endast ibland	3	8	2	3	2	2	2	2	2	2
Nej	13	8	16	15	13	16	13	16	12	12
Ej relevant	3	1	1	1	4	1	4	1	4	4
Totalt	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20

Fråga 3												
För de rader i fråga 2 där du svarade Ja: Innebär det en märkbar konkurrensnackdel för er?												
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriketsbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial		
Ja, vi avstår från att lämna anbud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Ja, vi får lägre lönsamhet i projekt	1	4	0	2	1	0	1	0	0	1		1
Ja, leveranserna försenaskivalliten är låg	1	3	1	2	1	2	1	2	2	2		2
Nej	5	5	7	6	6	6	5	6	6	4		4
Totalt	7	12	8	10	8	8	7	8	8	7		7
Fråga 4												
För de rader i fråga 2 där du svarade Ja: Vilka motiv tror du leverantören har till att göra det eventuellt för er att få tillgång till insatsvaran/installationsmaterialer?												
	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriketsbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial		
Leverantören försöker ge oss en konkurrensnackdel	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0		0
Leverantören prioriterar äldre och trogna kunder/ger dem bättre pris	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1		1
Leverantören har kapacitetsbrist och kan inte leverera i tid	1	7	2	3	1	2	1	2	2	2		2
Annat	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0		0
El/rellevant	5	4	6	5	6	5	5	5	5	4		4
Totalt	6	11	8	8	8	7	6	7	6	6		6

Fråga 5	Om du svarade ja i fråga 2 avseende VVS- och installationsmaterial: Finns det något hinder för er att själva sätta leverantörer av vvs- och el-material?									
Ja, vi kan inte handla upp material själva och endast installatörsföretaget	3									
Ja, vi får inte samma affärsvillkor från grossistledet	0									
Ja, annat (ange vad)	2									
#1	Köper allt på billigaste stället. Anställer elektriker utan avtal.									
#2	fråga 2 är felställd. Vi har inga problem att få tag i varorna, de är mycket många om att leverera och ge god service. Tillgången är således god. Däremot få vi sällan rätt pris eftersom det råder oligopol i material och grossistbranschen.									
Totalt	5									
Fråga 6	Tror du det är vanligt att byggherrar/byggtentörer har svarat att de leverans av insatsvaror till bostadsbyggande? Ange ett svar per rad									
Asfalt	Prebicerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriketsbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial	
Ja, mycket svårt	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Ja, ganska svårt	0	4	0	2	0	1	1	1	1	1
Ja, men endast ibland	3	7	4	3	3	1	1	1	2	2
Nej	10	4	12	11	10	14	14	14	10	10
Ej relevant	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	13	15	16	16	13	16	16	14	14	14
Fråga 7	För de rader i fråga 6 där du svarade ja: Tror du det innebär en märkbar konkurrensnackdel för byggherrar/byggtentörer?									

	Asfalt	Prebabricerade betongvaror	Armeringsstål	Fabriketsbetong	Ballast	Mineralull	Cement	Gipsskivor	VVS-installationsmaterial	El-installationsmaterial
Ja, man avstår från att lämna anbud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ja, man får lägre lönsamhet i projekt	3	6	3	4	1	1	1	1	1	1
Ja, leveransen försenas i väntan på tillägg	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1
Nej	3	3	3	3	3	4	4	4	3	3
Totalt	7	10	8	8	6	6	6	6	5	5
<b>Fråga 8</b>										
<b>För de redert i fråga 6 där du svarade Ja: Vilka motiv tror du leverantören har till att göra det evart för byggläret/byggtentprembören att få tillgång till installationsmaterial?</b>										
Leverantören försöker ge aktören konkurrensutdel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Leverantören prioriterar äldre och trogna kunder/ger dem bättre pris	2	0	1	0	0	1	1	1	1	0
Leverantören har kapacitetsbrist och kan inte leverera i tid	9	3	3	1	1	1	1	3	3	0
Annat	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Totalt	13	4	5	2	2	3	3	5	5	0

Fråga 9	<p><b>Finns det några andra produktkategorier inom byggbranschen där ni upplever en risk för/ihar erfart svårigheter att få leverans/tjänster?</b></p> <p>Det från frågeformuläret passar in på små och mindre byggbolag. Vi små och mindre byggbolag har en produktionskostnad som är betydligt lägre än de större byggbolagens. Det beror på att vi inte har kontor inköpsavdelning, komplicerad byggprocess, eller andra högre administrativa och tekniska kostnader. Att anskaffa varor för oss små och mindre byggbolag är enkelt, vi köper på billiga sätt såväl som vi själva och vill aldrig ha offerter, eller andra prisjämförelse avtal, vi är nöga med de, som vi köper i rättighet, kvalitet och längd. Detta frågeformulär är endast anpassat till betongbyggen och stora byggherrar. Mycket begränsat frågeformulär och inte på något sätt belysande för branschen i sin helhet. Vi små ensam, mindre och enklare byggbolag vi bygger i trä och egen tillverkning av byggelement på plats. En ensamföretagare kan sköta allt från ansökan av bygglov, tala med banken, ansätta folk på tidtid, sköta bygget, rita, ha kontakt med kommunen och allt annat, utan yttre hjälp. Då är man helt beroende av underleverantörer och blir mycket konkurrenskraftig. Vi har slupriser som ligger på 1/5 del av vad de större har som produktionskostnad. Detta är bättre konkurrens i byggsektorn. Tyvärr stoppar Planarbetet, som kommunen gör, oss små och mindre byggbolag från att vara med och bygga de hus, som vi kan till våra speciella kunder. Kunde vi endast ansöka om bygglov och stanta bygget därefter, kunde vi vara del i en mängdval och producera till de, som vill ha en bostad, efter sitt ekonomiska och sociala behov. Nu går det inte och vi får då endast de bostäder som de största byggbolagen producerar och som är dyrast i EU och också samsta i tillverkning.</p>
#1	<p>Vi bygger 500 bostäder om året och har flera tusen lägenheter i planarbete. Era frågor är helt felställda vilket oror mig för hur lite ni verkar förstå. Det råder inga kapacitetsbrister på normala byggvaror i Sverige. Problemet är att vi har alltid varit att grossisterna och leverantörerna styr priserna eftersom de kontrollerar marknaden. Utländisk andelsvaror börjar komma fram i Sverige vilket sticker hål på deras oligopol. Inom VVS och EL som andra varor där olika CE-märkningskrav behövs är dock priskontrollen intressant. Här skall ni sätta in era resurser och se till att de europeiska marknaderna kan öppnas upp.</p>
#2	
#3	<p>Generellt gäller att el och vvs material inte kan köpas direkt av tillverkaren utan styrs till grossister som sedan styr leveranserna via installatören via ett rabattsystem</p>
#4	<p>Ihop monterade trä element</p>
#5	<p>hela installationspaketet har blivit väldigt svårt att få in priser på.</p>
#6	<p>Rörläggertjänster.</p>
#7	<p>Prefab betong</p>



# Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande

Anbudskonkurrens och utveckling

Konkurrensverkets rapportserie 2015:2



## Sammanfattning

Det finns för få bostäder i Sverige. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Detta efterfrågeöverskott på marknaden har bland annat resulterat i att prisutvecklingen för bostäder stigit betydligt mer än Konsumentprisindex under de senaste 15 åren.<sup>1</sup>

Kommunerna har en viktig roll att spela som ägare till allmännyttiga bostadsföretag. De allmännyttiga bostadsföretagen stod för cirka 13 procent av antalet nybyggda bostäder och cirka 20 procent av antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under 2009–2013.<sup>2</sup> Då de allmännyttiga bostadsföretagen är centrala spelare på bostadsmarknaden och upphandlar nybyggnation av bostäder (bostadsbyggande) för stora värden är det av vikt att anbuds-konkurrensen vid upphandlingarna fungerar väl.

Denna rapport presenterar en övergripande bild av de allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingar, kartlägger anbuds-konkurrensen, identifierar vilka faktorer som de upphandlande företagen värderar vid upphandlingarna samt kommer med förslag om hur anbuds-konkurrensen kan förbättras i framtiden.

Rapporten baseras på en undersökning av upphandlingar som annonserades i Vismas upphandlingsdatabas 2009–2013 och en enkätundersökning riktad till ansvariga upphandlare.

---

<sup>1</sup> Statistiska Centralbyrån (SCB), 2015, Statistikdatabas, "Boende, byggande och bebyggelse".

<sup>2</sup> Ibid.

Konkurrensverket undersökning försöker ge en övergripande bild av hur upphandlingsmarknaden ser ut och visar också att det finns potential för att förbättra anbuds konkurrensen vid allmännyttans upphandling av bostadsbyggande. Följande framgår särskilt av undersökningen:

- Det genomsnittliga antalet lägenheter i ett nybyggnadsprojekt är cirka 51 lägenheter, vilket är samma storlek som för privata företag. Det genomsnittliga projektvärdet var cirka 66 miljoner kronor.
- Över 80 procent av nybyggnadsprojekten i undersökningen upphandlas som totalentreprenad. Totalentreprenad väljs för att det ger samordnings fördelar och bättre tillgång till entreprenörernas resurser och kompetens och beställarorganisationen är anpassad för totalentreprenad.
- Det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare ligger på cirka 4,1 vilket är något lägre än vid offentlig upphandling som helhet.
- Nybyggnadsprojektens (relativt stora) storlek och upphandlarnas val av totalentreprenad indikerar att många upphandlande företag prioriterar konkurrens med kompetens och tekniska lösningar framför ren priskonkurrens.
- De allmännyttiga bostadsföretagen använder tilldelningsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga anbud" i över 70 procent av upphandlingarna vilket är en väsentligt större andel än för den offentliga upphandlingsmarknaden som helhet.

- Antalet överprövningar låg på under 3 procent, vilket är lägre än för upphandlingsmarknaden som helhet.
- Marknaden domineras av tre stora nationella företag och ett antal stora lokala företag. Relativt få små och medelstora företag (SME) vinner upphandlingar och många upphandlare anser att det svårt att få in anbud från SME.
- Fokus på relativt stora projekt och totalentreprenad och ställda krav på omsättning, finansiell stabilitet och liknande referensobjekt m.m. ger stora företag en konkurrensfördel vid upphandlingarna.
- Upphandlingsmarknaden för bostadsbyggande är nationell och anbudskonkurrens från utländska aktörer är ytterst begränsad, och flera inträdeshinder finns. Kunskapen bland upphandlarna om potentiella utländska anbudsgivare är också bristfällig.
- Brist på byggbar mark, plan- och byggprocessen och byggpriser anses vara de tre största hindren för att de allmännyttiga företagen ska öka sitt bostadsbyggande. Kommunerna har som markägare och genom planmonopolet en viktig roll för att de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen ska kunna öka bostadsbyggandet.
- Större upphandlingar av nyckelfärdiga typhus som t.ex. SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus kan öppna upp möjligheter för utländska aktörer då dessa ger möjligheter till större upphandlingsvolymmer av typhus.
- SABO:s ramavtalsupphandlingar av Kombohus har visat att det går att pressa byggpriserna för bostadsbyggande.

- Ökad samordning mellan de allmännyttiga bostadsföretagen vid upphandling av bostadsbyggande och utveckling av nyckelfärdiga typhus kan förbättra anbudskonkurrensen, stimulera ett industriellt byggande och pressa byggpriserna.

# Bättre konkurrens i bostadsbyggandet?

En uppföljning 2009–2012

Konkurrensverkets rapportserie 2015:4

## Sammanfattning

Denna rapport baseras på en uppföljning av rapporten "Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!" som publicerades 2006 (rapport 2006:2). Rapporten baserades på en totalundersökning som Statistiska Centralbyrån (SCB) på uppdrag av Konkurrensverket genomfört avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003. För denna uppföljning valde Konkurrensverket en period om fyra år 2009–2012. Vad som framgår i rapporten sammanfattas nedan.

- Konkurrensverkets uppföljning visar att marknadskoncentrationen har minskat på en växande bostadsmarknad då de fyra största byggföretagens (större byggherrar) marknadsandelar minskat både vad gäller projektutveckling och byggtreprenader.
- Den vertikala integrationen har däremot ökat i bemärkelse att såväl större<sup>1</sup> som mindre byggherrar bygger fler av lägenheterna i egen regi.
- De större byggherrarna byggde 2009–2012 83 procent av lägenheterna i egen regi vilket är en ökning med hela 8 procentenheter sedan 2002–2003. För de mindre byggherrarna är siffran 38 procent vilket är en ökning med 9 procentenheter.

---

<sup>1</sup> De fyra största byggherrarna beskrivs som "större byggherrar" medan övriga beskrivs som "mindre byggherrar".

- En anledning till att byggandet i egen regi kan ha ökat är att lönsamheten varit högre inom projektutveckling i jämförelse med byggtreprenader. Att öka byggandet i egen regi ligger i linje med de större byggföretagens affärsmodeller där strävan är att skapa synergier mellan olika verksamhetsområden.
- Att de större byggherrarnas marknadsandelar minskat samtidigt som de i högre utstäckning bygger i egen regi indikerar att de fokuserar mer på lönsamhet än tillväxt.
- Minskad marknadskoncentration kan vara positiv ur konkurrenssynpunkt då konkurrensen förbättras inom respektive segment och medför även att projektutvecklare som inte bygger i egen regi blir mindre beroende av de större byggföretagen när de upphandlar byggtreprenader.
- En ökad egen regi-verksamhet kan dock leda till att den "öppna marknaden" för byggtreprenader minskar vilket kan försvåra för nya aktörer att komma in på marknaden. Med en mindre "öppen marknad" kan det också vara svårare att bedöma pris och kvalitet och förhandla om kontrakt vilket också kan vara negativt ur konkurrenssynpunkt.
- Kommunal mark har blivit en viktigare källa till byggbar mark för såväl större som mindre byggherrar.
- Resultaten visar att 49 procent av lägenheterna som byggdes 2009–2012 krävde att detaljplanen måste ändras inom 2 år före byggstart. Detta är en minskning med 21 procentenheter sedan den tidigare undersökningen. Detta tyder på att kommunerna förbättrat sin planberedskap.

- Även om byggandet ökat kan det konstateras att det byggs för lite och att byggpriserna fortfarande är höga. Det pekar på att det finns en stor potential för reformer och utveckling av kommunernas mark- och planarbete för att förbättra konkurrensen, öka byggande och sänka byggpriserna.
- Lägenheter som byggs i egen regi är fortfarande dyrare, oberoende av hur marken förvärvats, än de som upphandlats genom förhandling, i konkurrens eller genom övrig upphandling.
- Byggkostnaden är högre för lägenheter som byggts på mark som förvärvats från kommunen, vilket inte var fallet i den tidigare undersökningen. Det indikerar att kommunerna inte i allmänhet tycks styra in projekten mot byggandet av billigare bostäder.
- Kostnadsdata visar liksom i den tidigare undersökningen att markkostnaden också är väsentligt högre för lägenheter där planändring gjordes jämfört med de lägenheter där det inte krävdes planändring.



# Byggbar mark?

En nyckelresurs vid byggande

Konkurrensverkets rapportserie 2015:5

## Sammanfattning

Om bostadsbyggandet ska kunna öka är det viktigt att det finns tillgång till byggbar mark i tillräcklig omfattning. Vill man påverka markpriset så att det minskar behöver utbudet av mark öka. Det är i och för sig inte någon garanti för att det byggs fler bostäder men en nödvändig förutsättning.

Byggbar blir marken först när den detaljplanerats och planen vunnit laga kraft. Det innebär att kommunen, genom planmonopolet, styr vilken mark som blir tillgänglig och när den blir möjlig att bygga.

Eftersom utbudet av mark inte är tillräckligt för att möta efterfrågan och byggnation av nya bostäder tycks hållas tillbaka för att uppnå högre lönsamhet behöver utbudet av detaljplanelagd mark öka och marken bebyggas snabbare när den väl är planerad.

Konkurrensverkets rapport 2015:4 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet? En uppföljning 2009–2012* visar på kommunernas centrala betydelse och pekar på behovet av att närmare analysera deras förutsättningar och ageranden.

Konkurrensverket har genomfört en enkätundersökning i ett urval på 45 kommuner där nästan halva Sveriges befolkning bor. Det övergripande syftet var att ta reda på varför det råder brist på byggbar mark i Sverige och vilken betydelse som markägandet har för denna situation. Även plansituationen undersöktes liksom kommunens egna bedömningar av förutsättningarna och möjligheterna att öka bostadsbyggandet.

## Mark

Markägandet är ojämnt fördelat i landet. Många kommuner äger mycket mark. Flera av de undersökta kommunerna säger sig ha tillräckligt med mark för att kunna styra utvecklingen i kommunen. Några har ett begränsat markinnehav och blir därmed mer beroende av andra markägare för sin expansion. Det går inte att tvinga fram byggande på annan mark än den kommunen själv äger.

Kommuner som har tillräckligt stort eget markinnehav kan styra tillgången på byggbar mark genom försäljning av marken och vilka volymer som släpps ut.

Byggbolagen tar hänsyn till vad de anser att de kan släppa ut på marknaden. De anser, med viss rätt, att om det kommer ut många bostäder på en gång i ett område blir de svårare att sälja. Antalet nyproducerade bostäder anpassas därför till hur många som kan förmodas bli sålda. Anpassningen görs inom varje bolag för sig, men också övriga bolag tar hänsyn till denna marknadsfaktor innan de börjar bygga.

Detta bidrar till att hålla priset uppe på slutprodukten bostaden. Så gott som samtliga kommuner, 90 procent, ansåg dock att priset på marken inte hade någon betydelse för slutpriset på bostäderna. En av de kommuner som bedömde att markpriset påverkar slutpriset var dock Stockholm där en stor del av nyproduktionen sker.

Byggbolag letar också möjliga objekt att bebygga, särskilt i attraktiva lägen. Ofta är kommunen ägare till mark som parkeringsplatser, eller andra ytor i det offentliga rummet som är möjliga att bygga bostäder på. Konvertering av industri- och kontorsfastigheter till bostäder sker också frekvent.

Undersökningen visar att kommunerna i de flesta fall är den viktigaste markägaren av exploaterbar mark. Därmed är kommunernas tilldelning och försäljning av mark viktig för att styra det potentiella byggandet. Att öka utbudet av byggbar mark är ett sätt att sänka priset på den. Vi har inte uppfattat att kommunerna reflekterat över denna möjlighet och över orsakssambandet mellan kvantitet och pris på den lokala nivån. Utbudet av kommunal mark måste öka liksom byggtakten om priset på mark och efterhand på bostäder ska kunna påverkas.

## Byggande

Metoderna för hur kommunerna anvisar mark varierar. Många kommuner använder flera olika metoder, men direktanvisning där kommunen väljer ut ett bolag som får ensamrätt till marken är vanlig. Några kommuner använder enbart direktanvisning. Det finns även kommuner som säljer all mark i någon form av konkurrensutsättning. De flesta kommuner använder flera olika metoder när de anvisar mark. Hur markanvisningen sker är avgörande för hur konkurrensen fungerar oavsett vilken metod som används.

Ett av resultaten i undersökningen är att kommunerna generellt lägger sig vinn om att det är flera olika bolag som tilldelas mark och som bygger. Detta verkar också ha medfört att mångfalden bland byggherrar har ökat. Den tidigare uppfattningen att det är få byggbolag som dominerar byggmarknaden bör därför delvis modifieras utifrån dagens förhållanden, även om det fortsatt handlar om en koncentrerad marknad.

Initiativ till nybyggnadsprojekt tas ofta av byggbolag, även i kommuner med större markinnehav. Det kan bero på att bolagen är innovativa och aktivt söker möjliga projekt. Det kan också tolkas

som att kommunerna kan bli bättre på att ta sitt bostadsförsörjningsansvar.

### Detaljplanerna

Det måste nästan överallt finnas en giltig detaljplan innan det går att bygga. De flesta byggen sker där planen är fem år eller yngre. För några år sedan fastställdes planerna ännu tätare på byggstart.

Att ta fram en ny detaljplan tar lång tid. Tiden varierar mellan kommunerna. Drygt hälften av kommunerna har angivit att de normalt behöver 18 månader eller mer för detta. Därtill överprövas ofta planerna. De flesta kommuner anger själva att överklagandeprocessen tar kortare tid än kommunens egen planprocess.

Nästan hälften av kommunerna säger själva att de inte har tillräckliga resurser för planarbetet och några har även angivit att processerna i kommunen tar lång tid med bland annat flera beslutstillfällen. Den långa tidsutdräkten skapar osäkerhet till exempel om planens slutliga utformning och om hur bostadsmarknaden ser ut när planen blir klar. Osäkerhet är i sig en faktor som verkar hämmande på produktionen. Därför är det viktigt att planeringsperioden kortas så mycket som möjligt.

En viktig del i planprocessen är de samråd som hålls med berörda intressenter. Generellt sett tycker kommunerna att samråden är viktiga för att få in synpunkter och för att förankra och informera om planändringen. De flesta har ingen synpunkt på kretsen som får överklaga ett planbeslut medan andra vill minska den bland annat genom att ta bort rätten att överklaga för organisationer.

Med tillräckliga resurser och en effektivare process i kommunen skulle det gå att minska tiden det tar att ta fram en ny detaljplan. Vi

har också funnit att, även om underlaget är begränsat och baseras på de bedömningar kommunerna själva gjort i vår enkät, de kommuner som använder plansamrådet för att fånga in synpunkter från berörda sakägare och därefter modifierar planerna tycks få färre överklaganden.

Det är således kommunerna som i allt väsentligt sitter på nyckeln till en kortare planprocess. Dels genom att tillföra de resurser som de anser behövs för att klara ärendehanteringens på kortare tid, dels genom att minska antalet beslutstillfällen samt försöka minska antalet överklaganden genom att i ökad utsträckning beakta relevanta synpunkter som lämnas vid samrådet.

### Genomförandetid

En detaljplan har en genomförandetid. Under denna tid är det tänkt att byggnationen ska ske. Kommunerna har i ökad utsträckning satt den kortaste tillåtna genomförandetiden, fem år, för nya detaljplaner.

Men om det inte byggs inom fem år fortsätter planen att gälla så länge kommunen inte upphäver den och ingen kommun verkar ens ha tänkt en sådan tanke. Det finns nästan överallt inaktuella planer som inte har upphävts. Om det gäller kommunal mark som bebyggs går det även att ställa villkor på att den återgår om byggnation inte kommit igång. Bara en enda av de 40 kommuner vi frågat anger att dock de ställer sådana villkor.

När ett bolag innehar planlagd mark är det oftast ett önskemål att det också byggs på den inom en snar framtid. Men om det inte byggs under genomförandetiden finns inga sanktionsåtgärder utan planen fortsätter att gälla om kommunen inte upphäver den. Det enda markägaren behöver göra är att åter söka bygglov om denne

någon gång framöver vill bebygga marken. Ingen kommun verkar ens ha haft en tanke på att upphäva detaljplaner där ingen byggnation skett.

Så gott som överallt finns inaktuella planer som inte upphävts. Beslut om korta genomförandetider speglar ett medvetande om att planer som inte utnyttjas under genomförandetiden kan bli inaktuella. Det är angeläget att de planer som trätt i kraft också utnyttjas inom genomförandetiden. Annars sätts en hämsko på kommunens utveckling och utbudet på bostadsmarknaden.

Ytterst få kommuner angav att de tillämpar någon form av sanktion om marken inte bebyggs i tid. Bara en enda av de undersökta kommunerna har angivit att de ställer sådana villkor. Kommunerna upplever att de har svårt att påverka ägare att bygga om denne inte vill. Det är angeläget att detaljplanerad mark bebyggs, särskilt när det är kommunen som ägt och anvisat marken. Kommunal mark bör överlåtas med villkoret att den börjar bebyggas inom den genomförandetid som detaljplanen har. En möjlighet att sätta press på att marken bebyggs är att inte fullfölja köpet/marköverföringen innan byggnationen står klar. Detta förfarande går också att kombinera med krav på någon slags avtalsvite om inte bygget påbörjats inom två år efter markförsäljningen.

En annan tänkbar sanktionsåtgärd om ett bygge inte påbörjas är att upphäva detaljplanen om den inte utnyttjats när genomförandetiden gått ut. Ingen av de kommuner vi frågat gör detta. En anledning kan vara att kommunen anser att planen är bra och att det är angeläget att byggnation kommer till stånd. Att ta fram en detaljplan tar tid, även om många kommuner skulle kunna korta tiden. En medveten avvägning av vilket som tar längst tid, att vänta ut byggherren eller att genomföra en ny planprocess, skulle kunna ligga bakom att planerna lever vidare.

Sanktionsåtgärder om marken inte börjar byggas inom genomförandetiden bör sammanfattningsvis tillgripas oftare. En möjlighet är vid överlåtelse av kommunal mark införa klausuler om ekonomiska sanktioner om marken inte bebyggs inom genomförandetiden eller att arrendera ut marken tills den bebyggs. En annan metod som kommunerna bör pröva är att, enligt den redan befintliga möjligheten i PBL, upphäva detaljplaner som inte utnyttjats när genomförandetiden gått ut.

För att underlätta för kommuner att tillse att planlagd mark också bebyggs bör regeringen överväga att uppdra åt Boverket att ta fram ett stöd för detta.

### Billigt boende

Det relativt låga tillskottet av bostäder bidrar till att priserna på dem och hyrorna för dem kan hållas uppe. Detta i sin tur begränsar kretsen som har möjlighet att efterfråga nya bostäder. Därför frågade vi kommunerna om de har en strävan att bygga billiga bostäder.

Många kommuner angav att de vill bygga billiga bostäder för vissa kategorier, oftast ungdomar.

Speglar då svaren en ambition utan förankring i det verkliga ägerandet? Något som stöder denna teori är kommunernas svar på frågan om de uppmärksammat några flaskhalsproblem i byggprocessen. Flera har svarat att brist på finansiering för bostadsköp är en trång sektor och några anger också finansiering av byggande som ett hinder.

Till viss del är det kommunerna som styr vilka bostadskostnaderna blir, särskilt om det är kommunens egna bolag som är byggherrar.



Det visar sig också att byggkostnaderna är högre när marken förvärvats från kommunen än om den tidigare ägts av ett byggbolag. Det tycks vara så att kommunerna i praktiken inte generellt prioriterar att få fram nybyggda bostäder med låga boendekostnader.

Detta styrks också av svaren på frågorna om markpriser. De flesta kommuner svarade att det är en fördel med höga markpriser och att markpriset har liten betydelse för slutpriset på bostaden.

### Incitament för ökad byggtakt

Under lång tid efter andra världskriget har bostadsbyggande subventionerats med skattemedel genom att en låg ränta garanterades. Det har rört sig om stora belopp och betydande del av statsbudgeten har gått till sådana subventioner. Byggandet subventioneras inte längre. De boende får betala marknadspris vid bostadsköp och nybyggnadshyror gäller för nyproducerade hyresrätter.

I enkäten ställdes frågan om det kommunala utjämningsystemet spelade någon roll för utbyggnadstakten. Fler än hälften av kommunerna har ingen åsikt i frågan och en tredjedel anser inte att systemet påverkar beslut om nybyggnation. Ett mindre antal kommuner, tio procent, menar dock att utjämningsystemet är ett stort hinder.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att kostnadsutjämnningen endast i liten utsträckning beaktar de strukturella kostnaderna för kommuner med kraftig befolkningsstillväxt<sup>1</sup>. Investeringar behöver ofta göras långt innan intäkter från de nya invånarna kan kompensera för kostnader som uppstår vid

---

<sup>1</sup> Yttrande över inkomstutjämning i kommuner och landsting; SKL dnr 15/0256.

expansion. Några av de kommuner där det byggs mest löser detta problem genom att kräva att ett bolag som erhåller markanvisning också bygger infrastruktur som exempelvis förskolor.

Bidrag och stöd till företag minskar konkurrensen. En uppenbar risk är att direkt stöd till byggföretag bara medför ökade vinster i byggbranschen men att en åsyftad ökning av byggandet inte kommer till stånd. De subventionerade projekten tränger helt enkelt ut andra projekt. Undersökningen visar snarast att eventuella stöd behöver riktas direkt till kommunerna för att bland annat möjliggöra att kommunal infrastruktur kommer på plats.

En fråga man kan ställa sig är om det kommunala utjämnings-systemet skulle kunna användas för att öka incitamenten till bostadsbyggande. Systemet erbjuder en möjlighet till stöd och styrning utan att ge subventioner, direkt eller indirekt, till företag samtidigt som det är konkurrensneutralt. I vart fall bör utjämnings-systemet ta hänsyn till de initiala kommunala investeringar som krävs vid expansion. För att öka incitamenten för kommuner att öka nybyggnadstakten kan kostnadsutjämnningen ändras så att hänsyn tas till de kommunala kostnader som är förknippade med expansion. Regeringen bör överväga att tillsätta en utredning med denna inriktning.

Genomgående framhålls i svaren på undersökningen att den statliga och delvis även regionala infrastrukturen måste byggas ut för att nybyggnation ska bli möjlig. Detta är inte enbart ett storstadsfenomen utan gäller i stora delar av Sverige. Utbyggd infrastruktur är därför en nyckelfaktor för ökat bostadsbyggande.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Kronologisk förteckning

---

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?  
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdeskatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.
102. Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. S.
103. Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. Ku.
104. Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. Fi.
105. Plats för fler som bygger mer. S.

# Statens offentliga utredningar 2015

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

### Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden. Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
- Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic Performance. [53]
- Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. [87]

- Utbildning för framtidens arbetsmarknad. [90]
- Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt. [93]
- Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. [95]
- Demografins regionala utmaningar. [101]
- Långtidsutredningen 2015. Huvudbetänkande. [104]

### Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
- Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

### Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
- En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
- Lösöre köp och registerpant. [18]
- Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
- Datalagring och integritet. [31]
- Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
- Myndighetsdatalag. [39]
- Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
- Ny patentlag. [41]
- Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
- Nya regler för revisorer och revision. [49]
- Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
- Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]

Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]  
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]  
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]  
För att brott inte ska löna sig. [67]  
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]  
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]  
Fakturabedrägerier. [77]

### **Kulturdepartementet**

Begravningsclearing. [26]  
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]  
Ny museipolitik. [89]  
Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]  
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. [96]  
Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner m.m. [103]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]  
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]  
Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. [99].

### **Näringsdepartementet**

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]  
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]  
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]  
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]  
Service i glesbygd. [35]  
Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]  
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]  
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]  
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]  
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]  
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]  
En förvaltning som håller ihop. [66]  
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]  
Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

### **Socialdepartementet**

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]  
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]  
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]  
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]  
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]  
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]  
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]  
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]  
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]  
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]  
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]  
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]  
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. [98]

Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. [100]

Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn. [102]

Plats för fler som bygger mer. [105]

### **Utbildningsdepartementet**

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.  
+ Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

### **Utrikesdepartementet**

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]