

6 Inrikesflyg

Syftet med detta kapitel är att belysa utvecklingen för inrikesflyget efter liberaliseringen av regelverket 1992. I avsnitt 6.1 görs en genomgång av vad som karakteriserar flygmarknaden. Här behandlas de teoretiska orsakerna till varför konkurrensen på flygmarknaden ofta är begränsad. Därefter beskrivs inrikesflygmarknaden i Sverige före liberaliseringen och liberaliseringsprocessen (avsnitt 6.2 och 6.3). I avsnitt 6.4 redogörs för utvecklingen efter liberaliseringen både ur ett producent- och konsumentperspektiv. Därefter följer avsnitt 6.5 som beskriver tillsynen av flygmarknaden och avsnitt 6.6 som sammanfattar tidigare gjorda utvärderingar. Kapitlet avslutas med en bedömning av utvecklingen på flygmarknaden och liberaliseringens effekter på utvecklingen (avsnitt 6.6).

6.1 Vad karakteriserar marknaden?¹

Den faktor som har haft störst betydelse för flygmarknadens utveckling under 1900-talet är sannolikt den tekniska utvecklingen. Därigenom blev det möjligt att bedriva kommersiell flygtrafik efter första världskriget. Den tekniska utvecklingen har sedan dess successivt pressat ned kostnaderna för flygtrafiken och medfört reellt sjunkande biljettpriser. Enligt Doganis (1991) har intäkten per tonkilometer för reguljärflygbolag som är anslutna till International Air Transport Association (IATA) minskat med cirka tre procent per år i fasta priser mellan 1960 och 1988. Prissänkningarna har öppnat för en kraftig ökning i passagerarvolymen.

Den näst viktigaste faktorn för branschens utveckling är sannolikt det omfattande regelverk som omgärdat flygmarknaden sedan starten. Både biljettpriser och inträdet var reglerat under lång tid i

¹ Detta avsnitt bygger på Bergman (1996), Nordic Competition Authorities (2002), Luftfartsverket (2001) och Bergman (2001), om inget annat anges.

USA och Europa. I Europa var det ofta ett statligt ägt flygbolag som dominerade flygmarknaden, s.k. *flag carriers*.

Flygmarknaden kan beskrivas som en nätverksindustri där de olika noderna (flygplatserna) binds samman av länkar (flyglinjer). Marknaden karaktäriseras av tilltagande skalfördelar på såväl kostnads- som efterfrågesidan. Dessa skalfördelar gör det svårt för mindre aktörer att etablera sig. Det finns även inträdeshinder som begränsar möjligheterna till en fungerande konkurrens på flygmarknaden. Marknaden är kapitalintensiv och komplex, och detta utgör några av de inträdeshinder som begränsar möjligheterna till en långsiktigt fungerande konkurrens på flygmarknaden.

6.1.1 Skalfördelar

Om genomsnittskostnaden faller vid ökad produktion brukar man säga att det existerar tilltagande skalavkastning. Enligt uppskattningar av svenska data minskar genomsnittskostnaden per stolskilometer med cirka 25 procent när ett flygplan med 180 stolar används i stället för ett flygplan med 50 stolar (SIKA 2002a). Luftfartsverket (2001) refererar till två internationella studier som kommer fram till något olika resultat, där Doganis (1991) finner att det finns betydande skalfördelar i flygplansstorlek, medan en studie av Association of European Airlines (AEA 1998) endast visar måttliga skalfördelar. Luftfartsverket (2001) anser att det står klart att det finns visa skalfördelar på flygplansnivå.

Skalfördelarna på flygplansnivå gör att möjligheterna är små att gå in och utmana med till exempel turbopropellerflygplan på en linje där ett flygbolag redan är etablerat med jettrafik. Detta höjer storleken på den insats som krävs för att utmana ett etablerat företag, och skalfördelarna kan därmed fungera som en inträdesbarriär. Risken för ett bestående monopol är därmed överhängande på linjer där det redan finns ett stort och finansiellt starkt bolag etablerat.

När det gäller skalfördelar på flygbolagsnivå, till exempel kostnaderna för markpersonal, marknadsföring och underhåll, anses dessa fördelar vara uttömda redan vid cirka 15 flygplan. Därefter finns det inga signifikanta minskningar av kostnaderna relaterade till flygplansflottans storlek. I stället är det andra faktorer – flygplanens storlek, flyglängd och lönenivån etc. – som avgör kostnaderna (Doganis 1991). Bildandet av allianser, vilket blivit allt vanli-

gare på senare år, syftar visserligen främst till att öka marknadsandelarna, men dessa allianser kan även medföra sänkta kostnader. Samtidigt ökar emellertid kostnaderna för koordinering och beslutsfattande.

Ett flygbolag som flyger på många destinationer kan bygga upp ett nätverk med en så kallad nav-ekerstruktur. Trafiken kan därmed koncentreras till ett färre antal linjer jämfört med ett punkt-till-punkt-nätverk där flera bolag trafikerar de olika destinationerna. Antalet passagerare per avgång blir därmed fler längs ekrarna, och större flygplan kan användas. Större flygplan har som tidigare nämnts en lägre kostnad per säte än mindre flygplan. Den konkurrens som har uppstått de senaste åren har främst varit en konkurrens på enskilda linjer – inte konkurrens mellan nätverk.

6.1.2 Nätverkseffekter

De viktigaste skalfördelarna inom flyget uppstår på efterfrågesidan och kommer sig av att flygbolagen kan erbjuda ett stort linjenät. Dessa skalfördelar brukar benämnas nätverkseffekter. Nätverkseffekter innebär att en konsuments nytta av en produkt ökar när en annan konsument använder samma produkt. Denna effekt kan vara direkt; ett ofta använt exempel är telefonen, där en individs nytta av att ha en telefon ökar med antalet andra individer som också har en telefon.

Det kan också finnas indirekta nätverkseffekter. Då leder en individs efterfrågan till att utbudet av komplementära produkter ökar när nätverket växer, vilket även gynnar andra konsumenter. För flygbranschen kan det illustreras med att nyttan av en flygresor för den enskilde individen visserligen inte ökar för att fler individer efterfrågar flygresor. Däremot leder en ökad efterfrågan på flygresor till att det finns fler resmål och avgångar att välja mellan, vilket i sin tur ökar individens förväntade nytta. Dessa indirekta nätverkseffekter tenderar att gynna dominerande flygbolag med väl utvecklade linjenät, eftersom resenärer oftast föredrar att använda sig av samma bolag för alla delsträckor.

Genom frivilliga bilaterala eller multilaterala överenskommelser kan två eller fler flygbolag öka komplementariteten mellan sina linjenät. En fördel för kunderna är att allianser gör det möjligt att få en biljett utställd i endast ett bolags namn även om flera byten sker på väg till slutdestinationen. En annan fördel för kunderna är

att väntetiderna kortas när flygbolagen kan koordinera sina linjenät och avgångstider. Skalfördelarna kan också förstärkas genom att flygbolagen erbjuder bonusprogram och andra lojalitetsskapande åtgärder (se avsnitt 6.4.6). Ett bonusprogram innebär att medlemmen får bonuspoäng på varje betald resa. Poängen varierar med flygningens resmål, destination och distans samt i vilken klass flygningen sker. Den insamlade poängen kan sedan användas för att ”köpa” en bonusresa. Därmed skapas en komplementaritet mellan helt separata flygresor som görs inom samma flygbolag.

6.1.3 Övriga inträdeshinder²

Vid sidan om de ovan nämnda skalfördelarna finns en rad andra faktorer som fungerar som inträdeshinder och som kan försvåra en väl fungerande konkurrens på flygmarknaden.

Ett betydelsefullt inträdeshinder är att det krävs mycket kapital för att kunna etablera sig på marknaden. Det kan av den anledningen vara svårt för mindre företag att etablera en långsiktigt bärkraftig flygtrafik. Ett annat hinder är att företaget måste ha tekniskt och operativt tillstånd för att bedriva flygtrafik. Grunden för utgivandet av dessa tillstånd är bland annat krav på viss organisationsstruktur och viss finansiell styrka.

En flaskhals som kan vara ett viktigt etableringshinder på flygmarknaden är bristen på attraktiva start- och landningstider, s.k. slots, under vissa tider på dygnet. Fördelningen av slots kan motverka konkurrens om vissa bolag hindras från att få tillgång till attraktiva slots (se vidare avsnitt 6.4.5).

Det finns också beteenden hos etablerade bolag som kan försvåra ett inträde på flygmarknaden för nya bolag. Bonusprogrammen kan vara ett inträdeshinder genom att de ger upphov till inläsningseffekter, där ett byte av flygbolag är förenat med en indirekt kostnad för passagerarna eftersom de går miste om insamlade bonuspoäng. Varumärkeslojalitet är ytterligare en faktor som kan fungera som ett inträdeshinder. Ett starkt varumärke som ligger högt upp på resenärernas preferenslista i kombination med bonusprogram gör det svårt för ett nytt företag att slå sig in på marknaden.

Produktdifferentiering är ett annat sätt att begränsa konkurrensen. Genom att skapa en produkt som skiljer ut sig från konkur-

² Avsnittet bygger på Nutek (1997) och HUI (2001).

renternas försöker företagen skapa lokala monopol på sin produkt. Detta kan till exempel gälla skillnader i servicenivå och servicekvalitet. Konkurrenterna brukar snabbt kopiera ett lyckat koncept hos någon annan, men för mindre och nyetablerade företag kan det vara kostsamt att snabbt matcha andras koncept.

I och med att de facto-monopol ofta tenderar att uppstå på flygmarknaden ökar risken för att monopolföretaget utnyttjar sin dominerande ställning. För att ett annat flygbolag ska överväga att slå sig in på en marknad där det redan finns en dominerande aktör, krävs sannolikt en tydlig och långvarig överprissättning. Monopolföretaget kan möta varje försök till att konkurrera på en viss linje med att omedelbart sänka priserna och gå med förlust på den konkurrensutsatta linjen för att på sikt vinna konkurrensfördelar. Därigenom avskräcks också potentiella konkurrenter från att starta trafik på andra linjer.

6.1.4 Utmaningsbara marknader³

Enligt teorin om utmaningsbara marknader kan en marknad fungera tillfredställande även om bara ett eller ett fåtal företag är aktiva på marknaden (Baumol m.fl. 1982). Detta eftersom monopolisten eller oligopolföretaget inför hotet om potentiell konkurrens tvingas bete sig som på en marknad med perfekt konkurrens. Företaget måste då sätta ett pris och producera en kvantitet som gör att det inte är lönsamt för ytterligare ett företag att etablera sig på marknaden.

Denna teori fördes fram som ett argument inför liberaliseringen av flyget i USA. Det hävdades att ett flygbolag snabbt skulle kunna etablera sig på en ny marknad till låga icke-återvinningsbara kostnader, i synnerhet om bolaget redan bedrev trafik i anslutning till den tänkta linjen.

I praktiken har det visat sig att potentiell konkurrens normalt inte är något bra substitut för faktisk konkurrens på flygmarknaden. Det är förenat med stora kostnader för nya flygbolag att etablera sig, vilket avskräcker från inträde. Flygbolag tenderar också att sätta priserna efter rådande marknadsförhållanden. Först när hotet om en ny aktör realiserats sänks priset som motåtgärd. Flera amerikanska studier som refereras av Borenstein (1992) visar att

³ Avsnittet bygger på HUI (2001), Bergman (1996) och Borenstein (1992), om inget annat anges.

antalet flygbolag har en signifikant effekt på prisnivån. Det genomsnittliga priset på en linje med två aktiva företag var i genomsnitt åtta procent lägre än på linjer med endast ett företag. En tredje aktör på marknaden sänkte priset med ytterligare åtta procent.

Gönenc och Nicoletti (2000) har gjort en studie baserad på data från 27 OECD-länder, där de finner att potentiell konkurrens har en prisdämpande effekt på de dyraste och de mellandyra biljetterna (*business and economic fares*), medan faktisk konkurrens pressar priserna på de billigaste biljetterna (*discount fares*). Datamaterialet bygger dock på listpriser – inte på faktiskt betalda priser.

Luftfartsverket (2001) lyfter i en rapport fram två observationer som rör SAS, som talar för att potentiell konkurrens ändå skulle kunna utgöra en restriktion för flygbolagens prissättning. För det första höjde bolaget inte priserna när Braathens Transwede-del slogs ut. För det andra höjde bolaget priserna efter terrorattacken i USA den 11 september 2001. Normalt borde en nedgång i efterfrågan ha en dämpande effekt på priserna. De försämrade framtidsutsikterna kan dock ha gjort att SAS bedömde att hotet från potentiella konkurrenter minskade, och man såg därför ett utrymme att höja priserna.

6.2 Marknaden före liberaliseringen⁴

Före liberaliseringen 1992 dominerades den svenska inrikesflygmarknaden sedan länge av SAS och Linjeflyg. SAS bildades 1951 av de nationella flygbolagen i Danmark, Norge och Sverige, tillsammans med privata ägare.⁵ Linjeflyg bildades 1957 och ägdes till hälften av SAS och till hälften av Aktiebolaget Aerotransporter (ABA). År 1990 sålde SAS sin halva av Linjeflyg till Bilspedition.

År 1991 hade SAS och Linjeflyg tillsammans en marknadsandel på över 95 procent. Det fanns också ett begränsat antal regionala flygbolag. Linjeflyg trafikerade i huvudsak de linjer som SAS inte ville flyga på, medan de regionala bolagen fick bedriva trafik där inte heller Linjeflyg ville flyga. SAS och Linjeflyg hade de facto monopol på de s.k. primärlinjerna, dvs. de linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät. Denna monopolställning var dock inte lagstadgad utan grundade sig på en etablerad praxis sedan lång tid till-

⁴ Avsnittet bygger på Hultén m.fl. (1999), Bergman (1996), Konkurrensverket (2000), Statskontoret (2004) och SOU 1990:58.

⁵ Det statliga ägandet uppgår till 50 procent, varav den svenska statens innehav var 21,4 procent 2003.

baka. Däremot krävdes tillstånd från regeringen för att få bedriva linjetrafik. Tillståndsprövningen var dock enbart motiverad av säkerhetsskäl.

Vidare stadgades att endast svenska medborgare och juridiska personer kontrollerade av svenska medborgare hade rätt att bedriva trafik inom Sverige, det s.k. cabotageförbudet, samt att SAS hade företräde till utrikes linjefart.

Flygbolag som fick trafikeringstillstånd på en lönsam linje fick samtidigt trafikplikt på vissa olönsamma linjer som man från statens sida ansåg skulle trafikeras av samhällsekonomiska eller regionalpolitiska skäl. Passagerare på linjer med stort passagerarunderlag fick därmed betala ett pris som sannolikt var högre än om marknaden hade varit konkurrensutsatt.

En prisregleringsklausul gjorde att SAS och Linjeflygs priser måste godkännas av Luftfartsverket. Ville ett bolag höja sina priser var de tvungna att ansöka om detta. I ansökan skulle de visa att driftskostnaden för att trafikera linjen hade ökat så pass mycket att prishöjningen kunde anses skälig. Inrikespriserna godkändes av Luftfartsverket som högstapriser, dvs. flygbolagen hade rätt att ta ut lägre priser om de fann detta motiverat. Ett system med differentierade priser hade införts på inrikesflyget redan 1978.

Under monopoltiden var priset inte i första hand ett konkurrensmedel; prisdifferentieringen var i stället ett sätt för flygbolagen att få ut en så stor del av betalningsviljan som möjligt av resenärerna. Denna s.k. *yield management* går i korthet ut på att de passagerare som köper dyrare biljetter alltid ges företräde och att billigare biljetter därefter säljs i mån av plats. För att i möjligaste mån förhindra att affärsresenärerna köper lågprisbiljetter kringgärdas dessa med en mängd restriktioner, exempelvis att de inte är ombokningsbara.

Säkerhetsaspekterna har varit det kanske viktigaste motivet för en starkt reglerad flygmarknad. Ett annat starkt motiv har varit att garantera tillgång till vissa transporttjänster till ett rimligt pris även i glesbygd. Regleringarna motiverades också av att det bedömdes finnas stordriftsfördelar i flygbranschen som gav upphov till naturliga monopol. I frånvaron av prisregleringar skulle biljettpriserna kunna höjas och utbudet minskas på ett sätt som inte var samhällsekonomiskt effektivt.

6.3 Liberaliseringsprocessen⁶

År 1989 tillsattes Konkurrenskommittén (SOU 1990:58). Dess upp-
gift var att utreda hur reglerade sektorer, däribland transportsek-
torn, kunde konkurrensutsättas genom förändrad lagstiftning.
Kommittén ansåg att inrikesflyget var redo för en konkurrensut-
sättning. Tre externa skäl anfördes av kommittén:

- För det första framhölls behovet att bygga upp konkurrens-
kraften hos de svenska företagen inför den stundande liberali-
seringen av inrikesflyget inom EU.
- För det andra den kraftiga volymtillväxten inom svensk inrikes-
flyg på över 250 procent mellan 1980 och 1990.
- För det tredje hade liberaliseringen av det amerikanska inrikes-
flyget 1978 visat sig effektivisera flygmarknaden med generellt
bättre utbud och lägre priser som följd.

I mer principiella termer motiverade kommittén att konkurrens
inom inrikesflyget skulle gynna konsumenterna genom ökad kund-
anpassning och effektivitet, ökad flexibilitet och bättre utvecklings-
möjligheter för branschen. Konkurrenskommittén ansåg dock att
det var svårt att förutse alla effekter av en liberalisering, eftersom
det var svårt att på förhand bedöma hur företagen skulle komma att
agera. Följande sannolika positiva effekter pekades dock ut av kom-
mittén:

- nya företag och ett ökat trafikutbud
- utveckling av nya direktlinjer
- utveckling av ett nytt nav-ekersystem bredvid Arlanda
- lägre biljettpriser
- bättre service
- lägre underskott och lägre kostnader för regionalpolitiskt moti-
verade flyglinjer
- färre dödsfall i trafiken genom att flyget tog marknadsandelar
från mindre säkra transportslag.

I kommitténs betänkande diskuteras två alternativ för en liberalise-
ring – antingen en fullständig eller en partiell. Inledningsvis före-
språkade kommittén en partiell liberalisering. Skälet till detta var
att kommittén befarade att en fullständig liberalisering skulle leda
till att stabiliteten i trafikförsörjningen rubbades. Det skulle också

⁶ Avsnittet bygger på Statskontoret (2004), om inget annat anges.

kunna leda till negativa effekter för regionaltrafikens utveckling. Dessutom ansågs det finnas en risk för att SAS och Linjeflyg skulle utnyttja sin dominerande ställning på marknaden för att slå ut eventuella konkurrenter. Kommittén ansåg dock att en fullständig liberalisering var nödvändig i ett senare skede, när nya företag etablerats och när trafiken i Europa öppnats för konkurrens.

Konkurrenskommitténs slutförslag var att i ett första steg införa fri konkurrens på de 8–10 största inrikes flyglinjerna (med fler än 300 000 passagerare per år). På de mindre linjerna skulle marknadsinträdet och prisnivån fortsatt vara reglerat. Regeringen ansåg emellertid att kapacitetsbristen på Arlanda utgjorde ett hinder för en fungerande konkurrens, och man föreslog därför att konkurrens enbart skulle tillåtas mellan SAS och Linjeflyg (prop. 1990/91:87). Detta beslut trädde i kraft den 1 januari 1992. Drygt en månad senare lade SAS ett bud på aktiemajoriteten i Linjeflyg och satte därmed den tänkta konkurrensen ur spel. Köpet godkändes av den dåvarande Näringsfrihetsombudsmannen med motiveringen att Linjeflyg var nära konkurs och det inte bedömdes finnas någon annan tänkbar svensk köpare (vid denna tidpunkt gällde ett förbud för utländska bolag att bedriva inrikestrafik). SAS ålades att uppfylla ett antal villkor som skulle underlätta marknadsinträde och etablering för andra inrikes flygbolag; bland annat skulle SAS frigöra 100 av sina 568 slottider under högtrafikperiod per vecka.

SAS förvärv av Linjeflyg, tillsammans med en nästan 20-procentig nedgång av antalet resenärer på inrikesflyget mellan 1990 och 1991 vilket minskade trycket på Arlanda, medförde att regeringen den 29 april 1992 beslutade att liberalisera inrikesflyget från och med den 1 juli 1992 (prop. 1990/91:100). Regeringens principiella motiv och förväntade effekter av att konkurrensutsätta inrikesflyget var i linje med de motiv som tidigare framförts av Konkurrenskommittén. I korthet innebar liberaliseringen av inrikesflygmarknaden följande:

- Regleringen av priser och trafikprogram avskaffades.
- Kravet på tillstånd för varje linje kvarstod och skulle liksom tidigare sökas hos regeringen. Grundregeln var att alla svenska flygbolag skulle ha rätt att trafikera en viss linje, givet att de uppfyllde de krav på teknisk kompetens och ekonomisk stabilitet som fanns. Inget bolag skulle ges företräde.
- Avsteg från beslutet om fri konkurrens kunde ske om det var regionalpolitiskt motiverat.

- Säkerhets- och miljökraven förblev oförändrade.
- SAS fortsatte inledningsvis att vara ansvarig för slotsfördelningen på Arlanda.

De nya reglerna för inrikesflyget avsåg till en början endast svenska flygbolag. Regeringen ville nämligen avvakta EU:s regelverk vad gällde ett upphävande av cabotageförbudet. I och med EU:s tredje paket för flyget 1997 upphörde inskränkningarna av utländska EU-bolags rätt att bedriva inrikestrafik inom unionen (se avsnitt 6.4.12).

6.4 Inrikesflyget efter liberaliseringen

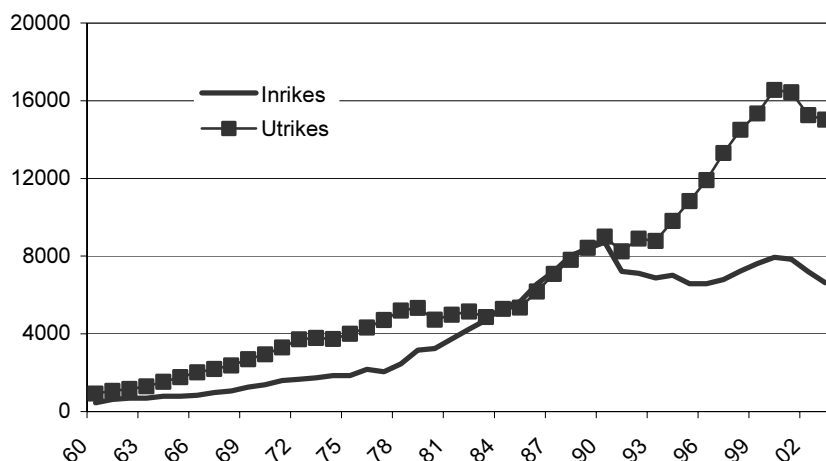
6.4.1 Marknadsförhållanden

Sveriges flygplatser trafikerades 2003 av totalt cirka 22 miljoner passagerare, varav cirka 6,6 miljoner var inrikespassagerare. I figur 6.1 nedan visas utvecklingen av antalet passagerare på svenska flygplatser under perioden 1960–2003. I början av 1970-talet flög knappt 2 miljoner passagerare inrikes, medan ungefär dubbelt så många flög utrikes. Därefter ökade inrikesflyget snabbt och översteg i slutet av 1980-talet antalet utrikesresor. Lågkonjunkturen i början av 1990-talet medförde dock att passagerarvolymen minskade från 8,7 till 7,2 miljoner, vilket motsvarade en nedgång med cirka 17 procent. Antalet inrikes flygresor stagnerade därefter kring 7 miljoner per år.

År 1997 vände dock utvecklingen igen och resandet steg med i genomsnitt cirka 5 procent per år fram till 2001. Konjunkturavmattningen, i kombination med terrorattacken den 11 september 2001, har därefter fått inrikesresandet att minska 3 år i följd. Från och med andra kvartalet 2004 har emellertid utvecklingen vänt och antalet inrikespassagerare har återigen börjat öka.

Figur 6.1 Antal passagerare på svenska flygplatser, 1960–2003

Tusental



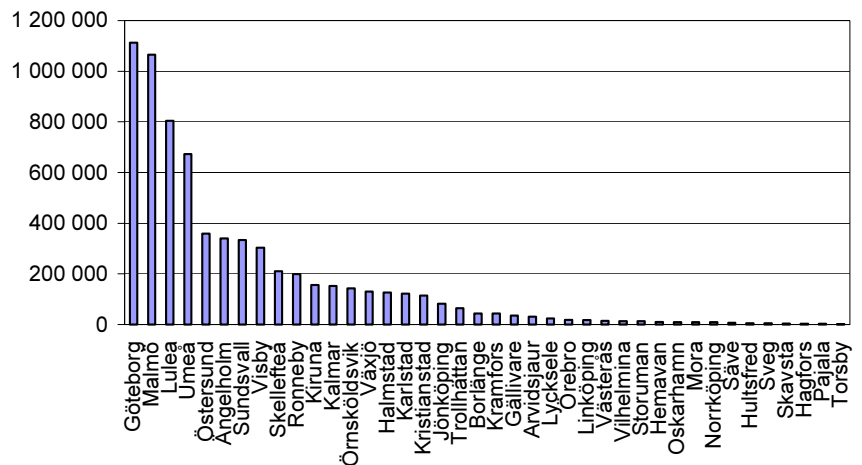
Källa: Luftfartsverket.

Luftfartsverket äger och förvaltar 15 flygplatser samt driver den civila trafiken vid ytterligare 3 flygflottiljer och 1 kommunal flygplats. De största flygplatserna är Arlanda, Landvetter, Sturup och Bromma. Utöver de statliga flygplatserna finns det 23 flygplatser som drivs i kommunal eller privat regi.⁷

Den svenska inrikestrafiken är extremt koncentrerad till Stockholm. Enligt Luftfartsverkets statistik går cirka 97,5 procent av all inrikestrafik, mätt i antal passagerare, på sträckor till och från eller via Stockholm. Figur 6.2 visar antalet inrikesresenärer under 2003 för flygplatser utanför Stockholm. Som framgår av figuren är det stora skillnader i passagerarvolymen på de olika linjerna. Merparten (31 av 40) av linjerna hade färre än 200 000 årspassagerare. Av dessa hade 23 linjer färre än 100 000 årspassagerare. Endast 8 linjer hade fler än 300 000 årspassagerare, och 2 linjer (Göteborg och Malmö) hade fler än 1 miljon årspassagerare.

⁷ www.lfv.se (2004-10-12).

Figur 6.2 Antal inrikespassagerare på flygplatser utanför Stockholm, 2003



Källa: Luftfartsverket.

6.4.2 Konkurrensutvecklingen⁸

År 1991 hade SAS 38 procent och Linjeflyg 58 procent av inrikesmarknaden. Strax före liberaliseringen köptes, som tidigare nämnts, Linjeflyg av SAS, som därmed fick över 95 procent av inrikesmarknaden.

Det första företaget att utmana SAS var Transwede som 1992 startade trafik på tre linjer från Stockholm med stort passagerarunderlag (Malmö, Luleå och Umeå). Under de kommande åren startades även nya linjer till Sundsvall, Jönköping och Halmstad. Under kortare perioder trafikerades även Visby och Gällivare. Redan 1995 vändes dock expansionen i stagnation, och Malmö- och Gällivarelinjerna lades ned. Under 1996 och 1997 köptes Transwede av det norska flygbolaget Braathens som övertog de linjer som Transwede hade trafikerat. Braathens lyckades dock inte vända utvecklingen, och 1999 hade alla Transwedens linjer avvecklats.

Den andra betydande utmanaren var Malmö Aviation. Även detta bolag valde att gå in på linjer med stort passagerarunderlag. Bolaget flög från Bromma till Malmö och Göteborg och kunde

⁸ Avsnittet bygger på Bergman (1996), Bergman (2001) och Luftfartsverket (2001), om inget annat anges.

därmed erbjuda en något annorlunda produkt än SAS. År 1998 köptes även Malmö Aviation upp av Braathens och bolaget bytte namn till Braathens Malmö Aviation. I slutet av 1998 halverades verksamheten. Arlandanätet lades ned och företaget koncentrerade sin inrikestrafik till Bromma.

År 2001 köpte SAS Braathens, varpå Malmö Aviation exkluderas av konkurrensmässiga skäl och återigen blev ett självständigt bolag. Malmö Aviation flyger för närvarande från Bromma till Göteborg, Malmö och Umeå.⁹

De bägge utmanarna valde olika strategier för att konkurrera med SAS. Transwedes konkurrensstrategi var att hålla väsentligt lägre priser än SAS samtidigt som man erbjöd en högre servicenivå. Strategin möjliggjordes genom att Transwede bedömde sig ha en kostnadsnivå som låg cirka 20–30 procent lägre än konkurrentens. SAS valde dock att matcha Transwedes priser samtidigt som det totala antalet avgångar ökade kraftigt. Priskriget blev emellertid kortvarigt med stora förluster för bägge bolagen. Förlusterna gjorde att SAS drog ned kapaciteten på Norrlandslinjerna och att Transwede övergav flera linjer.

Malmö Aviation valde i stället en högprisstrategi, vilket var möjligt genom täta avgångar och genom att Bromma ligger närmare Stockholms centrum än Arlanda.

I samband med liberaliseringen bildades Skyways genom en sammanslagning av två mindre flygbolag. Bolaget har därefter vuxit snabbt genom förvärv av ett antal mindre bolag. År 1997 inleddes ett samarbetsavtal mellan Skyways och SAS, som i huvudsak innebär att Skyways anpassar sin trafik till SAS trafik. Sedan våren 1998 ägs Skyways till 25 procent av SAS.¹⁰ Skyways trafikerar för närvarande 18 inrikeslinjer och 8 utrikeslinjer.¹¹ Bolaget har riktat in sig på relativt passagerarsvaga linjer, dvs. linjer med färre än 100 000 passagerare per år.

Vid sidan av Transwede och Malmö Aviation hade SAS fram till 2001 utmanats av ytterligare tre bolag som bedriver reguljär jettrafik – Air Nordic, Nordic European och Fly European.¹² Konkurrensen var som störst de första åren efter liberaliseringen, och

⁹ www.malmoaviation.se (2004-11-08).

¹⁰ Svenska staten har därmed ett indirekt ägande i Skyways.

¹¹ www.skyways.se (2004-11-08).

¹² Air Nordic trafikerade linjen Stockholm–Borlänge under perioden 1994–1996. Nordic European trafikerade linjen Stockholm–Östersund under perioden 1995–1997. Fly European började trafikera linjen Skavsta–Malmö i maj 2000, men linjen lades ned redan efter några månader.

SAS marknadsandel minskade under den perioden från 95 procent till cirka 65 procent 1995. Därefter ökade SAS marknadsandel igen och var 2001 uppe i cirka 75 procent, se tabell 6.1. Tillsammans med det delägda Skyways hade SAS nästan 90 procent av inrikesmarknaden.

Tabell 6.1 Andel av inrikespassagerarna, 1992–2001

Procent	1992	1995	2001
SAS	38	65	74
Linjeflyg	58	-	-
Transwede/Braathens	-	13	-
Malmö Aviation	-	13	10
Skyways	-	-	13

Källor: Uppgifterna för 1992 och 1995 är hämtade från Hultén m.fl. (1999), uppgifterna för 2001 kommer från Nordic Competition Authorities (2002).

Sedan 2001 har flera nya aktörer kommit in på inrikesmarknaden, samtidigt som redan etablerade bolag har börjat trafikera sträckor där SAS och Skyways tidigare haft monopol. Det finns för närvarande 11 flygbolag som bedriver inrikesflygtrafik på ett 70-tal linjer.¹³

Nordic Airlink (numera Flynnordic) började i november 2001 att trafikera sträckan Stockholm–Luleå, där SAS tidigare varit den enda operatören.¹⁴ Från och med mars 2004 är det fyra bolag (SAS, Flynnordic, Fly Me och Malmö Aviation) som trafikerar sträckan Stockholm–Göteborg och konkurrerar om cirka 1,1 miljoner passagerare per år. Luftfartsverket (2004b) bedömer dock att det finns överkapaciteten på linjen.

Fly Me startade samtidigt trafik på linjen Stockholm–Malmö, och i september 2004 utökade bolaget sitt utbud med linjen Stockholm–Ängelholm; på bägge dessa sträckor hade SAS tidigare monopol. Ett regionalt flygbolag, Swe Fly, har också tagit upp konkurrensen med SAS på linjerna Stockholm–Kalmar och Stockholm–Ronneby. De nya flygbolag som kommit in på inrikesmarknaden har alla kallat sig lågkostnadsbolag.

SAS möter för närvarande konkurrens på 7 inrikeslinjer enligt Luftfartsverkets destinationsutbud för tredje och fjärde kvartalet 2004. Konkurrenssituationen har därmed förbättrats under senare

¹³ Luftfartsverket – Destinationsutbud tredje och fjärde kvartalet 2004.

¹⁴ Nordic Airlink använder namnet Flynnordic som varumärke från och med oktober 2004.

är även om det är för tidigt att dra några långsiktiga slutsatser. Luftfartsverket (2001) bedömer att upp till 10 inrikeslinjer har en efterfrågevolym som ger utrymme för mer än ett bolag.

Erfarenheterna visar att en utmanare måste särskilja sig från det redan etablerade företaget för att lyckas. Detta kan ske på flera olika sätt. Ett sätt att särskilja sig är geografisk särskiljning, dvs. genom att undvika det dominerande företags huvudnav. I stället kan utmanaren flyga mellan andra orter eller välja en annan flygplats, vilket Malmö Aviation gjort. Ett annat sätt att särskilja sig är att flyga med små plan på små linjer, eftersom det dominerande företaget vanligtvis inte brukar konkurrera om de allra minsta linjerna. Ytterligare en strategi att särskilja sig är att erbjuda ett lägre pris till följd av en lägre servicenivå. (Luftfartsverket 2001).

6.4.3 Kapacitet

Kabinfaktorn

Kabinfaktorn visar andelen passagerare i relation till antalet tillgängliga säten på en flyglinje och är ett mått på flygplanens kapacitetsutnyttjande. År 2003 var den genomsnittliga kabinfaktorn marginellt högre än 1992, men den har varierat under perioden, se tabell 6.2.

Tabell 6.2 Kabinfaktorn inrikesflyg på samtliga Luftfartsverkets flygplatser, 1992–2003

Procent

<i>År</i>	<i>Kabinfaktor</i>
1992	60
1995	63
1997	59
2000	64
2003	62

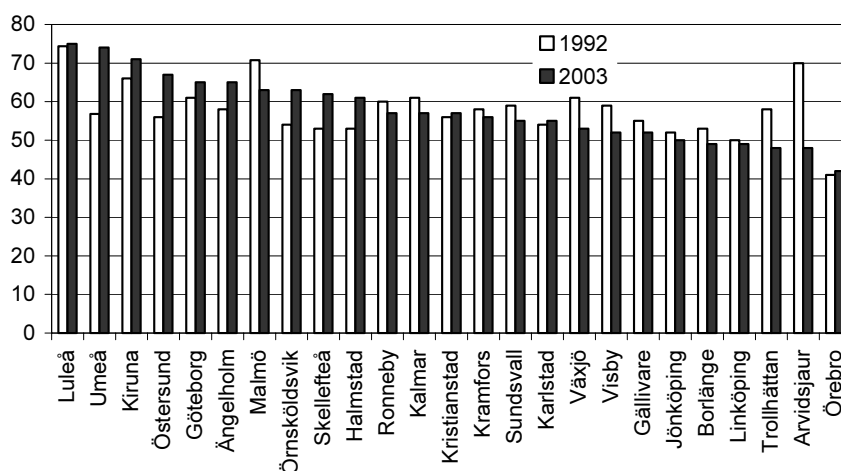
Källa: Luftfartsverket.

Kabinfaktorn skiljer sig åt mellan olika linjer. På en linje med många affärsresenärer är kabinfaktorn normalt lägre än för en linje med en stor andel privatresenärer. På en linje där flygbolagen väljer att konkurrera med kapacitet snarare än med pris kommer detta att yttra sig i en relativt låg kabinfaktor.

Av figur 6.3 nedan framgår att kabinfaktorn har ökat på knappt hälften av linjerna till och från Stockholm mellan 1992 och 2003. Ökningen har varit störst på linjerna till Umeå, Östersund, Sundsvall och Örnsköldsvik. Den största minskningen svarar Arvidsjaur, Trollhättan, Växjö och Malmö för. Luleå har haft den högsta kabinfaktorn både 1992 och 2003 – cirka 75 procent. Lägst kabinfaktor har Örebro har haft – cirka 40 procent. På linjer med en ensam operatör, till exempel Kiruna och Östersund, har kabinfaktorn varit högre än på konkurrensutsatta linjer, till exempel Göteborg och Malmö.

Figur 6.3 Kabinfaktorn 1992 och 2003 på linjer till och från Stockholm (Arlanda)

Procent



Källor: Luftfartsverket och egna beräkningar.

Turutbudet

Antalet avgångar kan ses som ett mått på servicenivån och därmed vara ett konkurrensmedel. I tabell 6.3 nedan redovisas hur antalet avgångar på linjer till och från Stockholm har utvecklats sedan 1992. Totalt sett har antalet avgångar ökat något sedan liberaliseringen. På linjer där det har funnits flera konkurrerande bolag sedan liberaliseringen har antalet avgångar ökat. Det gäller de passagerartunga linjerna till Göteborg, Malmö, Luleå och Umeå. De

linjer som tidvis varit konkurrensutsatta har inledningsvis haft en ökning av antalet avgångar under den perioden för att därefter minska, till exempel linjerna till Sundsvall, Jönköping och Östersund. På de linjer där det hade etablerats ytterligare en aktör i november 2004, dvs. linjerna till Ängelholm, Skellefteå, Ronneby och Kalmar, har utbudet ökat jämfört med motsvarande månad 2000. För de sträckor som aldrig har varit konkurrensutsatta har antalet avgångar däremot vanligtvis minskat eller varit oförändrat.

Tabell 6.3 Antal avgångar per vecka på linjer till Stockholm (Arlanda och Bromma) samt förändring

Antal respektive procent

	januari 1992	November 1995	november 2000	november 2004	Förändring januari 1992– november 2004
Göteborg	95	146	175	192	+102 %
Malmö	83	133	169	157	+89 %
Luleå	74	89	84	72	-3 %
Umeå	72	74	69	94	+31 %
Östersund	52	37	49	32	-38 %
Sundsvall	58	75	58	39	-33 %
Visby	50	92	112	109	+118 %
Jönköping	49	29	48	37	-24 %
Halmstad	37	28	61	45	+22 %
Borlänge	50	53	34	26	-48 %
Ängelholm	66	50	48	63	-5 %
Skellefteå	34	32	32	48	+41 %
Ronneby	53	35	41	54	+2 %
Kalmar	25	30	35	34	+36 %
Kiruna	13	28	14	13	0 %
Växjö	42	35	40	22	-48 %
Karlstad	55	48	36	23	-58 %
Kristianstad	37	30	34	41	+11 %

Källa: Luftfartsverket.

6.4.4 Infrastrukturavgifter

Flygets infrastruktur finansieras i huvudsak av trafikavgifter som Luftfartsverket tar ut. I samband med liberaliseringen genomfördes förändringar av Luftfartsverkets avgiftsstruktur. Tidigare betalade SAS och Linjeflyg, något förenklat, en årlig klumpsumma (Berg-

man 1996). Efter liberaliseringen är i stället avgifterna proportionerliga mot flygplanens storlek och antalet landningar. Dessa avgifter ligger inbakade i flygbolagens biljettpriser. Infrastrukturavgifterna består av olika komponenter: startavgift, avgasavgift, bulleravgift, TNC (*Terminal Navigation Charge*), passageraravgift, säkerhetsavgift och undervägsavgift.

Luftfartsverket utformar avgifterna på de statliga flygplatserna i enlighet med International Civil Aviation Organizations (ICAO) principer. Avgifterna ska vara icke-diskriminerande, kostnadsbaserade och transparenta. Vilket innebär att de statliga flygplatserna därmed inte får ta ut olika avgifter för olika flygbolag. Flygbolagen ska vidare kunna påverka och medverka i utformningen av avgiftssystem genom konsultationer. För de icke-statliga flygplatserna finns däremot inga särskilda regler för avgifterna utan dessa flygplatser kan variera sin prissättning mellan flygbolagen.

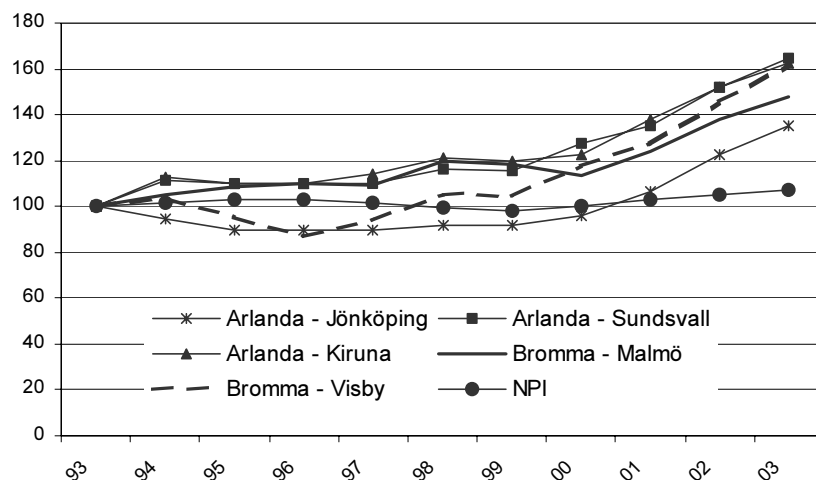
Enligt regeringsbeslut får infrastrukturavgifterna, exklusive undervägsavgifter, luftfartsskyddsavgifter och bulleravgifter, igenomsnitt öka med högst nettoprisindex (NPI), mätt från och med 1993. Luftfartsverket har dock inte nyttjat prisjusteringsutrymmet enligt NPI fullt ut, utan man har cirka 3–4 procent kvar att nyttja. Ambitionen är att inte öka avgifterna under perioden 2004–2008.

Luftfartsverket ger, liksom de flesta andra flygplatser i Europa, rabatter för ny trafik. Dessa rabatter följer Europeiska kommissionens beslut i Charleroi-målet som tillåter rabatterade avgifter för ny trafik under en femårsperiod. Rabatterna omfattar start- och passageraravgifter.

Som framgår av figur 6.4 nedan har infrastrukturavgifterna ökat på samtliga de undersökta linjerna. Den kraftigaste ökningen har skett på sträckorna Arlanda–Sundsvall, Arlanda–Kiruna och Bromma–Visby. Där har avgifterna ökat med drygt 60 procent sedan 1993. Arlanda–Jönköping har haft den lägsta ökningen – cirka 35 procent. Det är framför allt säkerhetsavgifterna som har stigit kraftigt, beroende på höjda säkerhetskrav och därmed ökade kostnader för luftfartsskyddet efter terrorattacken den 11 september 2001. Från och med den 1 juli 2004 sänkte dock Luftfartsverket avgifterna, och prissänkningen innebär att Luftfartsverkets avgifter minskar från 176 till 164 kronor per passagerare på en normalflygning med Boeing 737 mellan Arlanda och Landvetter.

Figur 6.4 Infrastrukturavgifternas nominella utveckling för fem inrikessträckor 1993–2003

Index 1993 = 100



Källa: Luftfartsverket.

6.4.5 Start- och landningstider¹⁵

En förutsättning för att ett nytt flygbolag med operativ licens ska kunna etablera sig, eller att befintliga bolag ska kunna utöka sitt trafikutbud, är att det finns tillgång till start- och landningstider, s.k. slots, på attraktiva tider. En slottid är en tid då man kan nyttja start- eller landningsbanan. Den är inte i sig öronmärkt för en viss slutdestination, utan det är i princip upp till flygbolagen att använda sina erhållna slots för start och landning på inrikes eller utrikes flygningar.

När efterfrågan på slots överstiger utbudet måste de tillgängliga tiderna fördelas. Det system för fördelning som för närvarande i huvudsak tillämpas i Europa och Sverige är administrativt till karaktären. Fördelningen styrs av Europeiska rådets förordning nr 95/1993 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (Slotsförordningen). Det finns dock flera alternativa sätt att hantera kapacitetsbristen:

¹⁵ Detta avsnitt baseras på Konkurrensverket (2001) och Luftfartsverket (2001), om inget annat anges.

- *Utauktionering av slots*, vilket har prövats vid några amerikanska flygplatser. Auktionen kan avse en permanent eller en tidsbegränsad rätt till en viss slottid. Flygbolagen kan också ges rätt att handla med slots, som i USA. Det är dock inte självklart att ett auktionsförfarande är det mest effektiva sättet att skapa konkurrens. De etablerade företagen kan bjuda över nyetablerade företag även om de inte behöver nya slottider, eftersom mindre konkurrens möjliggör högre priser.
- *Peak-load pricing*, vilket innebär att priset sätts högt när efterfrågan är hög (morgnar och eftermiddagar) och lågt vid andra tider på dygnet. Priset anpassas så att efterfrågan inte blir större än antalet tillgängliga slots. Denna metod används vid flygplatserna i Londonområdet. Priserna är dock begränsade, eftersom efterfrågan fortfarande överstiger utbudet under högtrafikperioderna.
- *Köbildningsprincipen*, vilken används vid de flesta amerikanska flygplatser. Den innebär att start- och landningstiderna inte är vikta för ett visst flygbolag. I stället får planen landa eller avgå i den ordning de anländer eller är redo att lämna flygplatsen. Denna metod är dock svår att använda när trängselnivån är hög, vilket är fallet vid de stora europeiska flygplatserna.

EU:s slotsförordning

Slotsförordningen fastslår att slots vid en bristsituation ska fördelas av en samordnare för flygplatsen på ett neutralt, icke-diskriminerande och transparent sätt. Det ska även finnas en samordningskommitté, där representanter för de flygbolag som trafikerar flygplatsen regelbundet, berörda flygplatsmyndigheter och flygtrafiktjänsten ingår. Kommitténs roll är rådgivande gentemot samordnaren. Samordnaren ska delta i de internationella tidtabellkonferenser för flygbolag som arrangeras av IATA två gånger per år. Konferenserna riktar sig till alla flygbolag och samordnare på global basis. Inför konferenserna, som hålls cirka fyra–fem månader innan respektive säsong börjar, lämnar flygbolagen in önskemål om slottider till samordnaren på den aktuella flygplatsen. Samordnaren fördelar sedan tiderna under strikt sekretess och i enlighet med de prioriteringsprinciper som finns i slotsförordningen.

En grundprincip i prioriteringen är principen om hävdvunna rättigheter, s.k. *grandfather's rights*. Dessa innebär att ett flygbolag

som nyttjat sina slottider till minst 80 procent har företräde till samma slottider följande säsong. Nya företag ges företrädesrätt till hälften av de slottider som frigörs. Ett nytillträdande flygbolag som erbjudits slots inom en timme före eller efter ansökt tid men tackat nej förlorar sin status som nytillträdande. Slottiderna får inte säljas eller skänkas bort, men däremot kan två bolag byta tider med varandra.

För närvarande ses slotsreglerna inom EU över.¹⁶ Europaparlamentet och rådet har antagit förordningen (EG) nr 793/2004 av den 21 april 2004 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93. Definitionen av slottid har förändrats, så att det numera klargörs att slot inte innebär någon äganderätt utan enbart en rätt för flygbolagen att starta och landa på flygplatser på vissa specifika dagar och vid vissa tidpunkter. Därutöver har definitionen av nytillträdande flygbolag breddats. Vidare har sanktionsmöjlighet införts när flygbolag trafikerar flyglinjer vid tidpunkter som i betydande grad avviker från de tilldelade slottiderna.

Europeiska kommissionen har också föreslagit att en andrahandsmarknad för slots skapas för att underlätta tillträdet för nytillträdande flygbolag.¹⁷

Slotsfördelningen i Sverige

Samordnade flygplatser i Sverige enligt slotsförordningen är Arlanda och Bromma. Luftfartsverket har gett en självständig organisation, Airport Coordination Sweden (ACS) i uppdrag att samordna och fördela slots på Arlanda och Bromma. ACS bildades 1995 och är en ekonomisk förening som ägs till 50 procent av Luftfartsverket och till 50 procent av svenskregistrerade flygbolag.¹⁸ I styrelsen sitter representanter för svenska flygbolag och Luftfartsverket. Samordningskommittén på Arlanda heter Arlanda Airport Coordination Committee (AACC) och på Bromma heter den Bromma Airport Coordination Committee (BACC).

För närvarande flyger 62 flygbolag från Arlanda, varav 56 endast utrikes, 5 utrikes och inrikes samt 1 enbart inrikes. Under 2003 reste drygt 15 miljoner resenärer till eller från Arlanda, varav en tredjedel reste inrikes. Arlanda är SAS hemmanav, och flygbolaget

¹⁶ Se bland annat rapport beställd av Europeiska kommissionen utförd av NERA (2004).

¹⁷ Europeiska kommissionen (2004).

¹⁸ Mellan 1988 och 1995 var det SAS som på uppdrag av Luftfartsverket fördelade slottiderna på Arlanda.

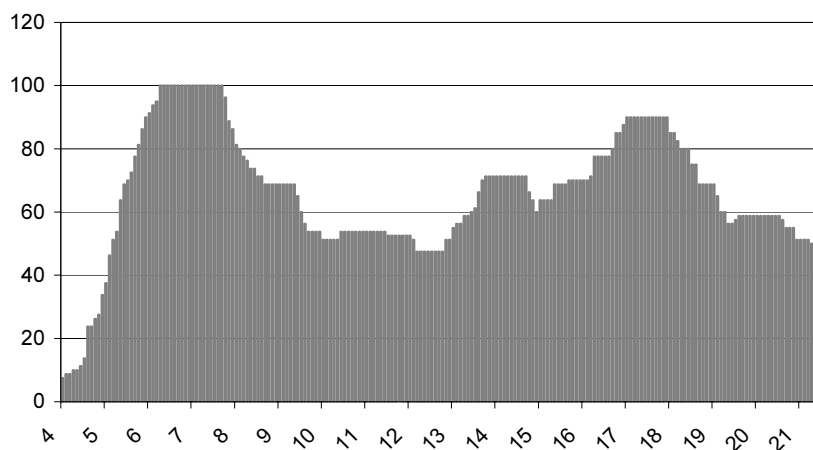
har cirka 40 procent av slottiderna medan Skyways har cirka 10 procent. Tillsammans har de bägge flygbolagen därmed cirka 50 procent av antalet slots på Arlanda.¹⁹

Den tredje start- och landningsbanan på Arlanda, som togs i bruk i april 2003, har ökat antalet rörelser per timme på flygplatsen från 76 till 80 stycken.²⁰ Av figur 6.5 nedan framgår att det för närvarande inte råder några kapacitetsbegränsningar på Arlanda, med undantag för högtrafikperioden på vardagsmorgnar. Enligt Luftfartsverket väntas inga generella kapacitetsbegränsningar uppstå inom de närmaste 10–15 åren.

I takt med att resandet ökar framöver kan man förvänta sig begränsningar under högtrafikperioderna. Men först när trängseln nått en sådan nivå att full kapacitet råder mer än 8 timmar per dygn aktualiseras frågan om nya baninvesteringar. Detta väntas inträffa under perioden 2020–2025.²¹

Figur 6.5 Kapacitetsutnyttjandet på Arlanda vid olika tidpunkter på dygnet under vardagar vintersäsongen, 2004

Procent



Källa: ACS.

Bromma flygplats hade 2003 cirka 1,3 miljoner resenärer. Förutom Malmö Aviation är det 5 ytterligare bolag som flyger från Bromma. Slotsfördelningen på Bromma är av en annan karaktär än på

¹⁹ ACS, 2004-10-22.

²⁰ Från och med 2004-10-31.

²¹ Luftfartsverket, 2004-10-14.

Arlanda. På Bromma begränsas flygtrafiken av hårda miljökrav – bara de allra tystaste flygplanen får trafikera flygplatsen och bara på dagtid – och det är årskapaciteten som fördelas mellan bolagen. Maximala antalet slots per år är 35 000 stycken. För närvarande nyttjas cirka 30 000 stycken, varav Malmö Aviation har mer än hälften.²² Bromma har ett avtal med staten och Stockholms stad som innebär att marken som flygplatsen nyttjar får disponeras för flygtrafik till och med 2011. Därefter måste ett nytt avtal ingås för att flygtrafiken ska kunna fortsätta.

Ett flygbolag som vill klaga på fördelningen av slots ska lämna sitt klagomål till samordningskommittén dvs. till AACC på Arlanda och till BACC på Bromma. I dessa kommittéer deltar de flygbolag som trafikerar flygplatsen. Kommittén ska behandla ärendet inom en månad från det att klagomålet lämnats in, och om möjligt lägga fram förslag för samordnaren om hur problemet kan lösas. Om någon lösning inte står att finna får den ansvariga medlemsstaten inom ytterligare två månader föreskriva att en branschorganisation för lufttrafikföretag eller flygplatser eller annan tredje part medlar i ärendet. Det är således i första hand de flygbolag som redan har slots på en flygplats som ska delta i behandlingen av ett klagomål rörande fördelning av slots till ett ansökande flygbolag.

Principen om hävdvunna rättigheter gör att antalet förändringar i slotsfördelningen från en säsong till ett annan är begränsat. Merparten av alla slots rullas bara över från halvår till halvår. Normalt frigörs cirka 5–10 slots i högtrafikperiod, vilka kan fördelas till ansökande flygbolag. Enligt ACS har det dock inte inkommit några klagomål på fördelningen av slots.²³

6.4.6 Flygbonusprogram²⁴

För att skapa kundlojalitet använder flygbolagen ofta bonusprogram, så kallade *Frequent Flyer Programs* (FFP). FFP är utformade på så sätt att medlemmen tjänar in poäng vid varje flygning. Poängen varierar med flygningens destination och distans samt i vilken klass flygningen företas. De insamlade poängen kan sedan tas ut i form av gratis tjänster, till exempel en ny resa, hotellnätter, hyrbil eller något liknande. För att kunna lösa in och använda

²² ACS 2004-10-22.

²³ ACS 2004-10-27.

²⁴ Avsnittet bygger på Nordic Competition Authorities (2002), Konkurrensverket (2003) och Konkurrensverket (2004), om inget annat anges.

poängen måste medlemmen nå upp till en viss förutbestämd poängnivå. En resa med ett flygbolag som ingår i en allians berättigar vanligtvis till bonuspoäng i valfritt bonusprogram inom alliansen. Medlemskapet är personligt och det är den enskilde resenären som tjänar in poängen.

Flygbonusprogram är öppna för alla resenärer men riktar sig främst till affärsresenärerna. Den bonusgrundande resan betalas som regel av arbetsgivaren medan de intjänade poängen tillfaller affärsresenären personligen. Den privata användningen av bonuspoängen är en skattepliktig förmån, men den är i praktiken svår att beskatta eftersom skattemyndigheterna saknar eller har bristfällig information. Enligt Konkurrensverket ligger belöningen i de svenska bonusprogrammen ofta på mellan 5–15 procent av det totala inköpsvärdet hos varje medlem.

Inom den ekonomiska litteraturen finns det teoretiskt stöd för att bonusprogrammen ger upphov till inläsningskostnader, dvs. kostnader för resenärerna för att byta från ett flygbolag till ett annat, genom att de ger resenärerna starkare drivkrafter att anlita samma bolag flera gånger. Bonusprogrammen anses även som ett inträdeshinder för konkurrerande flygbolag, eftersom resenärer tenderar att ansluta sig till det program som erbjuder flest avgångar och störst linjenät. Bonusprogrammets styrka beror på om de kan kopplas till ett nätverk eller inte. Det är därmed svårt för mindre bolag att konkurrera, eftersom deras linjenät är för litet för att göra dem konkurrenskraftiga.

Det kan dock även finnas samhällsekonomiskt positiva effekter av bonusprogram. En sådan positiv effekt skulle kunna uppstå genom skalfördelar i produktionen. Om kostnadsminskningarna på produktionssidan är tillräckligt stora kan bonusprogrammen öka den samhällsekonomiska effektiviteten, genom att de stimulerar till ett ökat resande. En annan positiv effekt kan uppkomma via administration och registrering av bonuspoäng. Den information om resenärernas preferenser och resemonster som flygbolagen lagrar gör att marknadsföringen av vissa tjänster kan riktas mot specifika målgrupper, vilket i sin tur kan öka effektiviteten i informationsgivningen.

Flygbonusprogram introducerades 1981 av American Airlines i USA och spred sig snabbt till de andra större amerikanska flygbolagen. I början av 1990-talet introducerades det första flygbonusprogrammet i Europa. SAS introducerade sitt bonusprogram Euro-Bonus 1992. Till att börja med omfattade EuroBonus endast inter-

nationella resor. Nätverket Star Alliance som startades 1997 gav SAS EuroBonus-medlemmar möjlighet att tjäna in och nyttja poäng i hela nätverk, och i maj 1997 utvidgades bonusprogrammet till att även omfatta inrikesresor i Sverige.

SAS EuroBonus är helt dominerande på såväl den skandinaviska som den svenska inrikesflygmarknaden. Programmet har cirka 2,1 miljoner medlemmar i Skandinavien och cirka 2,8 miljoner medlemmar totalt (SAS 2003). Även Skyways är anslutet till EuroBonus.

Det går dock även att använda andra flygbonusprogram inom Star Alliance vid resor på SAS inrikesdestinationer. Utöver EuroBonus finns Malmö Aviations bonusprogram Malmö Aviation Kundprogram.

Konkurrensverket inledde 1998 en utredning om SAS tillämpning av sitt flygbonusprogram. Utredningen visade att SAS missbrukat sin dominerande ställning på den svenska flygmarknaden genom sin tillämpning av EuroBonus-programmet på inrikes flygresor (Konkurrensverket 1999). SAS tillämpning av EuroBonus bedömdes försvåra för andra flygbolag att starta eller upprätthålla konkurrerande inrikes flygtrafik. Konkurrensverket ålade därför SAS vid vite av 100 miljoner kronor att från och med den 12 december 1999 inte tillämpa EuroBonus eller medverka i liknande program där bonuspoäng kan intjänas på inrikes resor i Sverige för uttag av bonuserbudanden.

SAS överklagade Konkurrensverkets beslut och yrkade att Marknadsdomstolen i första hand skulle upphäva beslutet eller i andra hand ändra åläggandet så att beslutet inte trädde i kraft förrän åtta månader efter domstolens beslut och med en nedsättning av vitet till en skälig nivå. SAS hävdade att tillämpningen av EuroBonus inte stred mot konkurrenslagen och att Konkurrensverket gjort en felaktig avgränsning av den relevanta marknaden och att avgränsningen därmed var oförenlig med EG-rättslig praxis.

Marknadsdomstolen upphävde Konkurrensverkets beslut i avvaktan på ett slutgiltigt beslut, men Marknadsdomstolens slutliga dom var i allt väsentligt ett fastsällande av Konkurrensverkets tidigare beslut. Marknadsdomstolens beslut innebar att SAS ålades vid vite av 50 miljoner kronor att från och med den 27 oktober 2001 inte tillämpa EuroBonus eller medverka i liknande program där poäng eller motsvarande för uttag av bonuserbudande kunde intjänas på inrikes flygresor mellan orter där SAS eller med SAS samarbetande flygföretag som är anslutna till programmet, möter konkurrens

genom befintlig eller nyttillkommen reguljär flygtransport av passagerare. SAS kan dock fortfarande tillämpa programmet på inrikes flygresor på sträckor där de inte möter konkurrens. Andra flygbolag är däremot oförhindrade att dela ut poäng på samtliga inrikeslinjer, oberoende av om dessa är konkurrensutsatta eller inte.²⁵

Konkurrensverket (2003) har låtit genomföra en empirisk studie för att utvärdera effekterna av bonusprogram på den svenska inrikesflygmarknaden. Studien är baserad på listpriser för perioden 1992 till tredje kvartalet 2002. De finner att SAS flygbonusprogram har medfört ett högre biljettpris för SAS på sträckor där det råder konkurrens – både jämfört med andra bolag och jämfört med perioder utan bonusprogram. Ökningen av SAS biljettpris, jämfört med andra bolags priser, uppgår till cirka 12 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på sträckor där det råder konkurrens. Ökningen av SAS biljettpris, jämfört med perioder utan bonusprogram, uppgår till cirka 8 procent av det genomsnittliga biljettpriset. Studien finner även att SAS bonusprogram har haft en signifikant effekt på inläsningskostnaden, vilken ökade med cirka 500 kronor per passagerare under tidsperioden med bonusprogram. Detta utgör knappt 15 procent av det genomsnittliga biljettpriset för flygbolagen på konkurrensutsatta sträckor.

SAS menar att studien ger missvisande resultat eftersom den modell som används för att skatta effekterna utgår ifrån att det endast är SAS som har bonusprogram, vilket inte är fallet (SAS 2003).

6.4.7 Konkurrens från andra trafikslag

Förutom konkurrens mellan olika företag inom samma trafikslag kan det även i viss utsträckning förekomma konkurrens *mellan* olika trafikslag. När det gäller flyget är det främst transporter med tåg och bil som kan tänkas vara konkurrenskraftiga alternativ. Transporter med buss är däremot knappast något alternativ till flyget på längre sträckor, i alla fall inte för affärsresenärer som får anses prioritera snabba transporter framför sådana med låga priser.

Enligt en resvaneundersökning gjorde av Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) (se tabell 6.4) är det först när res-

²⁵ I Norge råder förbud för SAS att ge bonuspoäng på alla inrikes linjer oavsett om de möter konkurrens eller inte. Förbudet gäller till och med den 1 augusti 2007.

vägen överstiger 400 kilometer enkel väg som flyg gör sig gällande; vid resor under 400 kilometer är bilen det klart dominerande färdmedlet. Bilens dominans avtar dock med avståndet. Flyget svarar för cirka hälften av resorna som överstiger 600 kilometer medan bilens marknadsandel på dessa sträckor minskar till cirka en tredjedel. Tåget dominerar inte inom något av avståndsintervallen utan har en relativt jämn marknadsandel. Bussens marknadsandelar är små och överstiger inte 5 procent i något avståndsintervall.

Tabell 6.4 Långväga inrikesresor efter färdlängd och färsätt 2001

Miljoner personkilometer

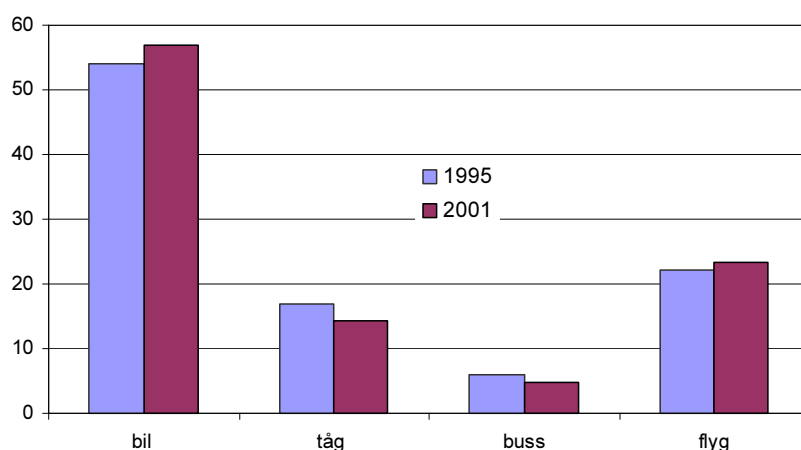
	100–199	200–399	400–599	600–	Totalt
Bil	7 126	7 564	3 670	1 988	20 349
Flyg	1	105	646	2 838	3 593
Tåg	837	1 031	958	766	3 594
Buss	447	765	298	304	1 814
Övrigt	174	149	41	67	433
Samtliga	8 585	9 614	5 613	5 963	29 783

Anm. Statistiken omfattar både privat- och affärsresor.

Källa: SIKA (2002b).

I figur 6.6 nedan visas färdmedelsfördelningen för inrikes resor som är längre än 30 mil under 1995 och 2001. Statistiken kommer från SIKAs nationella resvaneundersökning. Undersökningen är dock en urvalsundersökning och som sådan behäftad med viss osäkerhet, och att försöka skatta förändringar över tiden ökar osäkerheten ytterligare. Enligt statistiken har bilen ökat sin marknadsandel medan tåget och bussen har tappat marknadsandelar. För flyget noteras en viss uppgång. Ingen av förändringarna mellan åren är dock statistiskt signifikanta.

Figur 6.6 Andel av persontransportarbete för inrikes resor över 30 mil
Procent



Källa: SIKA.

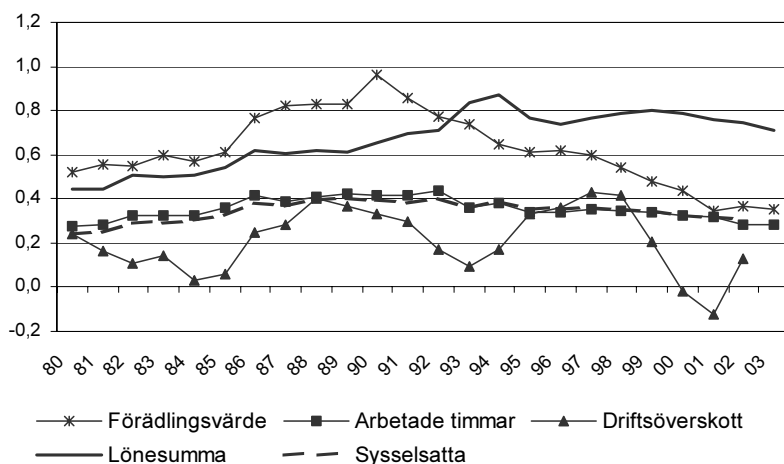
6.4.8 Produktivitetens utveckling

För att kunna bedöma flygbranschens utveckling över en lång period har statistik tagits fram från nationalräkenskaperna (NR).²⁶ Statistiken gäller både inrikes och utrikes trafik, och den visar att flygbranschens andel av näringslivets förädlingsvärde har fallit kontinuerligt sedan i början av 1990-talet, se figur 6.7. Såväl andelen arbetade timmar som andelen anställda har minskat i flygbranschen. Driftöverskottet i flygbranschen föll i början av 1990-talet, jämfört med näringslivet. Därefter skedde en återhämtning fram till 1998 då branschens andel var tillbaka på de nivåer som rådde i slutet av 1980-talet. Sedan dess har branschens andel fallit tillbaka igen. År 2000 och 2001 uppvisade branschen negativa driftöverskott.

²⁶ Den SNI-kod som använts är 62.

Figur 6.7 Övergripande mått från nationalräkenskaperna för flygsektorn 1980–2003

Andel av näringslivet



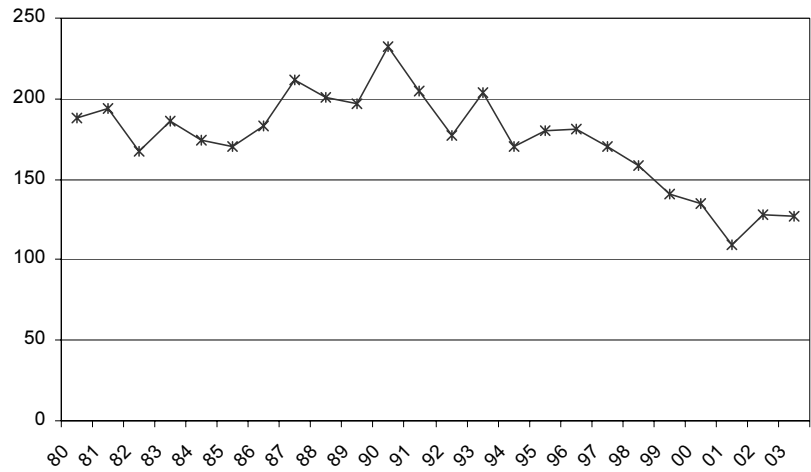
Källa: Konjunkturinstitutets (KI) bearbetning av data från SCB.

I en underlagsrapport till utredningen har Konjunkturinstitutet (KI) via NR mätt arbetsproduktiviteten i flygbranschen, dvs. förädlingsvärdet per arbetad timme. Av denna rapport framgår att flyget har haft en fallande produktivitet sedan början av 1990-talet, och utvecklingen för branschen har varit sämre än för näringslivet totalt, se figur 6.8. Flygbranschen hade vid tidpunkten för liberaliseringen en dubbelt så hög produktion per arbetad timme som näringslivet. År 2003 hade detta försprång raderats och var på samma nivå som i näringslivet.

Ett ofta använt mått för produktivitet inom flygbranschen är produktionen per anställd, mätt som antalet betalda tonkilometer i förhållande till antalet anställda. I figur 6.9 visas detta produktivetsmått för SAS under perioden 1992 till 2003. SAS produktivitet har enligt detta mått ökat med cirka 35 procent mellan 1993 och 2003. Regelutredningen anser att detta är ett mer tillförlitligt mått på produktivetsutvecklingen än arbetsproduktiviteten enligt NR.

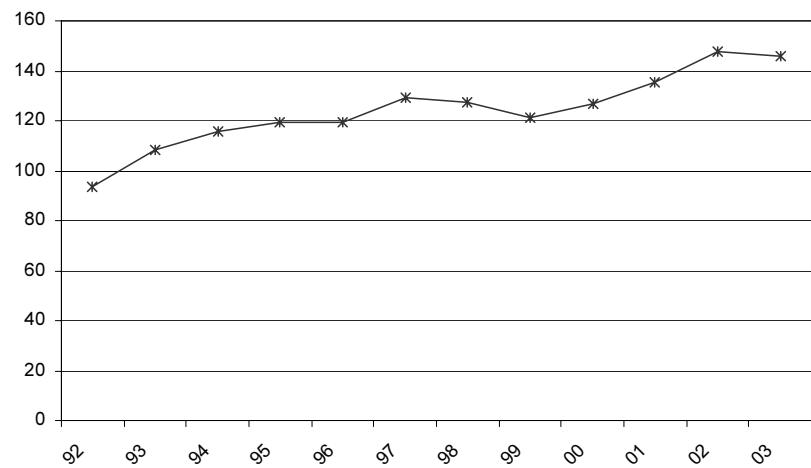
Figur 6.8 Utvecklingen av produktionen per arbetad timme i flygbranschen 1980-2003

Procent av näringslivet



Källa: KI:s bearbetning av data från SCB.

Figur 6.9 SAS produktivitet i förhållande till antalet anställda
Antal betalda tonkilometer per anställd



Källa: SAS årsredovisningar.

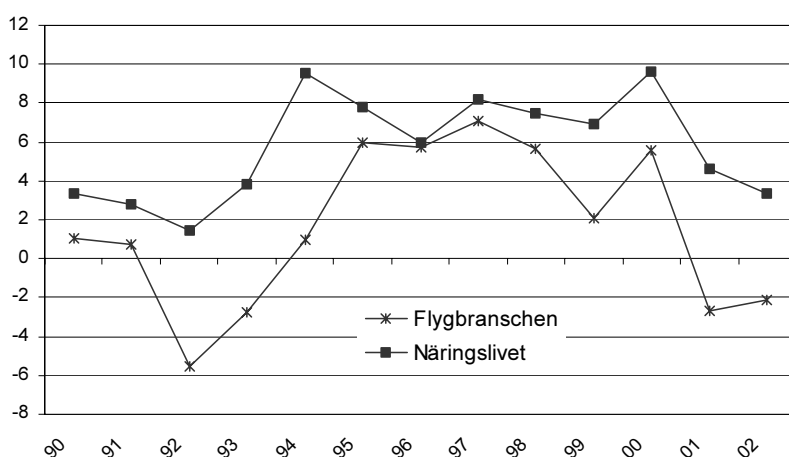
6.4.9 Företagsekonomisk utveckling

De avkastningsmått som redovisas här bygger på SCB:s företagsstatistik. Av figur 6.10 nedan framgår att nettomarginalen (resultat efter finansiella poster/nettoomsättning) i flygbranschen har fluktuerat kraftigt under 1990-talet. Under perioden strax efter liberaliseringen uppvisade branschen negativa nettomarginaler. Gulfkriget och lågkonjunkturen drabbade branschen hårt, samtidigt som det skedde en prispress på marknaden till följd av ökad konkurrens. SAS genomförde också stora investeringar under denna period.

Nettomarginalen återhämtade sig 1994 och uppgick i genomsnitt till cirka 5 procent fram till 2000. Under 2001 föll sedan nettomarginalen kraftigt, när flygbranschen upplevde sin värsta kris sedan Gulfkriget. I jämförelse med näringslivet har nettomarginalen i flygbranschen varit lägre under hela perioden.

Figur 6.10 Nettomarginal i näringslivet och i flygbranschen 1990-2002

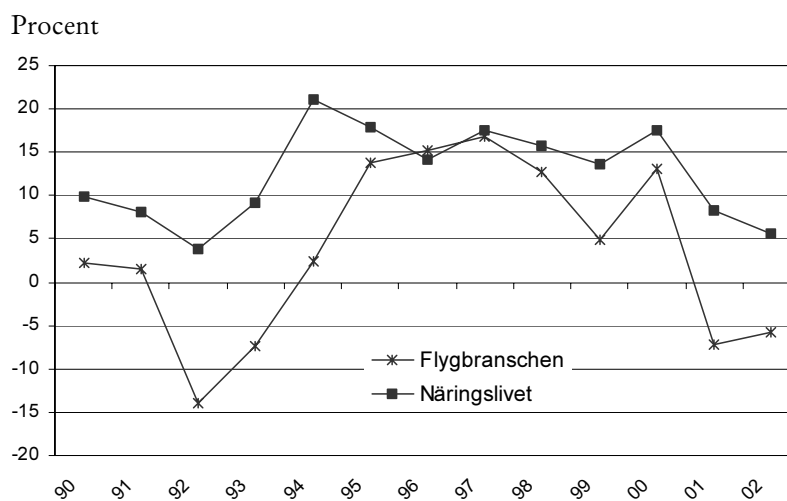
Procent



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Avkastningen på eget kapital i flygbranschen uppvisar en liknande utveckling som den för nettomarginalen. Under perioden 1992 till 1994 uppgick avkastningen till i genomsnitt -6 procent. Därefter skedde en återhämtning, och avkastningen var i genomsnitt 13 procent de följande 6 åren. År 2001 föll avkastningen på eget kapital kraftigt. I förhållande till näringslivet har avkastningen varit betydligt lägre under hela perioden.

Figur 6.11 Avkastning på eget kapital i näringslivet och i flygbranschen 1990-2002



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

6.4.10 Utvecklingen för de sysselsatta

Mellan 1992 och 1995 minskade antalet sysselsatta i den svenska flygbranschen med cirka 15 procent.²⁷ Statistiken avser både inrikes och utrikes trafik. Efter 1995 har antalet sysselsatta återhämtat sig. Under perioden 1992 till 2000 har antalet sysselsatta inom flyget minskat med cirka 15 procent, vilket kan jämföras med näringslivet som haft en ökning av antalet sysselsatta med cirka 3 procent under samma period. Statistik från SIKA visar på en minskning av antalet sysselsatta i svenska flygbolag mellan 2001 och 2003.

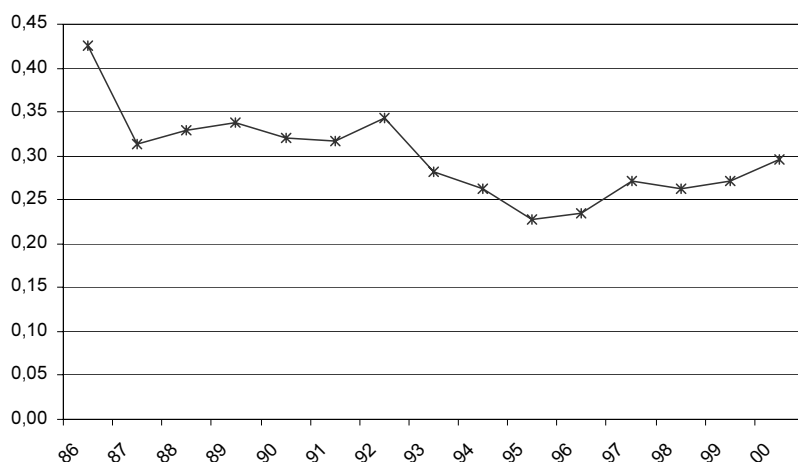
Andelen kvinnor i flyget steg något i samband med liberaliseringen och kvinnorna har därefter utgjort cirka hälften av de anställda. En viss nedgång kan dock noteras 2000, när kvinnorna utgjorde 45 procent av de anställda. I näringslivet har andelen kvin-

²⁷ Denna statistik kommer från sysselsättningsregistret där varje sysselsatt kopplas till ett arbetsställe. Den SNI-kod som använts är 62.1 (reguljär lufttransport av passagerare och gods exklusive charterflygning). Det finns dock ingen information om huruvida det rör sig om hel- eller deltidssysselsättning. Det har inte heller gått att skilja på inrikes- och utrikesflyg. På grund av ändrad redovisning i branschen finns bara jämförbar statistik fram till och med 2000. Därefter redovisar SAS alla sina anställda i gruppen 62.1 i stället för att man som tidigare haft en uppdelning på reguljär flygtransport (62.1), övriga stödtjänster till luftfart (63.23) samt försäljning och förmedling av resor (63.302).

nor under den undersökta perioden varit stabilt och uppgått till cirka 35 procent.

Figur 6.12 Antalet anställda i flygbranschen

Procent av näringslivet



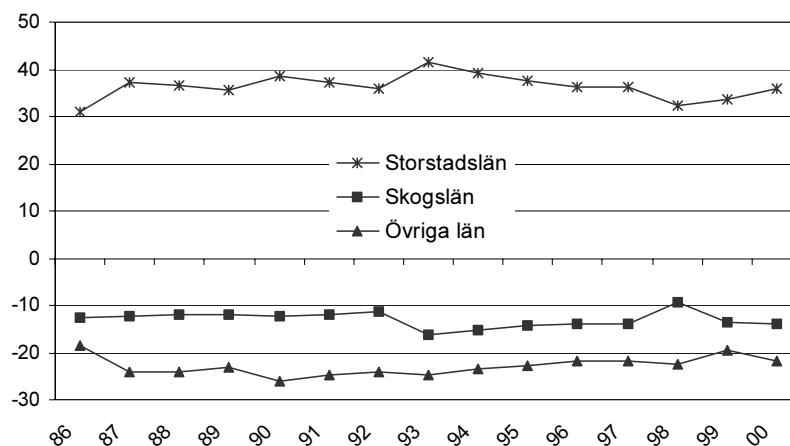
Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Den absoluta majoriteten av de anställda inom flygbranschen, cirka 90 procent, återfinns i storstadslänen vilket är en betydligt högre andel än i näringslivet, se figur 6.13.

Av figur 6.14 framgår att andelen 25–44 åringar bland de sysselsatta i flygbranschen var betydligt högre än i näringslivet 1992. Därefter har andelen i denna åldersgrupp relativt näringslivet minskat kontinuerligt medan andelen unga och äldre har ökat.

Figur 6.13 Skillnaden i sysselsättningsandel i olika typer av län mellan flygbranschen och näringslivet, 1986–2000

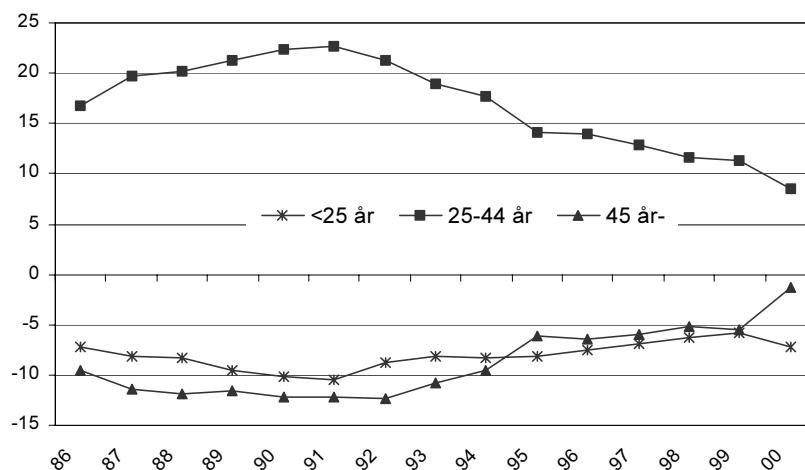
Procentenheter



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Figur 6.14 Skillnaden i åldersfördelningen mellan de anställda i flygbranschen och näringslivet

Procentenheter



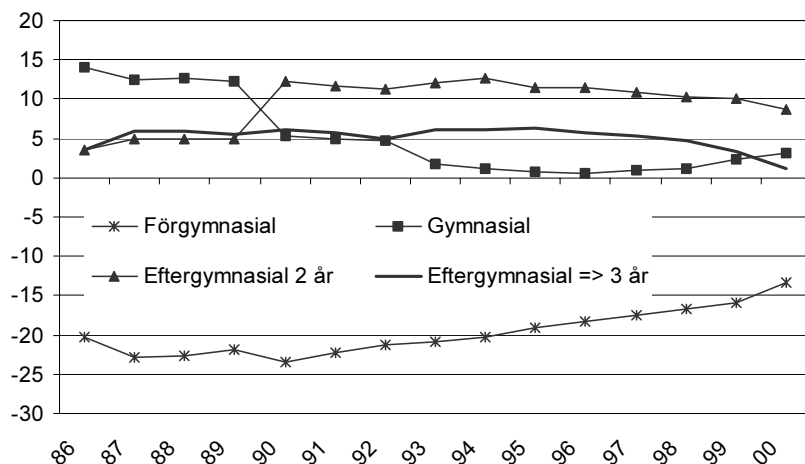
Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Flygbranschen har en högre andel sysselsatta med eftergymnasial utbildning än näringslivet, se figur 6.15. År 1992 var andelen sysselsatta i flygbranschen med eftergymnasial utbildning 32 procent,

vilket kan jämföras med 16 procent i näringslivet. Därefter har utbildningsnivån i näringslivet trendmässigt stigit medan utbildningsnivån i flygbranschen har varit relativt stabil.

Figur 6.15 Skillnaden i utbildningsnivå mellan anställda i flygbranschen och näringslivet

Procentenheter



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

De sysselsattas arbetsinkomster

Regelutredningen har haft tillgång till två inkomstmått för de undersökta marknaderna – dels lönen per arbetad timme från NR, dels den årliga arbetsinkomsten från LOUISE.²⁸ I LOUISE kan hänsyn inte tas till varifrån arbetsinkomsten kommer eller till arbetstidens längd, men SCB anger att kvaliteten för denna serie är högre än för NR-serien. Regelutredningen kommer därför att lägga störst vikt på serien från LOUISE men redovisa båda serierna.

Enligt LOUISE var arbetsinkomsterna i flygbranschen 1992 cirka 50 procent högre än i näringslivet, se figur 6.16. Det första året efter liberaliseringen steg arbetsinkomsterna i flygbranschen snabbare än i näringslivet, trots att branschen hade en sämre sysselsättningsutveckling. Därefter har arbetsinkomsterna i flygbranschen däremot ökat långsammare än i näringslivet. Sett över hela perioden har flygbranschens relativa inkomstläge försämrats något

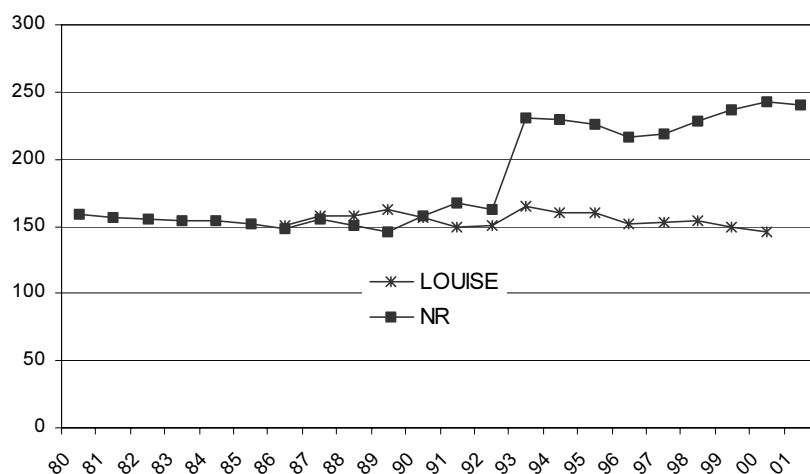
²⁸ Den SNI-koder som använts för att ta fram statistiken är 62.1 i LOUISE och 62 i NR.

2000 jämfört med 1992, men det är alltså cirka 45 procent högre än i näringslivet. Nära hälften av de sysselsatta i flygbranschen har en årsinkomst som överstiger 300 000 kr, vilket kan jämföras med en andel på cirka 20 procent i näringslivet.

Nivåskiftet i NR-serien 1992-1993 beror troligtvis på en förändring av de statistiska undersökningsmetoderna.

Figur 6.16 Medelinkomst för de sysselsatta i flygbranschen i förhållande till näringslivet

Procent



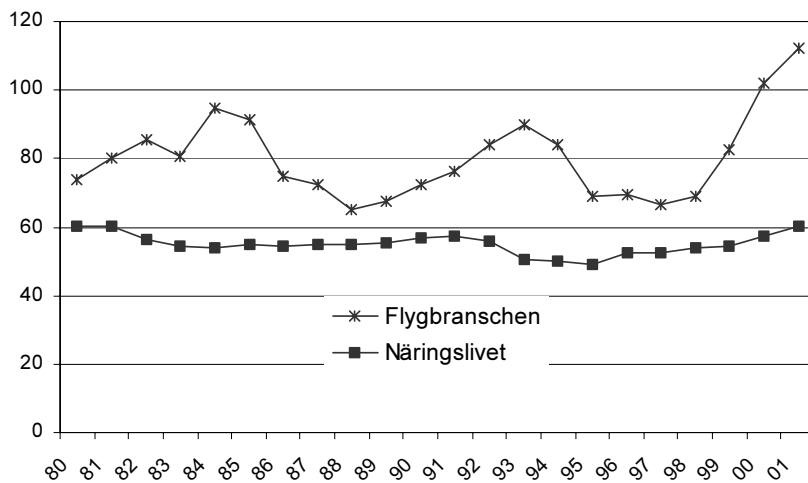
Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik, KI:s bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Inkomstspridningen, mätt som kvoten mellan 90:e och 50:e percentilen, är större i flygbranschen än i näringslivet. I flygbranschen har de högavlönade dubbelt så hög arbetsinkomst före skatt som medianinkomsttagarna, medan motsvarande siffra i näringslivet är cirka 75 procent. Inkomstspridningen i flygbranschen har ökat sedan liberaliseringen, och samma utveckling återfinns i näringslivet – om än inte i samma omfattning.

Löneandelen, mätt som andelen av förädlingsvärdet, i flygbranschen ligger på en betydligt högre nivå än i näringslivet, se figur 6.17.

Figur 6.17 Löneandel av förädlingsvärdet i flygbranschen och näringslivet, 1980–2003

Procent



Källa: KI:s bearbetning av SCB:s statistik.

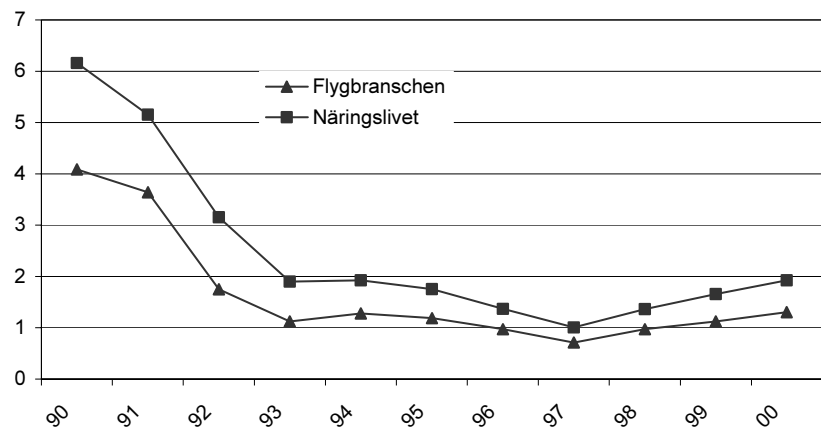
Sjukskrivningar

Utredningen har haft tillgång till statistik som visar den genomsnittliga sjukpenningen per sysselsatt, dvs. där endast sjukskrivningar som pågått längre än 2 veckor finns med. Eftersom lönenivån upp till en viss nivå påverkar sjukersättningen är det dock viktigt att ta hänsyn till löneutvecklingen.

Som framgår av figur 6.18 har sjukpenningen per sysselsatt i relation till förvärvsinkomsten varit lägre i flygbranschen än i näringslivet under den undersökta tidsperioden.

Figur 6.18 Genomsnittlig sjukpenning som andel av genomsnittlig förvärvsinkomst för sysselsatta inom flygbranschen respektive näringslivet

Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

6.4.11 Utvecklingen för kunderna

Efter liberaliseringen har prisdifferentieringen ökat, och det finns numera ett stort antal biljettpriser. Den allt mer komplexa prisbildningen, och därtill den dåliga tillgången till prisinformation, försvårar en analys av prisutvecklingen. Nedan följer dock en beskrivning av biljettprisutvecklingen enligt SCB:s prisstatistik, listpriser och genomsnittspriser.

SCB:s prisstatistik

SCB tar inom ramen för mätningen av konsumentprisindex (KPI) fram ett index över prisutvecklingen för inrikes privata flygresor. Beräkningarna baseras på ett urval av flygbolag, flyglinjer och biljettpriskategorier. Tillfälliga rabatterbjudanden tas inte med i statistiken, däremot rabatter för till exempel pensionärer och studenter.

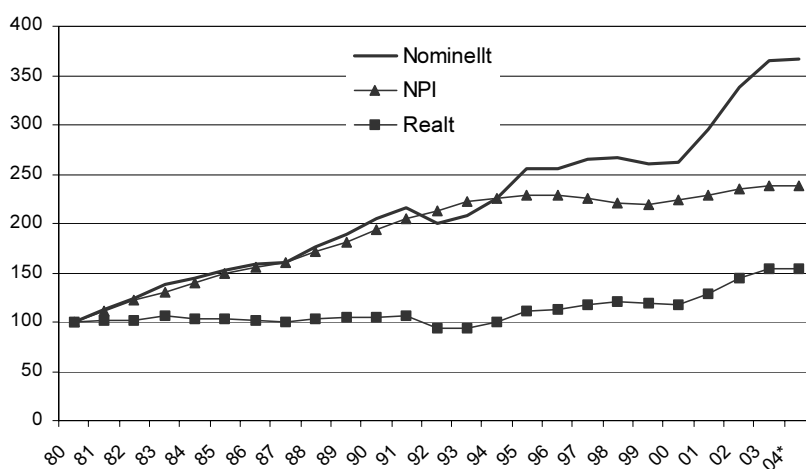
Av figur 6.19 nedan framgår att priserna på inrikes privata flygresor, exklusive moms, steg kraftigt under 1980-talet. Samtidigt steg dock den allmänna prisnivån mätt med NPI, vilket medför att biljettpriserna i reala termer var relativt stabila. Efter liberaliseringen

1992 sjönk biljettpriserna inledningsvis med cirka 10 procent i reala termer. SAS har uppgett att man sänkte priserna på de konkurrensutsatta sträckorna med cirka 30 procent i slutet av augusti 1992 (Luftfartsverket 1994). Priskriget blev dock kortvarigt och medförde, tillsammans med en vikande efterfrågan, stora förluster för flygbolagen. Priserna höjdes därför kraftigt under 1994 och 1995. Därefter var priserna relativt stabila fram till slutet av 2000, då de återigen började stiga.

I reala termer har inrikes flygpriser, exklusive moms, stigit med 88 procent sedan liberaliseringen.²⁹ Inklusive moms är den reala prisökningen 58 procent under samma period.³⁰

Figur 6.19 Prisutveckling exklusive moms för inrikes privata flygresor, 1980–2004

Index 1980 = 100



* januari-oktober

Källa: SCB.

I figur 6.20 visas den reala prisutvecklingen för inrikes privata flygresor jämfört med de konkurrerande trafikslagen tåg och bil, där bensinpriset är tänkt att avspegla kostnaden för den senare. Flygpriset och bensinpriset har sedan 1980 ökat ungefär lika mycket,

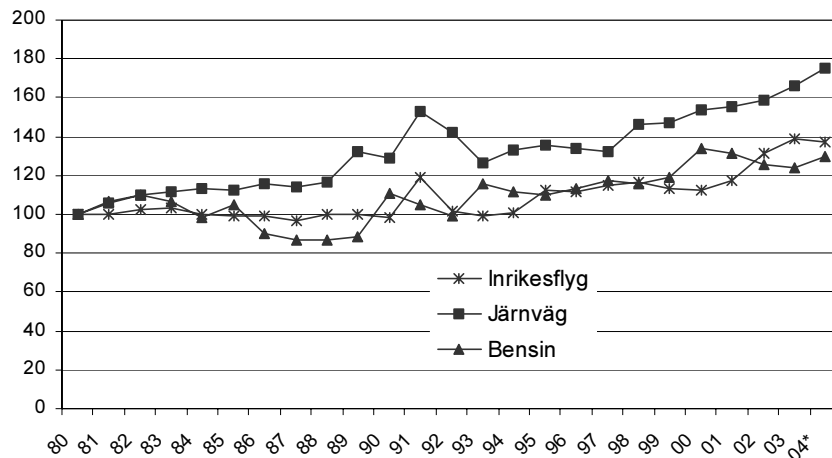
²⁹ Beräkningen gäller juli 1992 fram till oktober 2004.

³⁰ Momssatsen har under perioden sänkts från 18 till 6 procent. Index för inrikes flygresor inklusive moms har deflaterats med KPI.

med cirka 40 procent, medan priset för en tågbiljett ökat med ungefär det dubbla.

Figur 6.20 Real prisutveckling inklusive skatt för privatpersoner med tåg och inrikesflyg samt bensinpriset 1980–2004

Index 1980 = 100



*januari-juli

Anm. Prisserierna är deflaterade med konsumentprisindex.

Källa: SCB.

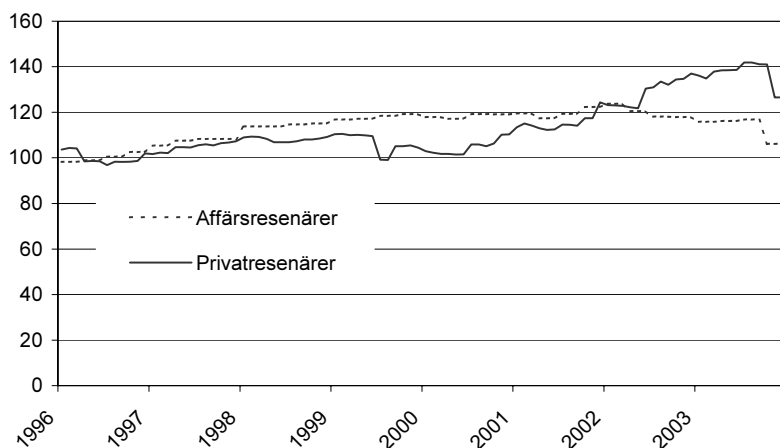
SCB började 1996 mäta prisutvecklingen även för affärsresenärer i inrikestrafiken. Detta index beräknas exklusive moms eftersom denna är avlyftbar för företagen. För affärsresor tas även hänsyn till pendlarkort, buntbiljetter, företagsbiljetter och dylikt. Däremot finns inte rabatter som ett enskilt företag eller en enskild myndighet förhandlat sig till med i statistiken. På grund av sekretesskäl till följd av en metodförändring upphörde SCB att publicera index för affärsresenärer från och med utgången av 2003.

Mellan december 1995 och december 2003 ökade priserna, exklusive moms, för affärsresenärer med 8 procent i reala termer, se figur 6.21. Ökningen för privatresenärer under samma period var 22 procent. Konkurrensverket (2003) konstaterar att prisutvecklingen för affärsresenärerna avvikit från privatresenärernas efter att Marknadsdomstolens beslut om att SAS inte får tillämpa sitt bonusprogram på inrikes flygresor på orter där SAS möter konkurrens trädde i kraft i slutet av oktober 2001.

Mellan oktober 2001 och december 2003 har priserna för affärsresenärerna fallit med 13 procent i reala termer, medan privatresenärernas priser ökat med 8 procent. Enligt Luftfartsverket (2004a) är den huvudsakliga förklaringen till den skilda utvecklingen att det under en lång tid skett en överströmning av affärsresenärer från affärs- till privatklass. Flygbolagen har då tvingats att höja priserna i privatklass, för att hålla upp intäkten per passagerare.

Figur 6.21 Real prisutveckling på inrikes flygtrafik exklusive moms för affärsresenärer och privatresenärer, januari 1996–december 2003

Index 1996 = 100



Anm. Prisserierna har deflaterats med nettoprisindex.

Källa: SCB.

Listpriser

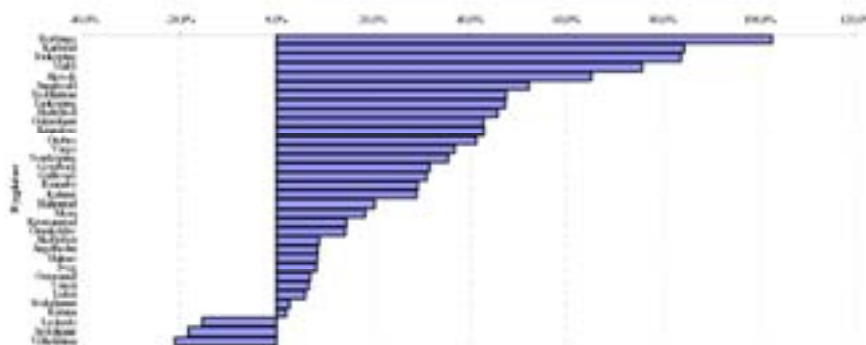
Prisutvecklingen på enskilda linjer kan också studeras utifrån biljettpriskategorier i flygbolagens officiella tidtabellspublikationer. Ett problem är dock att det inte finns någon uppdaterad sammanställning av listpriserna. Luftfartsverket (2001) har jämfört priset 2000 med priset 1992 för 34 olika linjer och 2 biljettkategorier – fullpris samt det mest använda privatpriset. Luftfartsverket fann att det hade blivit betydligt dyrare att flyga inrikes på de flesta linjerna efter liberaliseringen. Trots att momssatsen hade sänkts med 6 procentenheter under den undersökta perioden hade det reala fullpri-

set ökat för 31 av 34 linjer medan det reala privatpriset hade ökat för 21 av linjerna från Arlanda, se figurerna 6.22 och 6.23.

Skillnaderna mellan linjerna var dock relativt stora. De passagerartunga linjerna hade en prisutveckling som var lägre än genomsnittet fram till 2000 haft. Detta gällde framför allt de linjer där det funnits flera konkurrerande bolag under en längre tid, till exempel till Umeå och Luleå. De linjer som hade haft en relativt kraftigt prisuppgång hade förhållandevis få passagerare, till exempel till Borlänge och Karlstad. Priserna hade ökat mest på de linjer som tidigare hade trafikerats av SAS men som 2000 trafikerades av Skyways, till exempel till Borlänge, Visby och Jönköping. Den kraftiga prisuppgången för dessa linjer inleddes dock redan 1993. För linjerna till Arvidsjaur, Lycksele och Vilhelmina hade man gjort en kommunal upphandling.

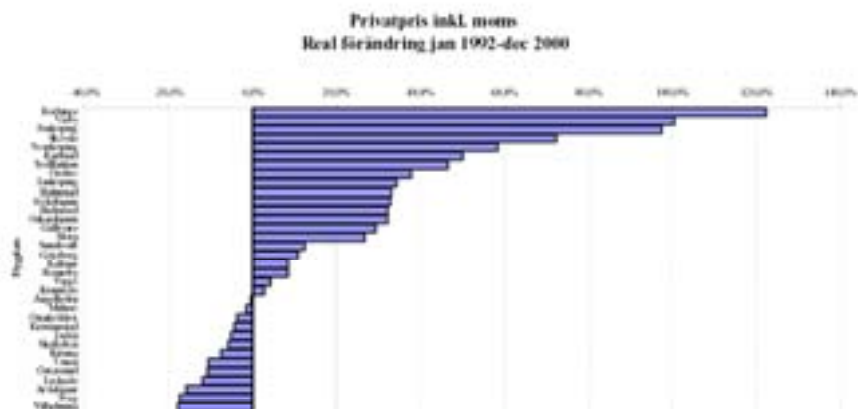
Luftfartsverket konstaterade att priserna har blivit allt mer avståndsberoende; priset hade ökat mest på korta sträckor och minst på långa. Orsaken till det var sannolikt kravet på linjevis lönsamhet, vilket försvårat korssubvention mellan långa och korta resor.

Figur 6.22 Fullpris inklusive moms på linjer till och från Stockholm (Arlanda), real förändring januari 1992–december 2000



Källa: Luftfartsverket (2001).

Figur 6.23 Privatpris inklusive moms på linjer till och från Stockholm (Arlanda), real förändring januari 1992–december 2000



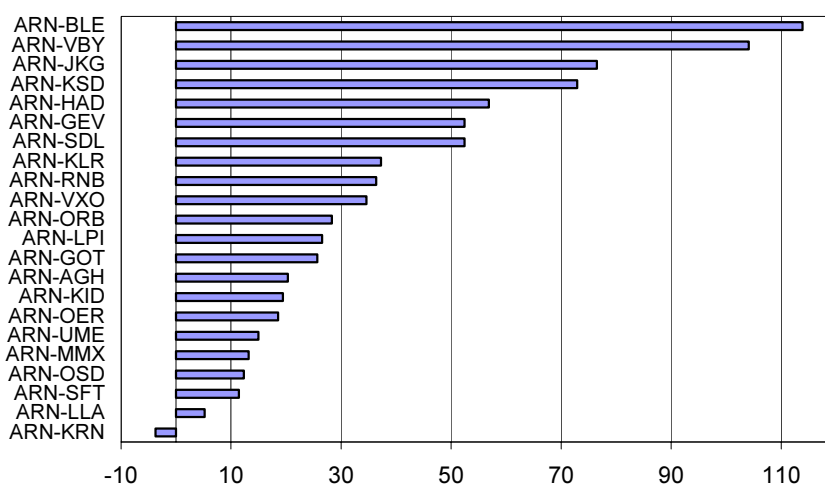
Källa: Luftfartsverket (2001).

Bergman (2002) påpekar dock att en studie för en viss biljettyp över tiden kan vara missvisande av flera skäl. Antalet prisklasser har ökat genom att nya billigare biljettklasser har introducerats. Det medför att spridningen mellan de dyraste och de billigaste biljetterna ökar, och att en biljettklass som vid en tidpunkt betraktades som billig så småningom kanske betraktas som dyr. Andelen passagerare som reser med billigare biljettyper har också ökat över tiden, medan andelen med fullprisbiljetter sjunkit.

Genomsnittspriser

Ett sätt att undvika ovanstående metodproblem är att studera flygbolagens genomsnittsinträder per passagerare, vilka visar det vägda genomsnittliga pris som kunderna betalar. Det är dock svårt att få tillgång till dessa uppgifter. Luftfartsverket (2001) har, som en engångsföreteelse, fått information av flygbolagen om genomsnittsprisernas utveckling för ett antal linjer, se figur 6.24, och den bild som tidigare getts av listprisernas utveckling bekräftas av genomsnittsprisernas utveckling. Gemensamt för 4 av de 5 linjer som ökat mest i pris är att de 1992 trafikerades av SAS och 2000 av Skyways.

Figur 6.24 Real förändring av genomsnittspriset på olika sträckor till och från Stockholm (Arlanda), 1992–2000
Procent



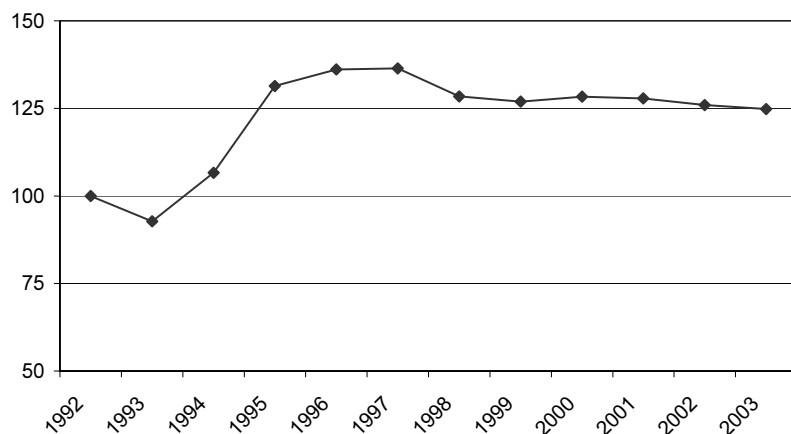
Källa: Luftfartsverket (2001).

I figur 6.25 nedan visas att SAS intäkter per passagerare steg kraftigt mellan 1993 och 1995. De reala intäkterna per passagerare har därefter minskat något men var 2003 betydligt högre än 1992. Enligt SAS delårsrapport minskade dock företagets genomsnittspriser i inrikestrafiken med cirka 14 procent under perioden januari–september 2004, jämfört med motsvarande period 2003.

Luftfartsverket begär regelbundet in genomsnittspriser för de konkurrensutsatta inrikeslinjerna. Sekretessbestämmelser gör dock att Regelutredningen endast har fått tillgång till genomsnittspriser för linjer där det finns 3 eller fler konkurrerande flygbolag, dvs. linjerna Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö. Mellan januari 2003 och augusti 2004 minskade genomsnittspriserna på dessa 2 linjer med 17 respektive 16 procent.

Figur 6.25 SAS reala intäktsutveckling per inrikespassagerare

Index 1993 = 100



Anm. Prisserien är deflaterad med KPI.

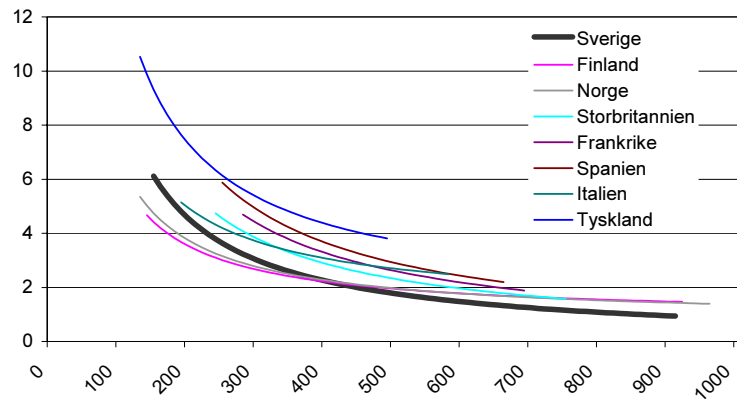
Källor: Luftfartsverket (2001), SAS och egen beräkning.

Internationella prisjämförelser

Luftfartsverket (2004) har jämfört listpriser på svenska inrikeslinjer med priserna på inrikeslinjerna i Finland, Norge, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien och Tyskland.³¹ Undersökningen visar att de svenska privatpriserna är låga i ett europeiskt perspektiv, framför allt på långa sträckor, se figur 6.26. Inget av de undersökta länderna har lägre privatpriser än Sverige. Sverige har ungefär 1 krona lägre kilometerpris än övriga länder i genomsnitt, vilket innebär att en tur- och returresa i Sverige på totalt 1 000 kilometer är cirka 1 000 kronor billigare än i jämförelseländerna.

³¹ Statistiken omfattar prisuppgifter från 293 flyglinjer. Endast linjer som utgår från landets huvudstad har inkluderats med undantag för Tyskland där huvudstaden ersatts med det nationella navet Frankfurt.

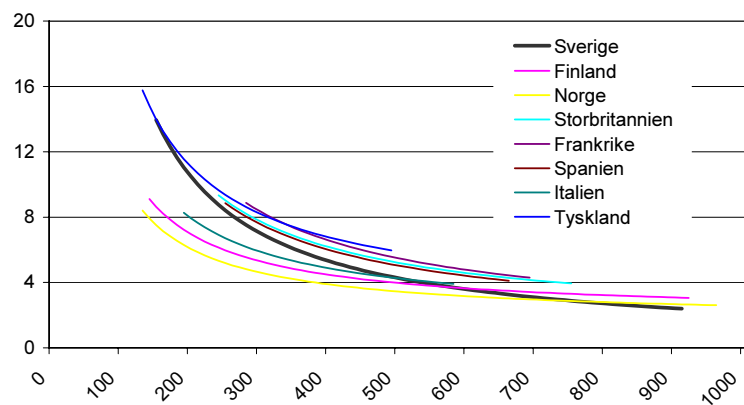
Figur 6.26 Skattade privatpriser inrikes i åtta europeiska länder, 2003
Pris per km (svenska kronor)



Källa: Luftfartsverket (2004).

De svenska affärspriserna ligger totalt sett mycket nära genomsnittspriset för samtliga länder, men de svenska affärspriserna är förhållandevis höga på korta sträckor och låga på långa sträckor. Affärspriserna i Norge, Finland och Italien är lägre än i Sverige, medan affärspriserna i Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Spanien är högre än i Sverige.

Figur 6.27 Skattade affärspriser inrikes i åtta europeiska länder, 2003
Pris per km (svenska kronor)



Källa: Luftfartsverket (2004).

6.4.12 Internationella erfarenheter

Liberaliseringen av inrikesflyget i USA

I USA hade Civil Aeronautics Board (CAB) sedan 1938 reglerat vilka linjer som skulle trafikeras, priser samt in- och utträde på flygmarknaden. Flygbolagen var privatägda, till skillnad från i många europeiska länder. Under 1960- och 1970-talet började dock regeringarna på inrikesflygmarknaden i USA att ifrågasättas.

Den kraftiga uppgången i passagerartrafiken innebar stora utmaningar för CAB, som fick allt svårare att hantera den allt mer komplexa flygmarknaden. Hög inflation, lågkonjunktur, fallande produktivitet, stigande arbetskraftskostnader och höga bränslepriser slog hårt mot flygbolagen. Många ekonomer hävdade att regleringarna ledde till ett ineffektivt utnyttjande av produktionsresurserna och högre priser än vad som skulle vara fallet på en konkurrensutsatt marknad. Till stöd för detta lyftes de oreglerade flygpriserna inom Kalifornien fram, vilka i genomsnitt var cirka 40 procent lägre än på jämförbara flyglinjer i andra delstater. De lägre biljettpriserna förklarades av en högre passagerarbeläggning.

Kritiken tvingade CAB att mjuka upp regleringarna under 1970-talet, och 1978 liberaliserades flygmarknaden. Flygplatserna har dock fortsatt att drivas i offentlig regi. Förutom de yttre påtryckningarna var den tekniska utvecklingen en viktig faktor bakom den amerikanska avregleringen.

En av de tydligaste effekterna av liberaliseringen var framväxten av ett nav-ekersystem på flygmarknaden. Liberaliseringen ledde initialt till ett högre konkurrenstryck och antalet aktörer på marknaden ökade. Marknadsandelen av den totala flygtrafiken för de 5 största flygbolagen minskade från 69 procent vid tidpunkten för liberaliseringen till 57 procent 1985. Merparten av de nystartade flygbolagen gick dock snart antingen i konkurs eller köptes upp av andra flygbolag, och 1988 hade marknadsandelen för de 5 största flygbolagen stigit till 74 procent (GAO 1990).

Produktiviteten i flygbranschen ökade, när CAB inte längre detaljstyrde hur linjerna skulle trafikeras. Flygplanen kunde nyttjas mer effektivt och kabinfaktorn ökade. Caves m.fl. (1987), citerad i Bergman (2002), uppskattar att liberaliseringen efter 5 år, dvs. 1983, hade lett till 10 procents högre produktivitetstillväxt än vad som annars skulle ha varit fallet. Resultatet bygger på en jämförelse mellan produktivitetstillväxten i USA och Europa.

Enligt ATA (2004) har flygbolagens intäkter per passagerarkilometer i fasta priser mer än halverats mellan 1978 och 2003. Den tekniska utvecklingen hade dock medfört att priserna började falla redan före liberaliseringen. Morrisson och Winston (1997) bedömer att de genomsnittliga flygpriserna 1993 var cirka 20 procent lägre än vad som hade varit fallet vid en fortsatt reglering och att servicenivån dessutom var högre.

Prisspridningen i branschen har ökat efter liberaliseringen – dels genom att antalet typer av biljetter har ökat, dels genom att skillnaden mellan de billigaste och de dyraste biljetterna ökat. Exempelvis kostade den dyraste biljetten (90:e percentilen) ungefär dubbelt så mycket som medianbiljetten 1992, medan dessa resenärer 6 år senare betalade det tredubbla. Den ökade prisspridningen tolkas av en del som ett uttryck för bristande konkurrens. Borenstein och Rose (1994) finner dock att prisdiskrimineringen ökar med tilltagande konkurrens, upp till en viss nivå. Författarna förklarar detta med att olika grupper av resenärer har olika betalningsvilja för att få flyga vid den tidpunkt som passar dem bäst; exempelvis är affärsresenären villig att betala extra för att få flyga på morgonen och på tidig kväll under vardagarna.

En studie av Card (1998) fann att relativlönerna inom flygbranschen föll med 10 procentenheter mellan 1979 och 1989. Detta stöds av Hirsch och Macpherson (2000) som även de fann att det relativa löneläget inom flygbranschen försämrades under andra halvan av 1980-talet och 1990-talet.

Liberaliseringen av inrikesflyget i EU

De positiva erfarenheterna från USA banade vägen för en liberalisering av den europeiska flygmarknaden. Liberaliseringen inom EU kom att ske stegvis under en tioårsperiod, och inte i ett enda slag som i USA. Det första paketet (som respektive steg kallades) trädde i kraft i december 1987. Det gjorde det tillåtet för andra EU-baserade flygbolag än medlemsländernas s.k. *flag carriers* att bedriva trafik på linjer mellan medlemsländerna inom EU. Flygbolagen fick också större frihet att erbjuda rabatterade biljetter. I ett andra paket, som trädde ikraft i juni 1990, förstärktes de åtgärder som införts i och med det första paketet. Det tredje paketet, som trädde i kraft i januari 1993, innebar att alla hinder för internationell trafik mellan flygplatserna inom EU togs bort.

Även inrikesflyget liberaliserades i stor utsträckning. Prissättningen släpptes fri, och varje bolag fick nu själv bestämma sin prispolitik. Dessutom upphörde den lagmässiga skillnaden mellan charter- och reguljärtrafik. Det tredje paketet innebar också att det endast behövdes tillstånd från *ett* lands luftfartsmyndighet för att få trafikera valfri internationell sträcka inom EU. Det tredje paketet började gälla i Sverige i augusti 1993 genom EES-avtalet.

Det sista steget mot en fullständig liberalisering av flygmarknaden togs i april 1997 när det blev tillåtet med cabotage, dvs. inrikestrafik utförd av flygbolag baserade i ett annat land.

En studie av det brittiska luftfartsverket (CAA 1998), refererad i Luftfartsverket (2001), fann att de etablerade nationella flygbolagens marknadsandel av all flygtrafik inom EU föll från över 80 procent till under 70 procent mellan 1992 och 1997. För inrikestrafiken minskade marknadsandelen under denna tidsperiod från cirka 75 till 62 procent. Under de senaste åren har dock de dominerande bolagen kunnat ta tillbaka marknadsandelar i flera länder, bland annat i Sverige, Frankrike och Tyskland (Luftfartsverket 2001). Enligt Luftfartsverket är det främst i Italien, Spanien och Storbritannien som det uppstått en väl fungerande konkurrens.

Europeiska kommissionen (1998) gör bedömningen att den europeiska avregleringen av flygmarknaden har varit till gagn för konsumenterna. Kommissionen pekar dock på vissa kvarstående konkurrensproblem som gör att priserna inte har fallit i den utsträckning de borde ha gjort. Det enskilt största inträdeshindret bedöms vara kapacitetsbristen på flygplatserna som gör att det är svårt för nya bolag att etablera sig. Andra problem som lyfts fram är flygbolagens bonusprogram, kvarstående skillnader i medlemsländernas regelverk samt höga kostnader för markservice.

6.5 Reglering och tillsyn

Flygtrafiken har varit starkt reglerad under hela sin historia. Det grundläggande regelverket för den civila luftfarten fastställdes genom Chicagokonventionen 1944, där den viktigaste principen är att varje stat har full suveränitet över sitt luftrum. Sedan Sverige blev medlem i EU gäller EU:s regelverk för trafik mellan flygplatser inom unionen. Dessutom finns det ett 90-tal bilaterala avtal mellan Sverige och andra länder.

Villkoren för luftfart över svenskt territorium regleras av EU:s regelverk och luftfartslagen (1957:297). Därtill gäller Luftfartsverkets bestämmelser för civil luftfart vid varje flygplats och för varje flygbolag.

Luftfartsverket är ett statligt affärsdrivande verk vars huvuduppgifter är följande:

- att främja utvecklingen av den civila luftfarten
- att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart
- att utfärda föreskrifter för och utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten
- att ansvara för flygtrafiktjänst i fredstid för civil och militär luftfart.
- att ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom luftfarten.

Luftfartsverket hade tidigare ensamt ansvaret för de större flygplatserna och för hela flygtrafiktjänsten. Under 2003 tog dock Luftfartsverket fram nya föreskrifter som innebär att flygtrafiklednings- och flygvärdertjänster delvis öppnas för konkurrens. Såväl statliga som kommunala flygplatser kan därmed ta hand om hela eller delar av verksamheten själva eller upphandla från en fristående aktör. Samma sektorsrelaterade krav när det gäller bland annat utrustning, bemanning, försäkringskydd och ekonomiska förutsättningar ska dock uppfyllas av samtliga aktörer som erbjuder sina tjänster.

Luftfartsverket har tidigare haft både en produktionsroll och en myndighetsroll på flygmarknaden. Det förhållandet har kritiserats av Konkurrensverket, som har pekat på de rollkonflikter som kan uppstå genom att Luftfartsverket ska vara neutral flygplatshållare och samtidigt utföra vissa kommersiella tjänster.

Riksdagen har nu beslutat att skapa en ny myndighet från och med den 1 januari 2005 – Luftfartsstyrelsen. Luftfartsverket delas då i en produktionsdel och en myndighetsdel. Avdelningarna Luftfart och Samhälle samt Luftfartsinspektionen kommer att ingå i den nya myndigheten. Luftfartsstyrelsen kommer bl.a. att utöva tillsyn, utforma normer och ge stöd till regeringen och Regeringskansliet.

Luftfartsstyrelsen ska vara central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten. Myndig-

heten ska bland annat följa luftfartsmarknadens utveckling och i samråd med Konkurrensverket övervaka att verksamheten fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket,

6.6 Sammanställning av tidigare analys

Sedan liberaliseringen 1992 har flera utvärderingar gjorts. Luftfartsverket gjorde redan två år efter liberaliseringen en första utvärdering (Luftfartsverket 1994). Man noterade då en viss prissänkning och att turutbudet hade ökat – framför allt på de konkurrensutsatta linjerna. På övriga linjer hade utbudet som regel minskat, men detta hänfördes till den rådande lågkonjunkturen. Den övergripande slutsatsen var att utvecklingen efter liberaliseringen var på väg åt rätt håll, även om effekterna än så länge varit måttliga. Luftfartsverket betonade dock i rapporten att det endast gått två år sedan marknaden öppnades för konkurrens och att liberaliseringen inte skulle bedömas efter dess kortsiktiga effekt på priser och utbud.

I en rapport från Konkurrensverket 1996 utvärderas utvecklingen fram till 1995, och ungefär samma tidsperiod omfattar en rapport från Nutek 1997. Slutsatserna i dessa bägge rapporterna var att det hade bildats ett antal nya företag och att trafikutbudet hade ökat på de konkurrensutsatta linjerna. Priserna hade inledningsvis sjunkit något, men därefter hade de återgått till de tidigare nivåerna eller blivit något högre. Priserna hade dock blivit mer kostnadsorienterade och mindre avståndsberoende. Det konstateras att flygbolagen föreföll konkurrera med ett ökat utbud snarare än med lägre priser. Servicen hade förbättrats genom fler avgångar på de konkurrensutsatta linjerna.

Luftfartsverket (2001) konstaterade att liberaliseringen inte hade lett till de positiva effekter på marknader som var förväntade:

Den närmaste totala avsaknaden av konkurrens i den svenska inrikestrafiken är uppenbar och det kan konstateras att det har blivit betydligt dyrare att flyga inrikes på en majoritet av flyglinjerna.

Även Konkurrensverket (2004) kommer fram till slutsatsen att konkurrensen har utvecklats mindre positivt än vad som bedömdes möjligt när marknaden konkurrensutsattes. Konkurrensverket pekar på flera faktorer som förhindrar en effektiv konkurrens, bland

annat SAS starka ställning, kapacitetsbristen på Arlanda vid vissa tidpunkter på dygnet samt bonusprogrammen.

6.7 Analys av liberaliseringen

I detta avsnitt görs en sammanfattning av utvecklingen för inrikesflyget efter liberaliseringen. Vi bedömer också vilka effekter liberaliseringen har haft på utvecklingen. Därefter analyseras hur väl liberaliseringsprocessen fungerat och graden av måluppfyllelse.

6.7.1 Utvecklingen efter liberaliseringen

Enligt NR har flygbranschens förädlingsvärde minskat i förhållande till näringslivet efter liberaliseringen. Nedgången inleddes dock redan några år tidigare.

Driftsöverskottet i flygbranschen har varierat kraftigt sedan liberaliseringen. Det ökade i både absoluta och relativa tal fram till slutet av 1990-talet, för att därefter falla tillbaka. Lönesumman har ökat i en långsammare takt än i näringslivet sedan liberaliseringen, likaså antalet arbetade timmar.

Arbetsproduktiviteten (förädlingsvärdet per arbetad timme) har fallit jämfört med näringslivet efter liberaliseringen. Arbetsproduktiviteten i flygbranschen var ungefär dubbelt så hög som i näringslivet före liberaliseringen men den har därefter fallit, för att 2003 vara på samma nivå som i näringslivet. Den bild som ges av NR motsägs dock om man sätter antalet betalda tonkilometer i relation till antalet anställda inom SAS, som är det dominerande företaget inom branschen. Regelutredningen lägger störst vikt vid det senare måttet.

Flygbranschen har haft en svagare sysselsättningsutveckling än näringslivet efter liberaliseringen. Antalet sysselsatta i flygbranschen minskade de första åren efter liberaliseringen för att sedan återhämta sig fram till 2000. Arbetsinkomsten i flygbranschen har ökat långsammare än i näringslivet sedan liberaliseringen. Flygbranschen har dock alltjämt en högre genomsnittlig arbetsinkomst än i näringslivet. Sjukpenningen per sysselsatt i relation till näringslivet har varit lägre i flygbranschen än i näringslivet under hela den undersökta perioden.

Såväl nettomarginal som avkastning på eget kapital har utvecklats svagare i flygbranschen än i näringslivet sedan liberaliseringen.

Regelutredningen har haft svårt att få tillgång till uppdaterad prisstatistik över prisutvecklingen i inrikesflyget; statistik över listpriser och genomsnittspriser finns bara tillgänglig fram till 2000. Vi har därför varit tvungna att till stor del basera analysen av prisutvecklingen på SCB:s prisindex för inrikesflyg i KPI. SCB:s prisindex visar att biljettpriserna på inrikesflyg före liberaliseringen utvecklades i ungefär samma takt som NPI. Efter liberaliseringen sjönk först biljettpriserna, för att sedan öka i en snabbare takt än den allmänna prisutvecklingen. Statistik över listpriser och genomsnittspriser visar också en kraftig prisuppgång sedan liberaliseringen. Den snabba prisuppgången enligt flygprisindex i KPI sedan 2001 stöds dock inte av statistik över SAS intäktsutveckling per passagerare. Enligt denna har priserna i stället fallit sedan 2001.

Före liberaliseringen hade SAS och Linjeflyg över 95 procent av inrikesmarknaden. Antalet flygbolag ökade efter liberaliseringen då bland andra Transwede och Malmö Aviation tog upp konkurrensen med SAS. Genom uppköp och sammanslagning har sedan antalet flygbolag minskat, och 2001 hade SAS en marknadsandel på nästan 90 procent, tillsammans med sin samarbetspartner Skyways.

SAS möter i dag konkurrens endast på ett fåtal inrikeslinjer. Det senaste året har det dock etablerats flera lågkostnadsbolag.

Tabell 6.5 Sammanfattning av Regelutredningens bedömning av inrikesflygets utveckling efter liberaliseringen

	Utveckling
Priser relativt den allmänna prisutvecklingen	Ökat
Produktion	Minskat
Lönsamhet	Minskat
Sysselsättning	Minskat
Inkomster relativt näringslivet	Minskat
Produktivitet	Ökat
Koncentration	Minskat
Tillgänglighet	?

6.7.2 Liberaliseringens effekter

Den internationella flygmarknaden befinner sig för närvarande i en snabb omvandling. Detta får givetvis effekter även för den svenska inrikesmarknaden. De gamla nationella bolagen har stora problem med sin ekonomi, medan s.k. lågprisbolag tar en allt större del av marknaden.

Eftersom marknaden befinner sig under snabb omvandling är det svårt att dra slutsatser om vilken effekt liberaliseringen haft – även om liberaliseringen troligtvis spelat en avgörande roll bakom många av de processer som nu äger rum.

Liberaliseringen av flygmarknaden innebar att hindren mot att träda in på den svenska inrikesmarknaden minskade. Även om det till en början trädde in företag på marknaden så kunde SAS i stället stärka sin ställning på inrikesmarknaden efter ett par år. De senaste åren har dock konkurrensen återigen ökat.

Som visats ovan är det svårt att beskriva prisutvecklingen på flygmarknaden efter liberaliseringen. Det är inte givet att konkurrens innebär lägre priser, eftersom bolagen kan välja att konkurrera med kvalitet snarare än pris. I Sverige har dock de flesta företag som försökt komma in på marknaden för inrikesflyg konkurrerat med pris snarare än kvalitet – ett viktigt undantag är Malmö Aviation. Få företag har dock kunnat överleva och deras prisnivå kan därmed ses som endast kortsiktigt hållbar.

6.7.3 Hur fungerade liberaliseringsprocessen?

Liberaliseringen av marknaden för inrikesflyg var först tänkt att endast omfatta vissa linjer och endast medföra konkurrens mellan SAS och Linjeflyg. I och med att SAS tilläts köpa Linjeflyg, och att flygresandet minskade mellan 1990 och 1991, beslutades dock att hela marknaden skulle liberaliseras.

Statskontoret (2004) pekar på att SAS vid liberaliseringen av flygmarknaden hade en dominerande ställning och att detta innebar krav på att ett inträde skulle kunna ske på lika villkor för att skapa konkurrens. Det faktum att SAS delvis var statsägt ställde särskilt starka krav på regelverket och tillsynen på marknaden.

Statskontoret pekar på behovet av statlig marknadsövervakning från Luftfartstyrelsen och Konkurrensverket och av att tillgängliga regler används för att förhindra utnyttjande av dominerande ställ-

ning. Statskontoret pekar även på behovet av en diskussion kring hur de linjer som endast är lönsamma för ett företag ska hanteras.

6.7.4 Måluppfyllelse

Enligt Statskontoret (2004) var det mål som beslutsfattarna satte upp för en ökad konkurrens att priserna skulle sänkas. Eftersom priserna för flygverksamhet har stigit kraftigt anser Statskontoret dock att detta mål inte uppnåtts.

7 Järnvägsmarknaden

Syftet med detta kapitel är att belysa utvecklingen av järnvägsmarknaden efter den reformering som påbörjades 1988. Inledningsvis i avsnitt 7.1 görs en genomgång av vad som karakteriserar järnvägsmarknaden. Här behandlas bland annat förekomsten av stordriftsfördelar både vad gäller kostnader och vad gäller intäkter samt omfattning och utveckling av järnvägstrafiken. I avsnitt 7.2 beskrivs järnvägsmarknaden i Sverige före liberaliseringen, och i avsnitt 7.3 beskrivs den process som lett fram till dagens regelverk. I avsnitt 7.4 redogörs för utvecklingen efter liberaliseringen både ur ett producent- och ur ett konsumentperspektiv. I avsnitt 7.5 beskrivs tillsynen, och i avsnitt 7.6 görs en sammanfattande analys av vilka effekter liberaliseringen har fått. Kapitlet avslutas i avsnitt 7.7 med vår syn på behovet av regelförändringar.

7.1 Vad karakteriserar järnvägsmarknaden?

Järnvägsmarknaden består av produktion av gods- och persontransporter. De båda delarna av marknaden skiljer sig åt både vad gäller tjänsteinnehåll och vad gäller efterfrågemönster.

I dag är järnvägsmarknaden bara delvis liberaliserad. Marknads-tillträdet för godstrafik är i princip fritt men för persontrafik har SJ ensamrätt till den trafik som bolaget bedömer sig kunna bedriva med företagsekonomisk lönsamhet. I stort sett all övrig persontrafik upphandlas av Rikstrafiken (interregional trafik) och trafikhuvudmännen (regional och lokal trafik). Trafikhuvudmännen har ensamrätt för lokal och regional järnvägstrafik inom länen.

Järnvägen är en nätverksbransch med ett storskaligt och tekniskt komplext produktionssystem med hög andel kapitalkostnader och låga marginalkostnader, vilket leder till att produktionen karakteriseras av stordriftsfördelar. Dessa finns både i infrastrukturen och i trafiken. En infrastruktur som gör det möjligt att utnyttja snabba,

tunga, långa och breda tåg höjer kapaciteten i systemet och sänker styckkostnaderna vid stora volymer.

Inom trafikproduktionen kan stordriftsfördelar finnas på kostnadssidan vid samutnyttjande av rullande materiel och personal, men också på intäktssidan (nätverkseffekt) genom att olika delar av ett sammanhållet trafiksystem genererar och matar trafik till andra delar av nätet. Omfattningen och storleken på stordriftsfördelarna, både vad gäller kostnader och intäkter, har varit och är alltså föremål för en omfattande diskussion.

7.1.1 Stordriftsfördelar

Stordriftsfördelar – kostnadssidan

För att mäta förekomsten av stordriftsfördelar på kostnadssidan vad gäller bana och trafik kan, enligt Alexandersson (2000), två olika mått användas:

- skalavkastning (*returns to scale*)
- täthetsvinster (*returns to density*).

Skalavkastningen relaterar till järnvägssystemets storlek mätt som antal fordon, antal anställda och järnvägsnätets längd. Täthetsvinster avser däremot antalet tåg på ett visst järnvägsnät. Erfarenheter från USA tyder, enligt Alexandersson, på konstant skalavkastning men också på ökande täthetsvinster inom järnvägssektorn. Detta skulle innebära att ett järnvägsföretag gynnas av att bli större om det ökar antalet tåg på ett befintligt nät. Företaget vinner däremot inte nödvändigtvis på att både öka antalet tåg och samtidigt göra nätverket större.

Amerikanska erfarenheter tyder vidare, enligt Alexandersson, på att järnvägsnätets storlek inte har någon avgörande betydelse för effektiviteten och att man därför kan splittra upp järnvägarna i ganska små enheter. I praktiken verkar det dock som om de amerikanska järnvägsbolagen bedömer att fördelarna med att bli större överväger nackdelarna, eftersom den amerikanska liberaliseringen har följts av en koncentration till ett antal stora nationellt verksamma järnvägsbolag och en mängd mindre lokalt verksamma företag.

Det är dock, enligt Alexandersson, mycket som skiljer den svenska och amerikanska järnvägsmarknaden åt. Marknaden i USA domineras av godstrafik där stora mängder gods fraktas på mycket långa

distanser. Företagen är dessutom vertikalt integrerade vad gäller trafik och banhållning.

En grupp brittiska forskare (Preston och Wheland 1997) menar att de amerikanska slutsatserna inte går att överföra till europeiska förhållanden. Dessa forskare hävdar att det förmodligen finns en optimal storlek för ett järnvägsföretag, och att denna storlek inte kan uppnås i vissa länder på grund av geografiska och demografiska förhållanden. Små järnvägsföretag kan exempelvis ha svårt att få till stånd trafikomlopp som utnyttjar den rullande materielen och arbetskraften så effektivt som möjligt.

Samma forskare har dock även funnit motsatsen hos statliga bolag i befolkningsrika länder som Storbritannien, Tyskland och Frankrike, där man noterat avtagande skalavkastning. En förklaring till detta kan vara att de nationella bolagen varit för stora och att effektivitetsvinster skulle kunna göras om bolagen delades upp på det sätt som också gjorts i Storbritannien. De stordriftsnackdelar som ligger bakom detta kan, enligt forskarna, bero på de problem som är förknippade med att styra och leda så stora organisationer som de franska och tyska nationella järnvägsföretagen SNCF och DB AG, på ett effektivt sätt.

Stordriftsfördelar – intäktssidan

Ovanstående resonemang om företagsstorleken inverkan på de rörliga kostnaderna kan kompletteras med ett resonemang om hur intäkterna påverkas av ett företags storlek. Alexandersson (2000) hävdar att ett järnvägsföretag i vissa fall kan vinna fördelar på intäktssidan genom att uppnå en viss storlek, bland annat genom att delar av ett sammanhållet nät genererar och matar trafik till andra delar av nätet. Å andra sidan kan en god kännedom om de lokala marknaderna ge konkurrensfördelar för mindre företag.

Banverket diskuterar i en rapport (Wieweg 2004, bilaga till detta betänkande) förekomsten av nätverkseffekter vid långväga persontransporter på järnväg och effekterna av separation av tjänsteproduktionen inom järnvägstrafiken. Om SJ:s ensamrätt till interregional trafik skulle avskaffas skulle en separation av nätverket inträffa under förutsättning att inträdet av nya operatörer leder till att det nätverk som varje operatör betjänar blir mindre.

Banverkets resonemang bygger på att priset på en sammansatt vara är lägre om det produceras av ett enda företag än om den pro-

duceras av flera (Cournot 1836). Tillsammans med de teorier som Coase (1937) lanserat ger detta ett argument för att inte splittra upp en integrerad verksamhet. Det bör dock nämnas att flera av de studier som Banverket refererar till bygger på erfarenheter från flygsektorn.

Om en integrerad bransch separeras genom att fler aktörer tillåts, och att detta i sin tur leder till att de produkter som kommer att erbjudas på marknaden i lägre grad än i utgångsläget är integrerade, uppstår två motverkande effekter på priset (Wieweg 2004). Genom separationen av produktionen pressas priset uppåt och genom att fler aktörer erbjuder samma vara pressas priset neråt.

Om det finns starka nätverksfördelar så kan en separation, till följd av ovan nämnda effekter på priser samt problem med att uppnå en rättvisande fördelning av intäkter, leda till att delar av nätverket blir mindre trafikerat, vilket leder till sämre lönsamhet för operatören. Den lägre trafikeringen på en delsträcka får i sin tur effekter för omfattningen av trafiken på övriga delar av det tidigare sammanhållna nätet. Det är därför viktigt att beakta intäktsfördelningen mellan operatörerna vid en separation. Att praktiskt genomföra en sådan fördelning av intäkterna, utan att handla upp trafiken i paket där olika delar av nätet ingår, är förmodligen mycket svårt.

Frågan är om långväga järnvägsresor med byten är en så sammansatt produkt att den negativa effekten av separation är starkare än den positiva effekten som uppstår när flera företag erbjuder samma vara.

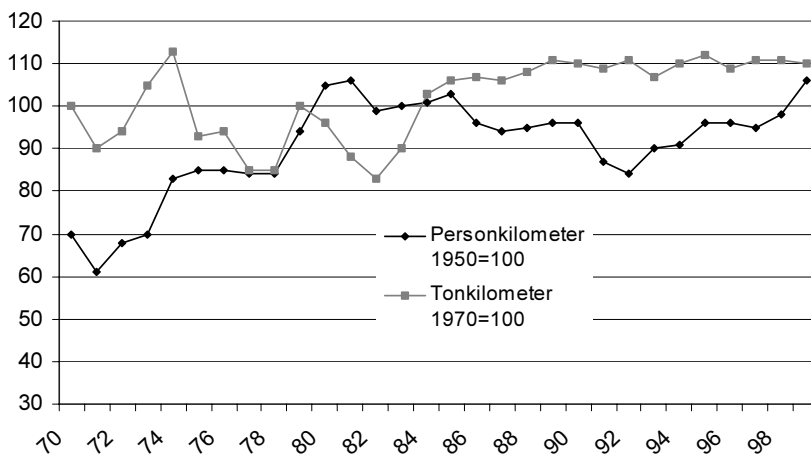
För att uppnå lägsta möjliga priser ska, enligt Banverkets rapport, vertikal integration, dvs. att samma operatör producerar hela resan, kombineras med horisontell konkurrens genom att flera operatörer producerar samma typ av resa. Frågan blir här om det räcker med den konkurrens som i dag finns mellan olika trafikslag, eller om det dessutom måste finnas en konkurrens mellan olika järnvägsföretag. Om det bör vara konkurrens mellan flera järnvägsföretag blir nästa fråga i vilka relationer i Sverige det finns ett resandeunderlag för fler konkurrerande företag.

7.1.2 Utvecklingen av trafiken och konkurrens från andra trafikslag

Utvecklingen av utförda gods- och persontransporter på järnväg mätt som personkilometer¹ respektive tonkilometer² under perioden 1970–2000 framgår av nedanstående indexserier. Den kraftiga ökningen av persontransporterna har även fortsatt efter 2000.

Figur 7.1 Utvecklingen av gods- och persontransporter på järnväg 1970–2000

Index



Källa: VTI.

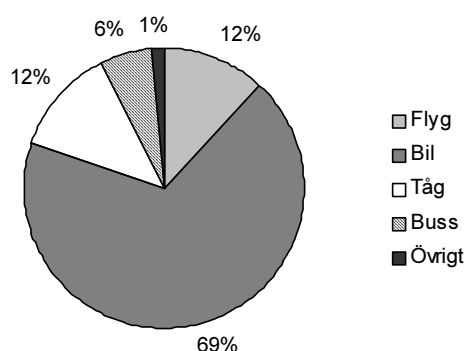
Persontransporter

För persontrafik på järnväg är resor med bil, buss och flyg de alternativa färdställen. Under 2002 uppgick den långväga persontrafiken (resor över 10 mil) på järnväg till 5 800 miljoner personkilometer. Detta utgjorde 15 procent av det totala långväga resandet. Fördelningen av persontransporter mellan de olika trafikslagen för resor över 10 mil under 2001 framgår av nedanstående figur.

¹ Personkilometer – antalet resor multiplicerat med reslängden i kilometer.

² Tonkilometer – transporterat gods i ton multiplicerat med transporterad sträcka i kilometer.

Figur 7.2 De olika trafikslagens andel 2001 av långväga (över 10 mil) persontransporter
Personkilometer



Källa: Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA).

I det långväga persontransportarbetet på järnväg står X2000 för 39 procent av volymen och övriga tåg för 61 procent. Bland operatörerna producerade SJ 87 procent av det totala långväga transportarbetet med järnväg under 2002 (Järnvägsgruppen KTH 2003a).

Det kortväga resandet (resor under 10 mil) med järnväg uppgick 2002 till 3,5 miljarder personkilometer, vilket motsvarar 4 procent av det totala kortväga persontransportarbetet. Av de totala kollektiva kortväga resorna (som utgjorde cirka 20 procent av de kortväga resorna) utgjorde järnvägens andel 24 procent. SJ AB svarade som operatör för 51 procent av den kortväga trafiken, medan privata operatörer svarade för resterande 49 procent (Järnvägsgruppen KTH 2003a).

Som framgår av nedanstående tabell över utvecklingen från 1990 till 2003 har den totala persontrafiken på järnväg mätt i personkilometer ökat med 42 procent. Motsvarande ökning under de 5 senaste åren har varit 22 procent.

Tabell 7.1 Persontransportarbete på järnväg under perioden 1990–2003

År	Persontrafik – miljoner personkilometer
1990	6 600
1995	6 839
2000	8 800
2003	9 400

Källa: SIKABanverket.

Den samlade järnvägstrafikens andel av det totala persontransportarbetet har varit relativt konstant under perioden från 1990 och framåt.

Godstransporter

För godstrafiken är alternativen till järnvägstrafik främst vägtrafik och sjöfart. Godstransportarbetet inom järnvägssektorn uppgick 2003 till 19,9 miljoner tonkilometer. Detta utgjorde 22 procent av det totala godstransportarbetet. Denna andel kan jämföras med motsvarande siffra för EU 15 som 2001 var 8 procent. Den höga andelen i Sverige beror delvis på malmtransporterna som utgör cirka 20 procent av det svenska transportarbetet på järnväg. I USA, där både medeltransportavståndet och medeltågvikten är avsevärt högre än i Sverige, uppgår järnvägens andel av godstrafiken till 49 procent.

Utvecklingen av trafikslagets andel av godstransportarbetet under perioden 1990–2003 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.2 Trafikslagets andel av godstransportarbetet i Sverige

Procent

År	Järnväg	Väg	Sjö	Miljoner tonkilometer
1990	25 %	39 %	36 %	75 900
1995	24 %	39 %	37 %	82 000
2000	22 %	43 %	35 %	89 100
2003	22 %	42 %	36 %	90 700

Källa: Transportindustriförbundet.

7.2 Marknaden före liberaliseringen³

SJ blev ett affärsverk 1911, när affärsverksformen skapades. Verket hade hand om samtliga funktioner inom järnvägsektorn – från att bygga och förvalta infrastrukturen till att ombesörja säkerhetstillsyn och taxesättning. Förändringar i biljettpriser, nedläggning av banor och trafik samt nyinvesteringar godkändes dock av riksdagen.

Under 1950-talet började SJ, som vid denna tidpunkt hade monopol på i princip all järnvägstrafik i landet, få problem med lönsamheten på vissa järnvägslinjer. Nedläggning av järnvägslinjer var dock mycket politiskt känsliga, och 1953 inleddes ett åttaårigt utredningsarbete om hur trafiken skulle kunna delas upp i lönsam och icke-lönsam trafik. Syftet var att ge beslutsunderlag för vilka linjer som borde läggas ner och hur stort stöd som borde utgå för de olönsamma linjer som skulle upprätthållas. Utredningsarbetet resulterade 1963 i en trafikpolitisk proposition (prop. 1963:191) där en uppdelning av järnvägsnätet i ett affärsbanenät och ett nät för trafiksvaga linjer gjordes.

År 1966 träffades ett avtal mellan SJ och lokaltrafiken i Stockholm om pendeltågstrafiken i Stockholmsregionen för att även fortsättningsvis trygga den trafiken. Avtalet innebar i princip att de lokala och regionala politiska instanserna gick in med ett ökat ekonomiskt engagemang i trafiken, samtidigt som SJ utförde trafiken på entreprenad åt dessa aktörer. Liknande uppgörelser träffades senare även i Göteborg och Malmö.

I slutet av 1970-talet avtog investeringstakten, och flera linjer hotades av nedläggning samtidigt som järnvägstrafiken under en rad år förlorade marknadsandelar till övriga trafikslag. Denna utveckling ledde fram till att regelstrukturen inom järnvägsområdet började förändras. Syftet med förändringarna var både att förbättra järnvägstrafiken och att skapa förutsättningar för en bättre lönsamhet inom SJ.

³ Bygger på Alexandersson m.fl. (2000).

7.3 Liberaliseringsprocessen

7.3.1 Utvecklingen av det svenska regelverket⁴

Liberaliseringen av järnvägsmarknaden har skett stegvis och varit en del av den svenska transportpolitiken. 1979 års trafikpolitiska beslut kan sägas vara startpunkten för denna utveckling. En viktig del i beslutet var tillkomsten av en ny struktur för den lokala och regionala kollektivtrafiken. I varje län inrättades en länstrafikhuvudman som fick ansvar för denna trafik.

För de trafik huvudmän som valde att lägga ner lokala och regionala järnvägslinjer och ersätta dessa med buss utgick statliga bidrag för trafiken under fem år. För SJ:s del innebar detta att ansvaret för vissa järnvägsnedläggningar hamnade på lokal nivå. Flertalet av de aktuella olönsamma lokala och regionala järnvägslinjerna lades ner, men i ett par fall valde de regionala organen att själva gå in och ta hela ansvaret för trafikförsörjningen, och SJ fick här rollen som entreprenör för trafiken.

1988 års trafikpolitiska beslut

I och med 1988 års trafikpolitiska beslut gjordes en vertikal uppdelning av dåvarande SJ, genom att Banverket fick ansvar för infrastrukturen och att affärsverket SJ fick ansvar för trafiken. Avsikten med uppdelningen var bland annat att ge SJ möjlighet att koncentrera sin verksamhet till järnvägstrafiken.

Genom Banverket tog staten huvudansvaret för såväl underhåll som nyinvesteringar i järnvägens infrastruktur. För att nyttja infrastrukturen bestämdes att operatörerna skulle betala en banavgift som baserades på den samhällsekonomiska marginalkostnaden, inklusive externa effekter, som trafiken gav upphov till. Genom en sådan prissättning skulle ett optimalt utnyttjande av befintliga resurser uppnås.

Genom denna konstruktion kom järnvägstrafiken att behandlas på samma sätt som vägtrafiken, och tanken var att de olika trafikslagen skulle behandlas på ett så likartat sätt som möjligt. Med hänsyn tagen till järnvägens konkurrenssituation gentemot vägtrafiken kom dock det faktiska avgiftsuttaget att ligga väsentligt under den samhällsekonomiska marginalkostnaden (se vidare avsnitt 7.4.1).

⁴ Avsnittet bygger, där ej annat anges, på Alexandersson m.fl. (2000).

I samband med förslaget om en ny trafikpolitik 1988 beslutades också att länstrafikhuvudmännen från och med 1990 skulle få ett utökat ansvar för den lokala och regionala järnvägstrafiken. Det gjordes en organisatorisk uppdelning av järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar. Malmbanan och Inlandsbanan skildes ut som separata enheter och ingick inte i ovanstående uppdelning. Ansvaret och trafikeringsrätten för den lokala och regional persontrafiken på länsjärnvägarna överfördes till trafik huvudmännen, samtidigt som SJ behöll sin ensamrätt för persontrafik på stornätet och för godstrafik på det samlade nätet inklusive Malmbanan och Inlandsbanan. På de delar av nätet där antingen SJ eller länstrafikhuvudmännen upphört med trafik fick Banverket möjlighet att ge trafikeringsrätten för såväl gods som persontrafik till någon annan än dessa båda parter.

Trafikhuvudmännen och köp av olönsam trafik

Som kompensation för att trafik huvudmännen tog över ansvaret för persontrafikförsörjningen fick dessa under tio år ett bidrag som var tänkt att motsvara SJ:s underskott på de aktuella linjerna. Bidraget som årligen totalt uppgick till cirka 200 miljoner kronor utgick även om huvudmannen valde att trafikera en viss sträcka med buss i stället för med tåg. De trafik huvudmän som valde att fortsätta att bedriva järnvägstrafik fick utan kostnad ta över de fordon som SJ hade använt i den aktuella trafiken.

Genom att ge trafikeringsrätten till trafik huvudmännen skapades förutsättningar för en konkurrensutsatt upphandling av lokal och regional persontrafik på järnväg. De första upphandlingarna ägde rum 1989 och innebar att en ny operatör, BK Tåg, började trafikera vissa sträckor på länsjärnvägarna i Småland.

I maj 1991 gav regeringen trafik huvudmannen i Jönköpings län trafikeringsrätt på en begränsad del av stomjärnvägsnätet, dvs. den del av nätet där SJ annars hade ensamrätt för persontrafik. Beslutet innebar att BK Tåg började bedriva viss persontrafik parallellt med SJ i Jönköpings län. Bakgrunden till trafik huvudmannens ansökan var viljan att erbjuda sina kunder sammanhängande tågförbindelser av en viss kvalitet inom länet, där vissa länkar i bansträckningen utgjordes av stomjärnvägar.

1992 lade regeringen en proposition (prop. 1991/92:130) med förslag om att statens köp av olönsam interregional persontrafik

skulle upphandlas i konkurrens. Tidigare hade omfattning av och ersättning för den olönsamma trafiken bestämts genom en förhandling mellan staten och SJ. Den första upphandlingen genomfördes under 1992 och avsåg trafiken under 1993/94. Inledningsvis gick trafiken till SJ och det var först i och med upphandlingarna 1998 och 1999 (med trafikstart 2000) som nya operatörer började bedriva av staten upphandlad trafik.

Fortsatt liberalisering

I december 1991 ansökte LKAB om att få egen trafikeringsrätt för godstrafik på Malmbanan. Banverket beviljade LKAB:s ansökan och företaget fick trafikeringsrätt på banan, med undantag för sträckan Boden–Luleå som är en del av stomnätet och där förändringar i trafikeringsrätten måste beslutas av regeringen. I slutet av 1992 fattade regeringen beslut om att ge LKAB trafikeringsrätt även på denna sträcka.

Under 1992 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att utreda formerna för en mer långtgående avreglering av järnvägstrafiken. I direktiven angavs att målsättningen var att SJ:s monopol stegvis skulle avvecklas fram till den 1 januari 1995. I kommitténs betänkande (SOU 1993:13) föreslogs att både gods- och persontrafikmarknaden skulle öppnas helt. Någon överföring av trafikledning och andra gemensamma funktioner från SJ föreslogs inte. Däremot föreslogs att banfördelningsprocessen skulle bli mer fristående från operatörerna. Betänkandet remitterades inte och utredningsarbetet fortsatte internt inom departementet.

Våren 1994 lade regeringen fram en proposition (prop. 1993/94:166) om avreglering av järnvägsmarknaden. Förslagen innebar att SJ:s och länstrafikhuvudmännens monopol på järnvägstrafik skulle avvecklas från den 1 januari 1995. Vidare föreslogs att en reglerande myndighet skulle inrättas med uppgift att fördela spårkapacitet mellan aktörerna och att vissa gemensamma funktioner skulle göras tillgängliga för samtliga aktörer till självkostnadspris. De gemensamma funktioner som nämndes var bland annat trafikledning, stationer samt biljett- och informationssystem.

Propositionen, som med knapp majoritet godkändes av riksdagen, fick stark kritik från oppositionen som menade att de stora trafikströmmarna på stomnätet även fortsättningsvis borde skötas av ett samhällsägt trafikföretag.

Strax efter regeringsskiftet 1994 lade den ny tillträdde regeringen fram en proposition (prop. 1994/95:72) där avregleringen sköts på framtiden. Frågan utreddes vidare inom Regeringskansliet och en ny proposition presenterades under hösten 1995.

Förslagen i denna proposition (prop. 1995/96:92) innebar att läns- trafik huvudmännen skulle få trafikeringsrätt på stomnätet i sitt eget län och efter en prövning av regeringen kunna tilldelas sådan rätt även i angränsande län. För godstrafiken innebar propositionen att denna öppnades för konkurrens, men med det förbehållet att SJ skulle ha företrädesrätt vid fördelning av spårkapacitet för befintlig godstrafik, s.k. grandfather's right.

Regeringen gjorde bedömningen att denna förändring avseende godstrafiken främst skulle leda till en utveckling av småskalig gods- trafik som i stor utsträckning skulle fungera som matarbolag till den godstrafik som bedrevs av SJ.

Vidare föreslogs att funktionerna för trafikledning och kapacitetstilldelning skulle brytas ut ur SJ och bilda en fristående enhet – Tågtrafikledningen. På samma sätt som redan gällde för Järnvägsinspektionen skulle Tågtrafikledningen administrativt inordnas i Banverket.

1998 års transportpolitiska proposition

I den transportpolitiska propositionen 1998 (prop 1997/98:56) fanns ett förslag som rörde förändringar av trafikeringsrätter. Detta avsåg de nord-sydliga järnvägsstråk (freight freeways) för godstrafik som etablerats inom ramen för EU:s järnvägssamarbete. Längs med dessa korridorer föreslogs alla företag som uppfyllde vissa säkerhetskrav kunna tilldelas trafikeringsrätt. Vidare fördes ansvaret för det s.k. kapillära nätet över från SJ till Banverket. Detta nät är det nät som finns längst ut i systemet och som innefattar bland annat anslutningsspår till industrier och terminaler. Syftet med överföringen var att främja utvecklingen av godstrafiken genom att nya operatörer lättare skulle kunna få tillgång till ytterligare en del av infrastrukturen.

Vidare föreslogs att ansvaret för trafikantinformationssystem och vissa andra plattformsanläggningar skulle överföras till Banverket. Också detta var en åtgärd med syfte att underlätta inträdet för nya aktörer på marknaden.

Frågan om ytterligare avreglering av långväga busstrafik togs också upp i propositionen. Förslagen innebar att de restriktioner som hittills gällt i form av skadlighetsprövning gentemot järnvägstrafik vid etablering av långväga busstrafik togs bort.

I samband med den transportpolitiska propositionen beslutades att inrätta en ny myndighet, Rikstrafiken, vars huvuduppgift skulle vara att samordna och upphandla viss interregional persontrafik. Den nya myndigheten bildades den 1 juli 1999.

Vid upphandlingen av olönsam interregional trafik för 2000 tillkom tre nya operatörer – Sydvästen,⁵ BSM Järnväg och Tågkompaniet.

När regeringen 2000 lade fram en proposition (prop. 1999/00:78) om bolagisering av SJ gjordes även vissa förändringar av reglerna för trafikeringsrätt. Förslagen innebar att SJ även fortsättningsvis skulle ha företräde till det kommersiellt lönsamma nätet, men regeringen gavs möjlighet att inskränka SJ:s rätt att konkurrera med upphandlad trafik. SJ skulle inte heller ha rätt att få tillbaka trafikeringsrätten för upphandlad trafik som de tidigare förklarat som olönsam, genom att hävda att den återigen gick att bedriva med kommersiell lönsamhet. Om SJ gjorde anspråk på att återta upphandlad trafik skulle staten först bedöma förutsättningarna för trafiken.

Förändringarnas syfte var även här att förenkla inträdet och tillförsäkra en bättre förutsägbarhet i spelreglerna för nya aktörer på järnvägsmarknaden.

Fordonsförsörjning

Regeringen tog i sin bolagiseringsproposition också upp frågan om fordonsförsörjningen inom järnvägssektorn. Under 1999 hade en utredning (SOU 1999:87) föreslagit att staten och trafikhuvudmännen skulle bilda ett gemensamt vagnbolag med uppgift att samordna inköp av järnvägsfordon, och att man därefter skulle hyra ut fordonen till de operatörer som bedrev länshuvudmannatrafik eller av staten upphandlad trafik. Fordonstillverkaren Adtranz hade dock redan tagit initiativ till ett sådant bolag där flera av trafikhuvudmännen gått in som delägare. Bolaget, som fick namnet Transio, beställde ett antal fordon som togs i trafik under 2001.

⁵ Upphandlingen av Väst kustbanan vanns av ett konsortium bestående av BK Tåg, franska Via GTI och brittiska Go Ahead Group. Dessa bildade senare bolaget Sydvästen.

Endast den trafik huvudman som är aktieägare i bolaget kan hyra tåg från Transitio. Respektive huvudman är ansvarig för de fordon man beställer, och man hanterar även restvärdesrisken för dessa tåg. Operatörerna behöver således inte ta den risk det innebär att skaffa fordon och sedan riskera att förlora nästa upphandling. I dag ägs Transitio helt av ett antal trafik huvudmän.

Järnvägsutredningen

Regeringen tillkallade 2001 en särskild utredare för att göra en bred översyn av organisationen och lagstiftningen inom järnvägssektorn. Utredningsarbetet avrapporterades i november 2003 i *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104).

Utredningens analys om konkurrensen inom persontrafiken baserades bland annat på en utvärdering av fyra olika marknadsmodeller. Samtliga dessa modeller bygger på direkt eller indirekt konkurrens (anbudskonkurrens) i operatörsledet, kombinerad med olika grad av konkurrens på kringmarknader och i marknadens övriga led. Följande modeller utvärderades:

- kommersiell trafik utan upphandling
- kommersiell trafik med kompletteringsupphandling
- upphandling och nationell samordning
- upphandling i funktionella storregioner kompletterat med ett gemensamt upphandlat fjärrtågsnät.

Utredaren konstaterar att samtliga modeller är förknippade med både för- och nackdelar. De två sistnämnda modellerna, med en starkt reglerad marknad, jämförs med erfarenheterna från den engelska avregleringen där utredaren anser att det inte gått att förena en utveckling som gynnar resenärerna med en ökad kostnadseffektivitet. Det påpekas också att resenärsinflytandet är mycket bristfälligt i ett system med långa franchisekontrakt.

Utredaren menar att ett ökat resenärsinflytande och en effektiv kostnadskontroll endast kan uppnås i ett system som är mer öppet för kommersiella lösningar och där trafiken bärs av de biljettintäkter som genereras.

Slutsatsen blev en modifierad modell där licensierade järnvägsföretag tillåts bedriva kommersiell persontrafik i konkurrens över hela det svenska järnvägsnätet. Det skulle inte råda något monopol på någon del av nätet – vare sig i operatörsledet eller i organisa-

törsledet. För den linjebundna persontrafiken föreslogs att denna skulle regleras och kontrolleras genom ett tillståndsförfarande. I samband med tillståndsgivningen skulle en skadlighetsprövning för redan etablerad trafik genomföras.

Med organisatörsledet avsågs olika trafik huvudmän samt Riks- trafik, som i dag har monopolliknande ställning till rätten att organisera trafik. Risken med dessa monopol är enligt utredaren att resenärerna lämnas utan inflytande och möjlighet att påverka det trafikutbud som kommer till stånd genom upphandling. Upphandlingen ställer dessutom mycket höga krav på upphandlarens kompetens och för med sig betydande kostnader. De båda aktörers roll borde i stället, enligt utredaren, i första hand vara att planera och skapa förutsättningar för att det trafikutbud som samhället tycker är önskvärt kommer till stånd. Rikstrafikens och trafik huvudmännens roll bör, enligt utredaren, vara att beskriva och motivera det önskade utbudet i något som kallas långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram. Den kommersiella trafiken bör vara en del av detta utbud, och Rikstrafiken och trafik huvudmännen kan välja att skapa förutsättningar för detta utbud genom bidrag till trafik eller genom upphandling av trafik. Det senare bör göras när de kommersiella aktörerna inte bedöms kunna åstadkomma ett hållbart utbud över tiden som ligger i linje med resenärs- och medborgarintresset.

I Järnvägsutredningens delbetänkande *Rätt på spåret* (SOU 2002: 48) föreslogs att den svenska godsmarknaden på järnväg helt skulle öppnas för konkurrens. Innebörden var att varuägare och speditörer, dvs. inte enbart järnvägsföretag, själva skulle kunna organisera trafik på det svenska järnvägsnätet. Utredningen konstaterade dock att öppningen av den svenska järnvägsmarknaden får begränsad effekt så länge som ovanstående aktörer inte kan verka på samma villkor inom övriga EU-länder. Utredningen uppmanade den svenska regeringen att aktivt driva på utvecklingen inom EU för ett gemensamt regelverk.

Ny järnvägs lag

Mot bakgrund av bland annat delar av Järnvägsutredningens arbete lade regeringen i mars 2004 fram en proposition (prop. 2003/04: 123) med förslag till en ny järnvägs lag. Genom lagen införs ett antal EG-direktiv inom järnvägsområdet som bland annat behandlar

tilldelning av infrastrukturkapacitet och avgiftssättning för utnyttjande av infrastrukturen.

Den nya lagen innehåller inga förslag till förändringar avseende rätten att bedriva persontrafik, eftersom dessa förslag kom i Järnvägsutredningens slutbetänkande och därför inte fanns med i det underlag som låg till grund för den nya lagen. Frågan kommer att behandlas i den transportpolitiska proposition som planeras under 2005. SJ behåller således sitt nuvarande monopol på den persontrafik som de bedömer vara kommersiellt bärkraftig.

För godstrafiken innebär lagen att alla järnvägsföretag med säte inom EES eller i Schweiz får rätt att bedriva trafik på det svenska järnvägsnätet. För att få utföra cabotage, dvs. transporter som både lastas och lossas inom landet, krävs dock att det land i vilket företaget har sitt säte ger motsvarande rätt till svenska företag. Den nya järnvägslagen trädde i kraft den 1 juli 2004.

I samband med att den nya lagen trädde i kraft inrättades en ny tillsynsmyndighet – Järnvägsstyrelsen. Myndighetens uppgifter beskrivs i avsnitt 7.5.

Beslut om SJ och dess koncernstrategi

Parallellt med den liberaliseringsprocess som beskrivits ovan har ett antal beslut fattats om SJ och dess koncernstrategi. Dessa besluts beskrivs i korthet nedan.

År 1985 antogs en ny järnvägslag som bland annat syftade till att minska SJ:s ekonomiska underskott. Affärsverket fick ett ökat oberoende från staten i och med att man fick möjlighet att bestämma över finansieringsfrågor och interna organisationsförändringar. Vidare beslutades att SJ skulle se över sina dotterbolag och sälja eller avveckla de verksamheter som inte kompletterade järnvägstrafiken. Detta innebar att en ny koncernstrategi antogs med syfte att koncentrera sig på kärnverksamheten, dvs. järnvägstrafiken.

På initiativ från SJ föreslog regeringen i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100) att affärsverkets koncernstrategi skulle ändras från koncentration på kärnverksamheten till att vara ett heltäckande transportföretag. SJ skulle kunna erbjuda marknaden heltäckande gods- och persontrafiktjänster med järnvägen som kärnverksamhet. Ett helt eller delvis ägande av kringverksamheterna var enligt SJ en förutsättning för att få tillräckligt inflytande över alla delar i transportlösningarna.

I propositionen om avreglering av järnvägstrafiken 1994 (prop. 1993/94:166) föreslogs att SJ skulle drivas vidare som affärsverk men att frågan om associationsform skulle prövas på nytt under 1996. Under perioden fram till dess skulle verksamheten återigen koncentreras till järnvägstrafiken. Genom detta, och med hjälp av ytterligare rationalisering och modernisering, skulle affärsverket ha en tillräckligt stark ekonomisk och finansiell ställning för att kunna bolagiseras.

Oppositionen motsatte sig en prövning av möjligheterna att bolagisera SJ, och den järnvägsproposition (prop. 1995/96:92) som den nyttillträdde regeringen presenterade hösten 1995 innehöll inga förslag om förändrade riktlinjer för SJ. Under året togs däremot det första steget mot ett genomförande av koncernstrategin genom försäljning av speditiönsföretaget ASG. Under 1996 såldes även Swebus.

I mars 2000 lade regeringen, som nämnts ovan, fram en proposition (prop. 1999/00:78) om bolagisering av SJ. Förslagen resulterade i att affärsverket SJ vid årsskiftet 2000/2001 ombildades till två trafikbolag och ett holdingbolag. För persontrafiken bildades SJ AB och för godstrafiken bildades Green Cargo AB. Under holdingbolaget SwedCarrier AB finns de helägda dotterbolagen Jernhusen AB (förvaltning av järnvägens fastigheter), EuroMaint AB (underhåll av järnvägsfordon) och SweMaint AB (underhåll av godsvagnar) samt det med Electrolux samägda Nordwaggon AB.

Målet med bolagiseringen var enligt regeringen (skr. 2001/02:141) att skapa effektiva och lönsamma järnvägsföretag som kan konkurrera på samma villkor som övriga intressenter på marknaden och som kan garantera kunderna en bra och prisvärd service inom järnvägsområdet.

Förslaget om bolagisering kom efter att såväl SJ:s ledning som de fackföreningar som var verksamma vid SJ uttryckt önskemål om detta (Alexandersson 2000). Motiven för en bolagisering var från affärsverkets sida att SJ därigenom skulle få mer likartade villkor för sin verksamhet som konkurrenterna, såväl inom Sverige som utomlands. Den ökade närvaron av nya operatörer på den svenska marknaden påpekades särskilt i bolagiseringspropositionen.

Vidare framhölls att skapandet av nya juridiska strukturer skulle komma att främja fortsatta rationaliseringar av verksamheten och underlätta samverkan med andra företag.

I affärsverket Statens Järnvägar samlades den verksamhet som inte fördes över till något av bolagen. I affärsverket ligger bland

annat de leasingavtal avseende rullande materiel som verket tidigare ingått. SJ AB och Green Cargo hyr i dag de leasade tågen av affärsverket.

7.3.2 Utvecklingen av regelverket inom EU

Inom EU har man under en lång tid uppmärksammat det faktum att järnvägens ställning och dess marknadsandelar successivt har försvagats i förhållande till de övriga trafikslagen. Som exempel kan nämnas att järnvägens marknadsandel av den totala godstrafiken inom unionen under perioden 1970 till 2001 minskade från 21 procent till 8 procent.

En allmänt utbredd uppfattning är att den negativa trenden inom järnvägssektorn bland annat beror på bristande effektivitet inom de nationella järnvägsföretagen (Europeiska kommissionen 2001), vilka i de flesta länder har monopol på tillträde till järnvägsmarknaden. Gemenskapen har därför drivit tesen att hela sektorn måste vitaliseras och harmoniseras, så att Europa kan utvecklas mot en gemensam järnvägsmarknad.

I början av 1990-talet antog EU ett direktiv (91/440/EG) om utveckling och reformering av gemenskapens järnvägar. Direktivet innehöll bestämmelser om redovisningsmässig uppdelning mellan banhållning och trafikverksamhet. En grundläggande tanke var att de europeiska järnvägsföretagen skulle drivas mer affärsmässigt.

Eftersom bestämmelserna i direktivet inte genomförts fullt ut i vissa medlemsstater har EG-kommissionen, i form av tre järnvägspaket, föreslagit att de tidigare direktiven om utveckling av järnvägssektorn ska förtydligas och i vissa delar ersättas med mer preciserade direktiv.

Första järnvägspaketet

Under 2001 antogs ett antal direktiv om tillstånd för att bedriva järnvägstrafik, tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av banavgifter, säkerhetsintyg och driftskompatibilitet för konventionella tåg inom unionen. Sammantaget benämns ovanstående direktiv för det första järnvägspaketet. Direktiven skulle vara genomförda av medlemsstaterna under våren 2003, och det är bland annat dessa

direktiv som ligger till grund för den nya svenska järnvägslagen som nämnts ovan.

Direktiven innebär att marknaden för internationella godstransporter öppnas upp och att alla järnvägsföretag inom unionen kan söka tillstånd för järnvägstrafik på det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter. Vidare innehåller direktiven krav på tydligare uppdelning mellan banhållning och trafik för att skapa insyn och transparens, och på så vis underlätta för nya aktörer att komma in på marknaden. I direktiven regleras också principer för fördelning av tåglägen och för prissättning av järnvägens infrastruktur.

I det första järnvägspaketet ingår också krav på medlemsstaterna att inrätta ett regleringsorgan, vilket inneburit att Järnvägsstyrelsen inrättades den 1 juli 2004. I ett av direktiven sägs att ett organ som inte bedriver transportverksamhet ska hantera funktioner som rör tillståndsgivning, kapacitetstilldelning och avgiftssättning.

Andra järnvägspaketet

I januari 2002 lade EG-kommissionen fram ytterligare förslag till järnvägslagstiftning, vilka efter förlikning antogs i mars 2004. Förslagen benämns som det andra järnvägspaketet, vilket består av tre direktiv och en förordning. Syftet är att gå vidare med den marknadsöppning som beslutats i det första järnvägspaketet.

De beslutade direktiven innebär att alla järnvägsföretag, dvs. företag som är etablerade och har trafiktillstånd inom EU, från och med den 1 januari 2006 kan få trafikeringsrätt på hela det europeiska järnvägsnätet för såväl nationell som internationell godstrafik. Direktiven inkluderar möjligheten till cabotage.

Paketet innehåller även förslag för att stärka säkerheten och den tekniska harmoniseringen inom sektorn. En ny europeisk järnvägsmyndighet för dessa båda frågor ska inrättas. Regelförändringarna i det andra paketet ska genomföras successivt och införlivandet i den nationella lagstiftningen skall vara slutfört den 30 april 2006.

Tredje järnvägspaketet

I samband med att det andra järnvägspaketet beslutades, uttalade sig parlamentet, rådet och kommissionen gemensamt om behovet av beslut vad gäller konkurrens och marknadsöppning för persontrafiken på järnväg.

Mot denna bakgrund har EG-kommissionen lagt fram ytterligare fyra förslag till rättsakter inom järnvägsområdet.

Här ingår förslag om att den internationella persontrafiken på järnväg ska öppnas för konkurrens senast 2010 och att järnvägsföretag som uppfyller ställda krav ska ges fritt tillträde till infrastrukturen. Det fria tillträdet föreslås inkludera rätten till cabotage, här menat som rätten att vid internationell trafik även ta upp och släppa av passagerare i andra länder än det land där det aktuella järnvägsföretaget har sitt säte. Möjligheten till cabotage motiveras med svårigheten att uppnå lönsamhet i internationell persontrafik om man inte kan betjäna passagerare utanför det egna landets gränser.

Förslaget om cabotage innehåller dock möjligheter för de enskilda medlemsstaterna att begränsa marknadstillträdet om konkurrensen skadar av samhället upphandlad trafik. Möjligheten att begränsa tillträdet gäller också om den ekonomiska jämvikten för en viss trafik hotas.

I praktiken innebär ovanstående att utländska järnvägsföretag kan bedriva trafik som betjänar inrikes passagerare men att trafiken måste passera en nationsgräns. Förslaget innebär alltså inte att ett utländskt företag kan bedriva trafik enbart på till exempel sträckan Göteborg–Stockholm.

Det tredje paketet innehåller även förslag om ett gemensamt regelverk för behörighetsprövning av lokförare med syftet att förbättra möjligheten att köra tåg över nationsgränserna utan att behöva byta personal. Vidare finns förslag om kvalitetskrav vid godstransporter och om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter.

För närvarande diskuterar medlemsstaterna de senare delarna av paketet. Frågan om marknadsöppning för persontrafik har ännu inte börjat diskuteras av rådet. Flera medlemsstater tycker att denna fråga kan behandlas separat från de övriga förslagen i paketet. Kommissionen är dock av uppfattningen att de olika delarna bör behandlas samtidigt.

7.4 Järnvägsmarknadens utveckling efter liberaliseringen

7.4.1 Beskrivning av den svenska järnvägssektorn i dag

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet kompletteras med delmål om tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling, säkerhet, miljö och jämställdhet.

I 1998 års transportpolitiska beslut fastlades utgångspunkterna för det kostnadsansvar som gäller för transportsektorn i dag. Innebörden av detta är följande:

- De transportpolitiskt motiverade skatterna och avgifterna ska motsvara de samhällsekonomiska marginalkostnader som trafiken ger upphov till.
- Transportsystemets fasta kostnader ska finansieras på ett sådant sätt att aktuella skatter och avgifter ger så små snedvridande effekter som möjligt.

Kostnadsansvaret kompletteras med ett antal transportpolitiska principer:

- så stor valfrihet som möjligt för transportköparna
- stärkt samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag
- effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportalternativ
- beslut om transportproduktion ska ske i så decentraliserade former som möjligt.

Utgångspunkten för kostnadsansvaret är att när avgifterna speglar marginalkostnaderna, ges transportköparna och konsumenterna förutsättningar att fatta beslut som är rationella också i ett samhällsligt perspektiv. Användarnas pris inkluderar även de externa kostnader som trafiken ger upphov till. Exempel på sådana kostnader är infrastrukturlitage, olyckor, miljökostnader och kostnader till följd av trängsel.

Banavgifter

För järnvägssektorn innebär det ovan beskrivna kostnadsansvaret att järnvägsoperatörerna ska betala banavgifter till Banverket när de använder infrastrukturen. Aktuella avgifter för gods- och persontrafik framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.3 Dagens banavgifter för trafik på statens spåranläggningar

<i>Avgiftsslag</i>	<i>Persontrafik</i>	<i>Godstrafik</i>
Spåavgift, kr/bruttotonkilometer ⁶	0,0086	0,0028
Trafikantinformationsavgift kr/bruttotonkilometer	0,0020 1,10	-----
Olycksavgift, kr/tågakilometer		0,55
Dieselavgift, kr/l	0,31	0,31
Reducerad dieselavgift, kr/l	0,155	0,155
Avgift Öresundsbron, kr/passage	----	2 325
Rangerbangårdsavgift, kr/vagn	4,00	4,00

Källa: Förordning (1998:1827) om avgifter på statens spåranläggningar.

Spåavgiften tas ut per bruttotonkilometer, vilket innebär att den varierar med tågets totalvikt och den körda sträckan. Olycksavgiften tas ut per tågakilometer och är högre för persontrafik, eftersom denna trafik i större utsträckning sker i tätort och eftersom det finns passagerare ombord på tåget. I dag tas däremot inga avgifter ut för trängsel eller knapphet.

Dagens banavgifter beslutas av regeringen, och Banverket är uppbördsmyndighet. Uppbördsskyldigheten bygger på ett deklara-tionsförfarande där trafikutövarna kvartalsvis, i efterhand, lämnar uppgift om den trafik de bedrivit. Sedan 1999 behåller Banverket intäkterna från banavgifterna, och dessa utgör en del av finansie-ringens drift- och underhållsinsatserna i järnvägsnätet. I budget-underlaget till regeringen uppskattas de framtida banavgifterna, och verket får motsvarande sänkning av anslagen för drift och underhåll.

De totala banavgifterna uppgick 2003 till 467 miljoner kronor, vilket motsvarade 12 procent av Banverkets anslag för drift och underhåll och 7 procent av de totala anslagen.

⁶ Detta innebär att avgiften varierar beroende på tåget totalvikt och den körda sträckan.

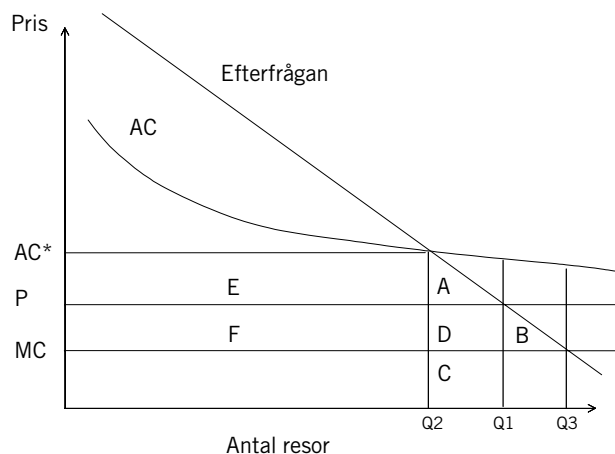
Som tidigare nämnts kommer banavgifterna i enlighet med den nya järnvägslagen att fastställas av Banverket efter de riktlinjer som finns i lagen.

Motsvarande principer för prissättning av utnyttjande av infrastrukturen tillämpas även för de övriga trafikslagen. För sjöfart och luftfart är principen en genomsnittkostnadsprissättning kombinerad med en differentiering av avgifterna för att inkludera miljöstyrande komponenter i avgiftsstrukturen. För både luftfarten och sjöfarten gäller pristak avseende utnyttjandet av statlig infrastruktur.

En prissättning över marginalkostnaden skulle leda till ett underutnyttjande av den befintliga infrastrukturen.

För att belysa skillnaden i samhällsnytta mellan marginalkostnadsprissättning och genomsnittkostnadsprissättning kan nedanstående figur användas.

Figur 7.3 Samhällsnytta vid prissättning efter genomsnittskostnad.



Av efterfrågekurvan i figuren framgår att trafikanternas efterfrågan på transporter, och därmed antal resor, ökar om priset för transporterna sjunker. Det samhällsekonomiskt effektiva antalet resor kan överstiga det antal resor som konsumeras om genomsnittskostnaden är den styrande faktorn för hur många resor som skall produceras i transportsystemet. Marginalkostnadskurvan (MC) visar

den kostnad som tillkommer vid en ytterligare resa. Kurvan AC anger genomsnittskostnaden, och P anger det gällande priset. Om vi antar att skillnaden mellan MC och AC utgörs av den fasta kostnaden kommer denna skillnad att minska vid ökad volym till följd av att den fasta kostnaden slås ut på fler resor.

Vid priset P kommer Q1 antal resor att produceras på den aktuella infrastrukturen. Samhället måste då subventionera verksamheten med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan priset och genomsnittskostnaden vid den aktuella volymen.

Anta att samhället i stället väljer att prissätta infrastrukturen utifrån genomsnittskostnaden. Antalet resor kommer då att sjunka till Q2, eftersom färre finner det värt att resa till det högre priset. Samtidigt har subventionsbehovet försvunnit, eftersom genomsnittskostnadsprissättningen leder till full kostnadstäckning. Genom att antalet resenärer minskar sparar samhället den minskade marginalkostnaden (yta C) vid färre resor. Den fasta kostnaden kvarstår dock för samhället.

Betalningsviljan för det minskade antalet resor utgörs av ytan under efterfrågekurvan (C+D+A). Jämför vi dessa båda ytor ser vi att samhället förlorat en nytta motsvarande D+A. Om priset i stället sänks till marginalkostnaden kommer antalet resor att öka till Q3, vilket ger en ökad välfärd för samhället motsvarande ytan B.

Analysen förutsätter dock att finansieringen av infrastrukturen kan lösas på ett sätt som inte är snedvridande och att subventionen inte påverkar operatörernas beteende.

Jämförelser mellan trafikslagen

För att kunna jämföra trafikslagen och för att se hur stor del av sina kostnader som respektive trafikslag täcker, kan begreppet internaliseringsgrad användas. Relevanta skatter och avgifter sätts då i relation till de beräknade marginalkostnaderna för respektive trafikslag. Vid en internaliseringsgrad på 1 är de externa marginalkostnaderna lika stora som relevanta skatter och avgifter, och den aktuella trafiken bär då de samhällsekonomiska marginalkostnader som den är upphov till.

För att styra mot en samhällsekonomiskt effektiv fördelning av transportarbetet mellan de olika trafikslagen ska internaliseringsgraden idealt på aggregerad nivå vara lika med 1 för samtliga trafik-

slag. Det krävs dessutom att varje enskild transport prissätts efter den marginalkostnad som den ger upphov till.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har i en PM (2004:4) beräknat internaliseringsgraden för de olika trafikslagen. Resultatet visar att avgifterna inom järnvägssektorn inte täcker de marginalkostnader som trafiken ger upphov till. Internaliseringsgraden för person- och godstrafik på järnväg uppgår till 0,33, vilket innebär att 33 procent av de totala marginella externa kostnaderna täcks av banavgifterna. Motsvarande internaliseringsgrad för vägtrafiken beräknades av SIKA till 0,89 och för sjöfarten till 0,69. Beräkningarna och relationen mellan trafikslagen påverkas dock av vilka värden som sätts på de ingående komponenterna och av vilka skatter och avgifter som bedöms som relevanta. I ovanstående beräkningar har exempelvis koldioxidutsläppen värderats i enlighet med gällande koldioxidskatt på bensin och dieselolja, dvs. 0,86 kronor per kilo och hänsyn har tagits till de fasta skatterna inom vägtrafiken. I avsaknad av marginalkostnadsskattningar för buller inom järnvägstrafiken har genomsnittskostnaden använts. Det bör nämnas att bl. a. Banverket har en annan uppfattning än SIKA om hur ovanstående parametrar skall behandlas då internaliseringsgraden beräknas.

Infrastrukturplaneringen

Frågan om planering och finansiering av infrastrukturen hanteras skild från frågan om de kostnader och avgifter för att utnyttja infrastrukturen som beskrivits ovan.

Beslut om standarden på infrastrukturen bör enligt ekonomisk teori fattas mot bakgrund av samhällsekonomiska kostnads- och intäktskalkyler. Samtliga kostnader och nyttor bör vägas in, och olika alternativ för en investering bör utvärderas. De alternativ som ger högst avkastning bör väljas, givet att nyttorna överstiger kostnaderna. Beräkningarna resulterar i något som benämns nettonuvärdeskvot. Effektiva kostnads- och intäktsanalyser ska styra utvecklingen mot en optimal infrastruktur försörjning.

Planeringsprocessen som styr väg- och järnvägsinvesteringarna i Sverige följer i stort sett den teoretiska konstruktionen. Samhällsekonomiska kostnads- och intäktsanalyser ska vara viktiga delar när Banverket och Vägverket prioriterar mellan olika projekt, inom de ramar som riksdagen fastställt. Regering och riksdag har dock

under senare år valt att särskilt peka ut ett antal projekt som ska ingå i planerna, och fördelningen av medlen mellan vägar och järnvägar görs utifrån en politisk bedömning.

SIKA har i en rapport (2004:3) utvärderat Vägverkets och Banverkets investeringsplaner och hur dessa bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen.

SIKA fann att Vägverket presenterade samhällsekonomiska kalkyler och nettonuvärdeskvoter för 90 procent av de objekt som ingick i den plan som lämnades till regeringen 2003. Den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för dessa investeringar var 2,0, vilket innebär att varje satsad krona ger tre kronor tillbaka i samhällsekonomisk nytta. Den totala planeringsramen för nyinvesteringar i vägar under perioden 2004–2015 uppgick till 39 miljarder kronor.

Motsvarande investeringsram för Banverket uppgick till 101 miljarder kronor. Av denna summa finns nettonuvärdeskvoter redovisade för 55 procent av projekten, och av dessa redovisas en negativ nettonuvärdeskvot för projekt motsvarande 30 miljarder kronor. Motiven för den resterade delen av planeringsramen, dvs. drygt 45 miljarder, är i verbal form och uttrycks t.ex. som att projektet har strategisk betydelse för trafiken. Den genomsnittliga nytta för de objekt som Banverket redovisat nettonuvärdeskvoter för uppgår till 0,15. Den fastställda planen bygger delvis på reviderade direktiv från regeringen och i denna plan är den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten enligt Banverket 0,2 och andelen objekt med negativ nettonuvärdeskvot uppgår till 35 procent av den totala volymen.

Efter att infrastrukturinvesteringarna är gjorda ska marginalkostnadsprissättningen av den befintliga infrastrukturen leda marknaden mot en så effektiv användning av denna som möjligt.

Trafikeringsrätt

Som tidigare nämnts innebär den nya järnvägslagen (trafikeringsrätten regleras närmare i järnvägsförordningen [2004:526]) att alla godsföretag med säte inom EES eller i Schweiz har rätt att bedriva godstrafik på det svenska järnvägsnätet. För att få utföra cabotage krävs dock att det land i vilket företaget har sitt säte ger motsvarande rätt till svenska företag. För persontrafiken har SJ AB fortsatt monopol på den persontrafik som företaget bedömer vara kommersiellt bärkraftig. För olönsam interregional persontrafik

gäller däremot att den operatör som staten har upphandlat trafiken av också har trafikeringsrätten på det aktuella järnvägsnätet.

Respektive länstrafikhuvudman har trafikeringsrätt för lokal och regional persontrafik i det egna länet. Efter regeringsbeslut kan en länshuvudman under vissa förutsättningar få trafikeringsrätt i angränsande län.

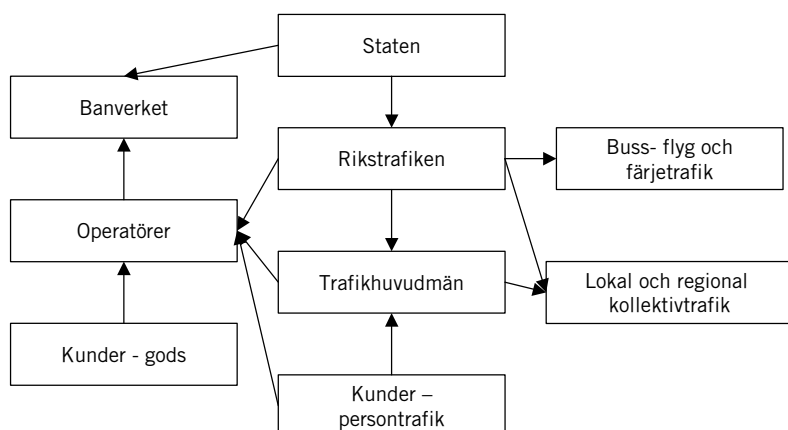
Struktur och rollfördelning inom järnvägssektorn

Staten har många olika roller inom järnvägssektorn och på järnvägsmarknaden:

- reglerande
- policyskapande
- ägare av SJ och Green Cargo
- leverantör och finansiär av infrastruktur genom Banverket
- kund och finansiär när Rikstrafiken upphandlar olönsam långväga persontrafik.

I nedanstående figur beskrivs de finansiella strömmar som finns mellan de olika aktörerna på järnvägsmarknaden i dag.

Figur 7.4 Finansiella strömmar inom järnvägssektorn



Källa: Banverket.

Staten tillförde 2003 sektorn 9,8 miljarder kronor, via anslag till Banverket och Rikstrafiken. Biljettintäkter och ersättningar för trans-

porttjänsterna uppgick till cirka 14 miljarder kronor. För att bedriva trafik på den statliga infrastrukturen betalade operatörerna under 2003 banavgifter motsvarande 467 miljoner kronor. Genom upphandling av järnvägstrafik bidrar länstrafikhuvudmännen med cirka 2,5 miljarder kronor.

Banverket

Banverket ansvar anges i instruktion (förordning [1998:1392] med instruktion för Banverket) och i verkets regleringsbrev. Banverket har ett s.k. sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemet, och man ska i denna roll verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Vidare ska verket inom ramen för sektorsansvaret vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Banverket förvaltar det järnvägsnät som tillhör staten. Denna uppgift innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning.

Banverkets verksamhet är uppdelad i en förvaltande del och en utförande del. Verksamheterna i de båda delarna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.4 Banverkets verksamheter uppdelade i förvaltande och utförande delar

<i>Förvaltande</i>	<i>Utförande</i>
Huvudkontor	Banverket produktion
Banverket trafik	Banverket projektering
Norra banregionen	Banverket industridivisionen
Mellersta banregionen	Banverket data
Östra banregionen	Banverket banskolan
Västra banregionen	Banverket materialservice
Södra banregionen	

Källa: Banverkets årsredovisning 2003.

Till det ovan nämnda kommer Banverket telenät, som både är en förvaltande och en producerande enhet.

Inom de utförande enheterna arbetar 4 200 av verkets totalt 6 600 anställda. Resterade 2 400 finns inom de förvaltande enheterna.

De fem banregionerna ansvarar för vidmakthållande och investeringar, medan Banverket trafik ansvarar för framtagande av tidtabeller och för trafikledning. Banregionerna upphandlar drift- och underhåll samt om- och nybyggnad av järnvägen.

Verksamheten finansieras med anslag via statbudgeten. De totala anslagen för 2004 uppgår till 9,2 miljarder kronor. Av dessa avser 3,1 miljarder kronor drift, underhåll och trafikledning, och 3,7 miljarder kronor avser investeringar i enlighet med den långsiktiga investeringsplaneringen.

Banverket produktion, Banverket projektering och Banverket industridivisionen har successivt utsatts för konkurrens. Sedan halvårsskiftet 2001 upphandlar verket all ny- och ombyggnadsverksamhet samt projektering i konkurrens. Även en viss del av drift- och underhållsverksamheten upphandlas i konkurrens. De konkurrensutsatta enheterna utför också tjänster åt andra aktörer. Intäkterna från extern uppdragsverksamhet uppgick 2003 till 707 miljoner kronor. Resultatet efter finansnetto i den externa uppdragsverksamheten uppgick till -6 miljoner kronor.

Rikstrafiken

Som tidigare nämnts inrättades en ny myndighet, Rikstrafiken, den 1 juli 1999. Myndighetens uppgift är enligt instruktionen (förordning [1999:279] med instruktion för Rikstrafiken) att verka för att utveckla och samordna den interregionala kollektiva persontrafiken samt verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Vidare ska myndigheten svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

I dagsläget upphandlas färje-, flyg-, tåg och busstrafik och Rikstrafikens anslag för detta ändamål uppgick under 2003 till 780 miljoner kronor. Av dessa avsåg 235 miljoner kronor bidrag till trafikhuvudmännen och till den järnvägstrafik som upphandlas i samverkan med dessa. Rikstrafiken bekostade under 2003 därutöver själva avtal med järnvägsoperatörer till ett värde motsvarande 208 miljoner kronor.

Av tabellen nedan framgår den interregionala järnvägstrafik som upphandlats och som under 2003 bekostades av Rikstrafiken.

Tabell 7.5 Kostnader under 2003 för av Rikstrafiken upphandlad trafik
Miljoner kronor

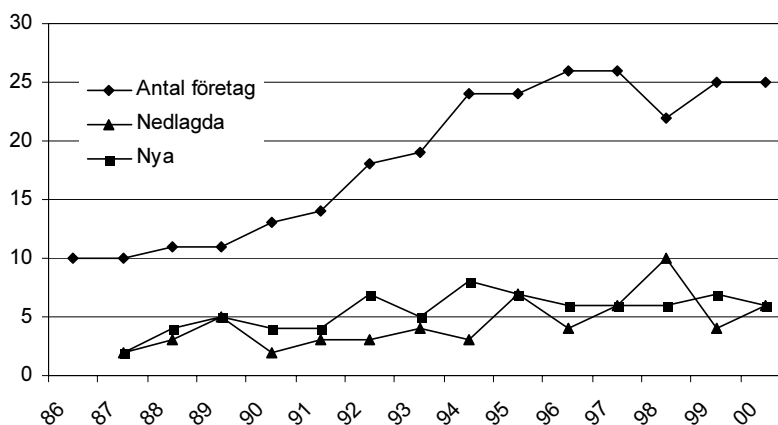
Sträcka	Operatör	Kostnad	Antal resor	Kostnad/ resa
Nattåg	Tågkompaniet/			
Göteborg/Stockholm–Luleå	Connex ⁷	90 mkr	676 000	134
Kalmar/Karlskrona–Göteborg	SJ AB	80 mkr	1 600 000	50
Örebro–Mjölby	SJ AB	13 mkr	367 000	35
Sundsvall–Östersund	Tågkompaniet	15 mkr	165 000	90
Linköping–Kalmar/Västervik ⁸	BK Tåg AB	10 mkr	268 000	39

Källa: Rikstrafiken.

7.4.2 Konkurrenssituationen – operatörer på det svenska järnvägsnätet

I figuren nedan framgår antalet företag på den svenska järnvägsmarknaden för både gods- och persontrafik under perioden 1986–2001.

Figur 7.5 Antal järnvägsföretag på den svenska marknaden under perioden 1986–2001



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

⁷ Tågkompaniet trafikerade sträckan till och med 14 juni 2003 och Connex därefter.

⁸ Gäller perioden 15 juni 2003 till 31 december 2003.

Som framgår av figuren har antalet verksamma företag på den svenska järnvägsmarknaden ökat efter liberaliseringen och de senaste åren legat på mellan 20 och 25 stycken. Antalet in- och utträden på marknaden har varit relativt stort.

För att få en uppfattning om de aktörer som i dag verkar på den svenska järnvägsmarknaden kan man studera de banavgifter som betalas av operatörerna till Banverket. Banavgifterna är, som tidigare nämnts, rörliga och marginalkostnadsbaserade, vilket innebär att de avspeglar omfattningen av den trafik som varje operatör bedriver mätt i bruttotonkilometer.

Godstrafik

Av nedanstående tabell framgår vilka operatörer som betalade banavgifter för godstrafik under 2003.

Tabell 7.6 Betalning av banavgifter 2003 – godstrafik

Järnvägsföretag	Banavgifter 2003, tkr	Andel av total, %
Green Cargo AB	122 300	73
Malmtrafik i Kiruna AB	19 800	12
Railion Denmark A/S	14 900	9
TGOJ Trafik AB	5 800	3
IKEA Rail	1 300	1
BK Tåg AB	800	0,7
Inlandsgods AB	500	0,5
Övriga	1 800	0,8
Totalt	167 200	100

Källa: Banverket.

Som framgår av tabellen är Green Cargo i dag den dominerande aktören vad gäller godstrafik; man betalar 73 procent av de totala banavgifterna.

Malmtrafik i Kiruna, som i dag är ett helägt dotterbolag till LKAB, står för 12 procent av banavgifterna. Företaget bedriver i egen regi systemtransporter av järnmalm mellan Kiruna och Narvik/Luleå.

Railion Denmark ingår i Stinneskoncernen, vilken i sin tur ägs av det statliga järnvägsföretaget DB AG i Tyskland. Företaget bedriver trafik i samverkan med Green Cargo. TGOJ Trafik är ett helägt dotterbolag till Green Cargo som utför godstransporter. IKEA

Rail bedrev under 2003 godstrafik mellan Älmhult och Duisburg i Tyskland. IKEA Rail avvecklades dock den 15 januari 2004.

Utöver företagen i tabellen har ett antal mindre godsföretag opererat på det svenska järnvägsnätet från 1990 och framåt, främst i rollen som underentreprenörer till SJ och Green Cargo. Flera av dessa företag har dock gått i konkurs eller fusionerat med andra bolag (SOU 2003:104).

Persontrafik

Av nedanstående tabell framgår vilka operatörer som betalade banavgifter för persontrafik under 2003.

Tabell 7.7 Betalning av banavgifter 2003 – persontrafik

<i>Järnvägsföretag</i>	<i>Banavgifter 2003, tkr</i>	<i>Andel av total, %</i>
SJ AB	231 600	77
Citypendeln AB	28 300	9
Connex Sverige AB	12 900	4
Tågkompaniet AB	8 200	3
BK Tåg AB	6 500	2
A-Train AB	5 100	2
X-trafik AB	2 900	1
Upplands Lokaltrafik AB	2 200	1
Övriga	2 300	1
Totalt	300 000	100

Källa: Banverket.

För persontrafiken är SJ den dominerande aktören, och man stod under 2003 för 77 procent av banavgifterna. Av SJ:s trafik mätt i personkilometer avser 92 procent trafik i egen regi, dvs. den trafik som SJ bedriver på den del av järnvägsnätet där man har monopol. Resterande delen av SJ:s trafik är avtalstrafik som upphandlas av Rikstrafiken eller av trafik huvudmännen i respektive län.

Den största operatören efter SJ är Citypendeln som sedan 2000 svarar för pendeltågstrafiken i Stockholms län. Citypendeln ägs av Keolis, som är ett bolag som deltar i upphandlingar av samhällsstöd trafik över hela Europa. Det franska bolaget Connex arbetar på samma sätt och bedriver trafik på uppdrag av Rikstrafiken. Även BK Tåg och Tågkompaniet bedriver, som tidigare nämnts, trafik på uppdrag av Rikstrafiken och länstrafikhuvudmännen. A-train bedriver

kommersiell trafik på sträckan Stockholm C – Arlanda, där man också har egen trafikeringsrätt.

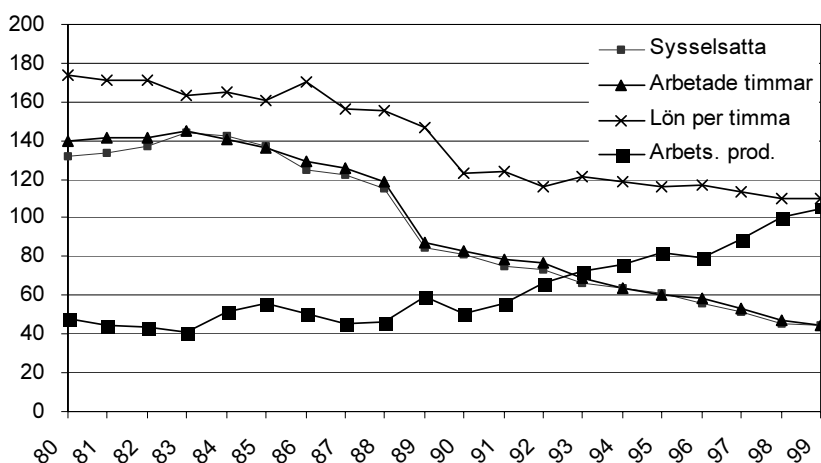
7.4.3 Produktivitetens utveckling

Produktiviteten i trafiken

Nedan redovisas utvecklingen av ett antal variabler från nationalräkenskaperna (NR). Måtten är relaterade till motsvarande mått för näringslivet i stort.

Figur 7.6 Variabler från nationalräkenskaperna

Andel av näringslivet



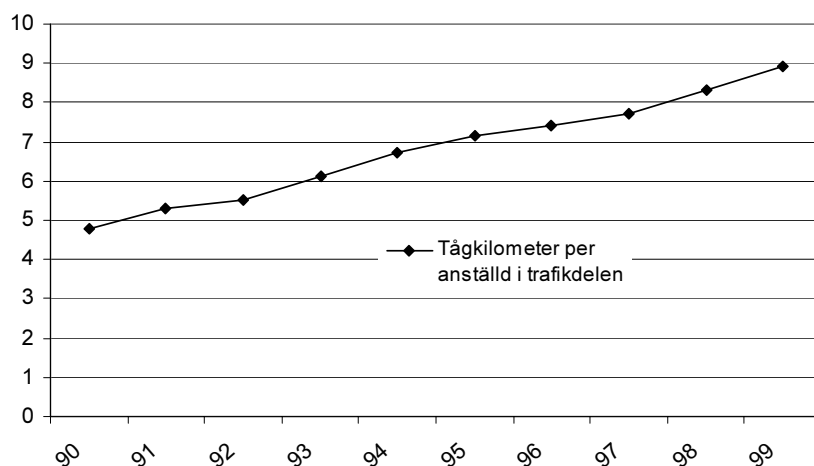
Källa: Konjunkturinstitutets (KI) bearbetning av SCB:s data.

Av figuren framgår att antalet sysselsatta har minskat och att arbetsproduktiviteten under perioden har stigit från att ha legat väsentligt under näringslivets nivå till att i slutet av perioden ligga på samma nivå som näringslivet. Den kraftiga minskningen av antalet sysselsatta mellan 1989 och 1991 beror på separationen mellan SJ och Banverket och att personal inom infrastrukturverksamheten inte ingår i siffrorna efter 1991. Osäkerheter kring klassificeringen av sysselsatta inom sektorn gör dock att siffrorna bör tolkas med viss försiktighet.

Även andra mått visar emellertid en ökad produktivitet inom sektorn. Nedan redovisas den totala produktionen av järnvägs-

transporter mätt i tågkilometer, i relation till antalet anställda inom sektorn som varit sysselsatta med produktion av trafik. I antalet sysselsatta ingår alltså inte anställda inom infrastrukturhållning. Tågkilometer är ett mått som mäter samtliga tågrörelser på järnvägsnätet men som inte tar hänsyn till vilken omfattning som producerats i form av person- och tonkilometer. Som framgår av figur 7.7 visar även detta produktivetsmått på en relativt kraftig ökning.

Figur 7.7 Producerat antal tågkilometer dividerat med antal anställda sysselsatta med trafik inom järnvägssektorn under perioden 1990–1999

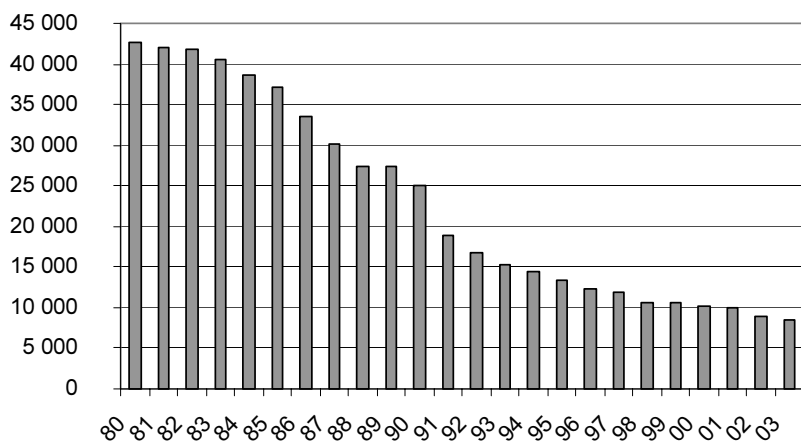


Källor: SIKa samt egna beräkningar.

Som nämnts tidigare bolagiserades SJ 2001, och trafikverksamheten delades upp i SJ AB som bedriver persontrafik och Green Cargo AB som producerar godstransporter på järnväg. Under perioden 2001–2003 förbättrades de produktivetsmått som beskrivits ovan inom Green Cargo med 9 procent och inom SJ med 8 procent.

Som framgår av figuren nedan minskade antalet godsvagnar i den verksamhet som tidigare bedrevs inom SJ:s godsavdelning, och som i dag bedrivs av Green Cargo, under perioden 1980–2003 från 42 700 till 8 400 godsvagnar. Detta innebär en minskning med 80 procent samtidigt som det utförda trafikarbetet har ökat.

Figur 7.8 Antalet godsvagnar inom SJ Gods, och senare Green Cargo under perioden 1980–2003



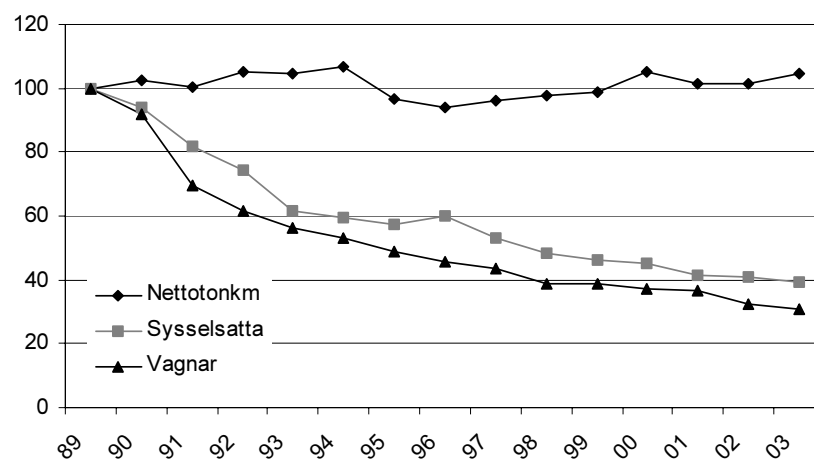
Källa: Green Cargo.

Den mycket dramatiska minskningen av antalet vagnar beror delvis på att gamla vagnar som inte längre användes under en period ställdes i malpåse i stället för att skrotas. Vid uppdelningen mellan SJ och Banverket blev ansvaret för vagnarna tydligare, och dessa började skrotas ut i takt med att de blev överflödiga i den effektiviserade produktionen.

Den samlade utvecklingen av antal anställda, vagnar och utfört transportarbetet inom SJ:s godsdivision, och senare Green Cargo, framgår av nedanstående figur.

Figur 7.9 Antal sysselsatta, vagnar och utfört transportarbetet mätt i nettotonkilometer 1989–2003

1989 = 100



Källa: Green Cargo.

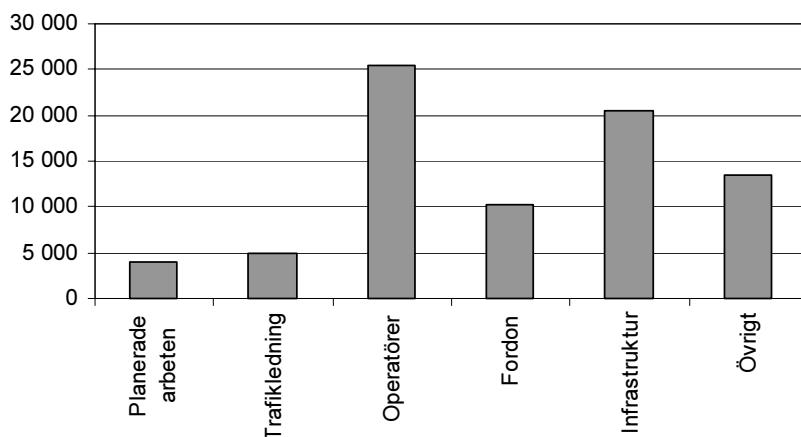
Figur 7.9 visar att den sammantagna produktivetsutvecklingen för produktionen av godstransporter varit mycket gynnsam under perioden. Ökat transportarbete har utförts med hjälp av betydligt mindre insats av produktionsresurser i form av arbetskraft och vagnar.

Produktiviteten i banhållningen

Hur väl tillhandahållandet av infrastruktur fungerar kan bland annat mätas i punktlighet, dvs. hur stor andel av tågen som ankommer till sin slutstation med högst 5 minuters försening jämfört med tidtabellen.

Förseningar beror dock inte enbart på störningar i tillhandahållandet av infrastrukturen utan uppstår också till följd av händelser hos operatörerna och i trafikledningen. Av nedanstående figur framgår antalet tågstörningstimmar 2003 uppdelade på orsaker.

Figur 7.10 Tågförseningar mätt i störningstimmar uppdelat på orsaker 2003



Källa: Banverkets årsredovisning 2003.

Punktligheten uppgick 2003 till 93 procent för persontrafiken och till 76 procent för godstrafiken, vilket innebär en förbättring jämfört med tidigare år. Förbättringarna kan främst kopplas till trafikoperatörerna och i någon mån till Banverkets planering av arbeten på banan.

Tågförseningar och punktlighet påverkas även av graden av kapacitetsutnyttjande. Ökad trafikvolym och ökat kapacitetsutnyttjande medför ökad känslighet för tågstörningar. Begränsad tillgång till spårkapacitet innebär att de förseningar som uppstår lättare sprider sig till andra tåg i systemet, eftersom möjligheten att köra in förseningar minskar. Graden av kapacitetsutnyttjande på en bana är också beroende av blandningen av olika typer av trafik, fordonens prestanda, trafikstyrningssystemet och om det är enkel- eller dubbelspår på den aktuella banan.

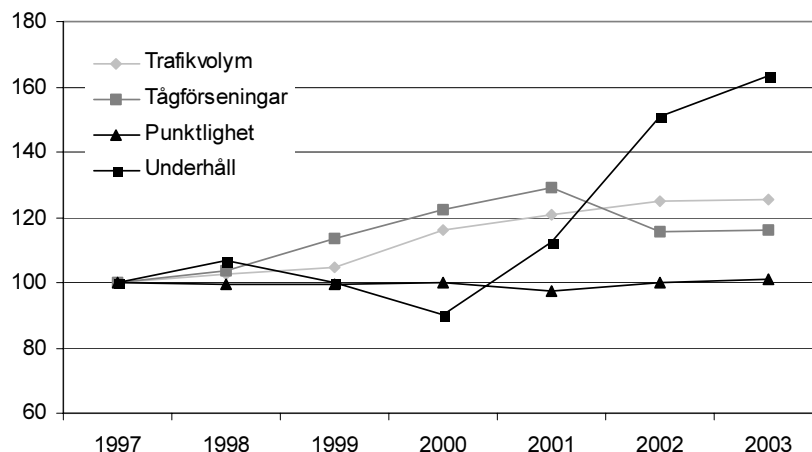
Banverket har i sitt arbete med drift och underhåll valt att i första hand prioritera de trafikmässigt större banorna på bekostnad av det övriga järnvägsnätet. Resultatet av den ökade kostnaden för underhållet av dessa större banor är förbättrad komfort för passagerarna och färre hastighetsnedsättningar. Däremot har inte antalet tågstörningstimmar minskat. Mot bakgrund av att trafiken på den mest trafikerade delen av nätet har ökat från 123 miljoner tågkilometer 2001 till 127 miljoner tågkilometer 2003 gör Banverket dock

den samlade bedömningen att effektiviteten i underhållet har ökat under perioden.

Den samlade utvecklingen av de parametrar som beskrivits ovan framgår av nedanstående figur. Underhållskostnaden avser utvecklingen på de mest trafikerade linjerna. Med punktlighet avses andelen tåg som ankommit till slutstation med högst 5 minuters förse- ning jämfört med tidtabellen.

Figur 7.11 Utvecklingen av trafikvolym, tågförse- ningstimmor, punktlighet och underhållskostnaden per spårmeter under perioden 1997–2003

Index 1997 = 100



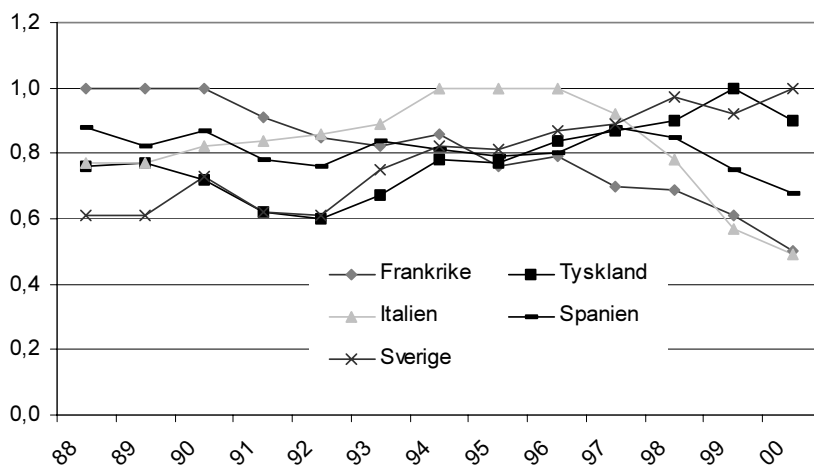
Källa: Banverket.

Produktivitetsutvecklingen i ett internationellt perspektiv

Trafik

Center for Economic Policy Research (CEPR 2004) har genomfört en jämförande studie om liberaliseringens påverkan på effektivite- ten hos de europeiska järnvägsbolagen. För att jämföra de olika ländernas utveckling har man ställt data om utvecklingen av trafik- arbete, längd på bannätet och antal anställda i relation till graden av liberalisering. Utvecklingen i de större järnvägsländerna i Europa, mätt i bannätets längd, under perioden 1988–2000 framgår av figu- ren nedan.

Figur 7.12 Produktivitetjämförelse för den totala järnvägstrafiken i ett antal länder under perioden 1988–2000



Källa: CEPR 2004.

Det land som enligt de givna kriterierna ovan haft den bästa högsta produktiviteten ett givet år har åsatts det högsta värdet, och de övriga länderna har därefter rangordnats i relation till detta land. Från att 1988 ha intagit bottenpositionen har Sverige avancerat och bedömdes 2000 ha den högsta produktiviteten bland de här jämförda länderna.

I rapporten dras slutsatsen att den liberalisering som genomförts i Europa har påverkat effektiviteten inom järnvägssektorn positivt; allt annat lika hade produktivitetens utveckling varit lägre utan de genomförda reformerna. Allmänt sett har mindre länder, mätt i järnvägsnätets längd, dock haft en gynnsammare utveckling av produktiviteten. Länder som har genomfört liberaliseringen stegvis har i allmänhet haft en mer positiv utveckling än de länder som valt att genomföra en mer genomgripande reform vid ett och samma tillfälle.

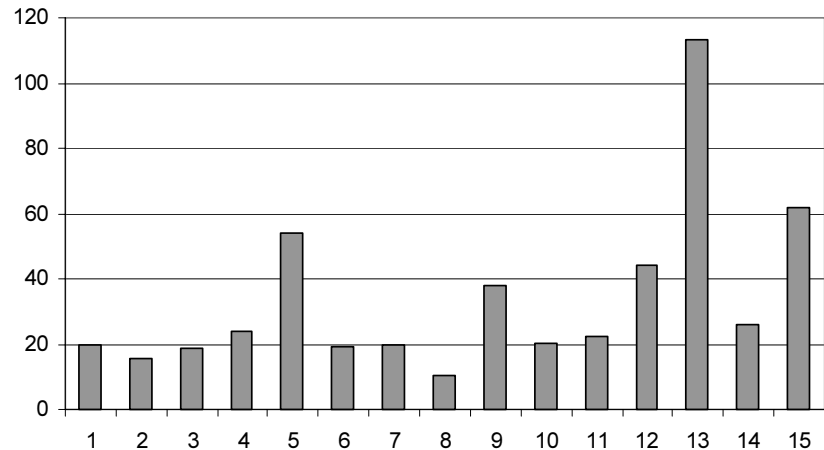
Banhållning

För att studera effektiviteten inom banhållningen har den internationella järnvägsunionen (UIC) låtit genomföra en jämförande kostnadsstudie i 15 europeiska länder (UIC 2002).

Av nedanstående figur framgår kostnaden i euro för drift, underhåll och reinvesteringar i det totala järnvägsnätet i förhållande till utfört transportarbete. Länderna är i studien avidentifierade och Sverige är nummer 2 i serien.

Figur 7.13 Drift, underhåll och reinvesteringar i förhållande till utfört transportarbete

Euro per transportenhet. Sverige = 2



Källa: UIC Infrastructure Commission 2002.

Järnvägsunionen konstaterar att kostnaderna för att vidmakthålla järnvägsnätet varierar stort mellan de olika länderna, och att det i vissa länder finns utrymme för betydande kostnadssänkningar. Sett som ett europeiskt genomsnitt har kostnadsbesparingarna varit blygsamma de senaste åren. Sveriges kostnad per transportenhet uppgår till 15,4 euro, vilket kan jämföras med det europeiska snittet på 33,9 euro.

7.4.4 Resultat och utvärdering av upphandlingar

Konkurrensen på den svenska järnvägsmarknaden för persontrafik består, som tidigare nämnts, av konkurrens i de upphandlingar som genomförs av Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

När staten för första gången upphandlade olönsam interregional tågtrafik i konkurrens inför trafikåret 1993⁹ minskade kostnaden reallt med 21 procent jämfört med kostnaden för motsvarande trafik året innan. SJ vann denna upphandlingsuppgång, och också de påföljande, men kostnadsutvecklingen för trafiken var måttlig fram till 1999 då BSM Järnväg och Tågkompaniet vann varsin linje. I samband med denna upphandling minskade kostnaden för den upphandlade trafiken med 28 procent (Alexandersson 2000).

Rikstrafikens upphandlingar sker oftast genom s.k. nettoavtal, vilket innebär att intäkterna från trafiken tillfaller operatören och att ersättningen från Rikstrafiken avser ett belopp som ska täcka skillnaden mellan förväntade intäkter och kostnader. Taxorna i denna trafik är kommersiella i den meningen att de ligger på samma nivå som taxorna i motsvarande interregionala trafik i SJ:s regi och inte är direkt subventionerade.

Antalet upphandlade järnvägsresor och Rikstrafikens kostnad per resa i löpande priser under perioden 2000–2003 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.8 Antal upphandlade resor och kostnad per resa (löpande priser) i den av Rikstrafiken upphandlade järnvägstrafiken under perioden 2001–2003

	2000	2001	2002	2003
Antal resor, tusental	7 200	ingen uppgift	8 131	12 722
Kostnad/resa i genomsnitt, kronor	39	ingen uppgift	43	35

Källa: Rikstrafiken.

Vid trafikhuvudmännens upphandlingar av järnvägstrafik bestämmer huvudmannen trafikens omfattning, tidtabell och biljettpris samt tillhandahåller fordon. Biljettintäkterna tillfaller i regel huvudmannen och operatören ersätts med en klumpsumma genom s.k. bruttoavtal. Taxorna i trafikhuvudmannatrafiken är ofta subventionerade.

Någon heltäckande sammanställning av effekten av upphandlingarna på kostnaden för trafiken har inte gjorts men Alexandersson (2000) säger att tillgängliga exempel visar på kostnadssänk-

⁹ Upphandlingen sköttes initialt av Kommittén för statens köp av olönsam persontrafik och från och med 1996 av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik, som administrativt var inordnad i Banverket. Från och med 2000 sköts upphandlingen av Rikstrafiken.

ningar på 20 procent när anbudsupphandling infördes. Inträdet av nya operatörer har dessutom lett till innovativa och positiva förändringar vad gäller bland annat metoder för underhåll.

I nedanstående tabell framgår resultatet av ett antal upphandlingar både av regional trafik och av den interregionala trafik som staten upphandlat.

Tabell 7.9 Resultat av upphandlingar av regional och interregional trafik

Sträcka	Period	Entreprenör	Kostnadsförändring
Småland/Halland	1990–1993	BK Tåg	-21 %
Småland/Halland	1994–1997	SJ	-25 %
Småland/Halland	1998–2002	BSM	Liten ökning
Ystad–Simrishamn	1998–1999	Sydtåg	-18 %
Ystad–Simrishamn	2000–2007	BK Tåg	-10 %
Stockholm	2000–2005	Citypendeln	-32 %
Statens upphandling	1993–1994	SJ	-21 %
Statens upphandling	1994–1999	SJ, Sydvästen	+0 %
Statens upphandling	2000	BSM, Tågkompaniet	-28 %

Källor: Banverket och Alexandersson (2000).

Alexandersson och Hultén (2003) har i en artikel diskuterat utvecklingen vid upphandling på den svenska järnvägsmarknaden. De senaste åren har ett antal mycket låga anbud uppmärksamats och detta har lett till en debatt om negativa effekter av upphandling i konkurrens. Författarnas slutsats är att de upphandlande enheterna behöver metoder för att upptäcka anbud som kan anses vara orimligt låga.

Låga anbud kan förvisso vara följden av en sund priskonkurrens och effektiva företag, men anledningar som t.ex. prisdumpning för att slå ut konkurrenter eller slarv och okunnighet om marknaden, kan också ligga bakom låga anbud. Aggressiv prissättning kan dessutom vara en signal till nya företag att inte träda in på marknaden.

Anbud som leder till dålig lönsamhet innebär enligt Alexandersson och Hultén en risk att leverantören inte kommer att leva upp till sina åtaganden. Detta kan in sin tur leda till stora problem på marknaden och att potentiella framtida leverantörer lämnar marknaden till skada för framtida effektivitet inom branschen.

7.4.5 Företagsekonomisk utveckling

Utredningen har inte haft tillgång till någon samlad statistik över den företagsekonomiska utvecklingen inom hela järnvägssektorn. Nedan redovisas utvecklingen för affärsverket SJ samt för SJ AB och Green Cargo AB.

Affärsverket SJ:s företagsekonomiska utveckling

Affärsverket SJ som bedrev både gods- och persontrafik, förvaltade fastigheter och bedrev underhåll redovisade positiva resultat efter skatt under perioden 1990–2000, med undantag för 1997 och 1998 då förlusten efter finansiella poster uppgick till 1 miljard kronor respektive 200 miljoner kronor. Det sammantagna positiva resultatet under perioden uppgick till knappt 1,1 miljarder kronor i nominella termer.

Det redovisade resultatet har dock påverkats genom att SJ skapade finansiellt utrymme genom utförsäljningar av verksamheter i enlighet med statens direktiv om koncentration till kärnverksamheten och genom transaktioner med finansiell leasing.

Totalt innebär ovanstående, med beaktande av extraordinära intäkter, att det redovisade positiva resultatet på 1,1 miljard under 10-årsperioden motsvarade en förlust i rörelsen på mellan 4 och 5 miljarder kronor.

SJ AB:s företagsekonomiska utveckling

Under perioden efter bildandet av SJ AB har bolaget haft följande ekonomiska utveckling.

Tabell 7.10 Nyckeltal för SJ AB under perioden 2001–2003

Nyckeltal	2001	2002	2003
Rörelsens intäkter, mkr	5 546	5 711	5 825
Rörelseresultat, mkr	228	-707	174
Resultat efter finansiella poster, mkr	-49	-994	-101
Årsanställda	3 478	3 568	3 476

Källa: SJ AB:s årsredovisningar 2001–2003.

För de tre första kvartalen 2004 redovisade bolaget ett positivt resultat efter finansiella poster på 89 miljoner kronor.

Styrelsen i SJ AB tvingades i december 2002 att upprätta en kontrollbalansräkning för företaget till följd av att det egna kapitalet understeg hälften av det registrerade aktiekapitalet.

Efter förslag från regeringen (prop. 2002/03:86) beslutade dock riksdagen våren 2003 att tilldela bolaget ett kapitaltillskott på 1,8 miljarder kronor samt att bevilja bolaget en låneram i Riksgäldskontoret på 2 miljarder kronor för att stärka bolagets finansiella ställning.

De ekonomiska problemen hänförde sig enligt propositionen främst till förlustbringande trafikavtal, värdering av rullande materiel, ineffektiv drift och bristfälligt underhåll av rullande materiel.

Riksdagens revisorer har i en förstudie (2002/03:15) behandlat frågan om bolagiseringen av SJ. Revisorerna konstaterar att revisorerna i det tidigare affärsverket SJ, men även i SJ AB, under flera år kritiserat hanteringen av trafikavtal. Mot denna bakgrund, och det faktum att avtalen i stor utsträckning påverkar SJ:s resultat, påpekar Riksdagens revisorer att avtalen inte analyserats tillräckligt i samband med bolagiseringen. Revisorerna påpekade också att de förlustavtal som ingåtts av affärsverket motverkar den konkurrens på järnvägsmarknaden som riksdagen fattat beslut om, och att det också var dessa avtal som i hög grad bidrog till SJ:s allvarliga ekonomiska problem.

SJ AB ingick 2001 ett avtal med Rikstrafiken som innebär ett ensidigt åtagande från bolagets sida att trafikera ett tiotal sträckor på det interregionala järnvägsnätet där bolaget har monopol. Avtalet löper mellan 2002 och 2010. Den utvärdering av avtalet som regeringen gjorde i samband med kapitaltillskottet visade att två av sträckorna var olönsamma och att resultatet inte beräknades kunna vändas till vinst under avtalsperioden. I propositionen sägs att SJ AB ska lämna dessa olönsamma linjer till staten för en bedömning om eventuella upphandling. Någon sådant överlämnande av de två linjerna har ännu inte skett.

Prognos över framtida företagsekonomisk lönsamhet inom långväga persontrafik

SIKA genomförde på uppdrag av Järnvägsutredningen en studie 2003, där man kalkylerade och prognostiserade järnvägens företagsekonomiska utveckling fram till 2010.

Syftet med studien var att kartlägga vilken trafik som kan bedrivas och vara lönsam ur ett företagsekonomiskt perspektiv, dvs. där trafikens kostnader täcks av biljettintäkterna.

De antaganden som studien bygger på om tänkt trafikering har gjorts av Banverket med underlag från SJ och trafikhuvudmännen. Analysen bygger vidare på prognoser över resandets utveckling, som i sin tur grundar sig på antaganden om bland annat demografi, tillväxt och transportpolitik. Samtliga antaganden rymmer dock betydande osäkerheter, och det bör noteras att kostnaderna för trafiken i modellen baseras på kostnadsläget hos befintliga operatörerna.

Lönsamhetsbedömningen av enskilda stråk görs utifrån hur väl stråket bär sina egna fasta och rörliga kostnader och tar inte hänsyn till att stråk som var för sig är olönsamma ändå kan bidra till att öka lönsamheten i ett integrerat nät.

SIKA:s prognos omfattar de tio mest trafikerade stråken för långväga järnvägstrafik. Resultatet visar att det under studiens basår, 1997, endast var ett av stråken, sträckan Stockholm–Göteborg, som uppvisade företagsekonomisk lönsamhet. Beräkningarna i modellen har stämts av och kalibrerats mot det verkliga utfallet inom affärsverket SJ, och de bekräftar bilden av att dagens persontrafik på järnväg bedrivs med underskott.

I prognosen fram till 2010 beräknas förutsättningarna för att bedriva persontrafik på järnväg att förbättras; resandet antas öka och kostnaderna per producerad enhet förväntas minska. Biljettpriserna på buss och tåg samt bensinpriset antas dock vara reellt oförändrade jämfört med studiens basår. Samtidigt antas en väsentlig utbyggnad av infrastrukturen i enlighet med beslutade planer.

Resultaten visar en fortsatt dålig lönsamhet för de flesta av de studerade stråken. Tre linjer visar dock lönsamhet 2010: Stockholm–Göteborg, Stockholm–Malmö och Stockholm–Sundsvall. Eftersom dessa tre stråk står för två tredjedelar av persontransportarbetet på de analyserade stråken blir det sammanräknade nettoresultatet för samtliga tio stråk ändå positivt i prognosen för 2010. Av trafiken på

de tre lönsamma linjerna utgörs 90–97 procent av långväga resor (resor över tio mil).

Av sin analys drar SIKAs slutsatsen att förutsättningarna för att bedriva företagsekonomiskt lönsam persontrafik på järnväg är mycket osäkra. Även om trafiken i framtiden kan bedrivas mer kostnads-effektivt än i dag, och om efterfrågan dessutom ökar, är det, enligt SIKAs, inte självklart att järnvägstrafiken i framtiden kommer att gynnas på det sätt som görs i dag, vad gäller avgifter för nyttjande av infrastrukturen.

Green Cargos företagsekonomiska utveckling

Av nedanstående tabell framgår ett antal nyckeltal för Green Cargo under den period som företaget har varit verksamt (2001–2003).

Tabell 7.11 Nyckeltal för Green Cargo under perioden 2001–2003

<i>Nyckeltal</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Rörelsens intäkter, mkr	6 309	6 170	6 192
Rörelseresultat, mkr	-20	-116	-2
Resultat efter finansiella poster, mkr	-76	-195	-88
Årsanställda	3 902	3 614	3 512

Källa: Green Cargos årsredovisningar 2001–2003

För de tre första kvartalen 2004 redovisade bolaget ett positivt resultat efter finansiella poster på 26 miljoner kronor.

Regeringen konstaterade våren 2004 i en proposition (prop. 2003/04:127) till riksdagen att verksamheten i Green Cargo fortfarande uppvisar ett negativt resultat, trots ett omfattande rationaliseringsarbete. Regeringen har därför fått riksdagens godkännande att, efter närmare prövning och omstrukturering av företaget, antingen ge ett statligt kapitaltillskott eller avyttra hela eller delar av aktieinnehavet i bolaget.

7.4.6 Utveckling för de sysselsatta

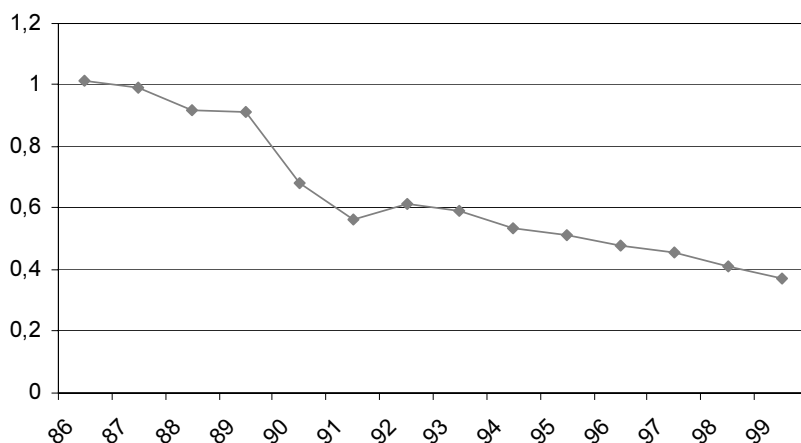
Antalet sysselsatta inom järnvägssektorn har minskat från 15 800 1991 till 8 900 år 2002, vilket innebär en minskning med 43 procent. I figuren nedan framgår utvecklingen av antalet sysselsatta

inom järnvässektorn som andel av antalet sysselsatta i näringslivet totalt under åren 1986 till 1999. Den stora minskningen mellan 1989 och 1991 beror på att de personer som då gick över till Banverket inte längre ingår i statistiken. Uppdelningen mellan trafikering och infrastrukturhållning innebär att samtliga sysselsättningsciffror för sektorn rymmer osäkerheter.

Antalet kvinnor har varit relativt konstant över perioden, vilket innebär att andelen kvinnor av den totalt sett minskande personalen har ökat. År 2002 uppgick andelen kvinnor till 27 procent.

Figur 7.14 Andelen av de sysselsatta i näringslivet som är sysselsatta i järnvägssektorn 1986–1999

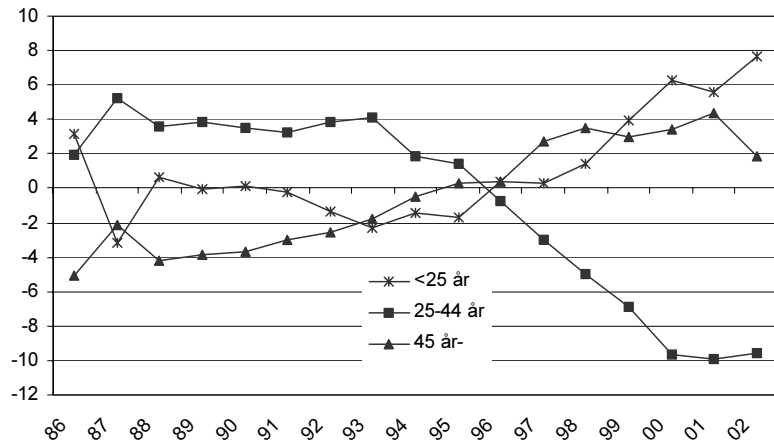
Procent



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Andelen anställda i åldern 25–44 år var under perioden hög i förhållande till motsvarande grupp inom näringslivet, medan andelen unga (personer under 25 år) var lägre än inom näringslivet. Andelen äldre inom sektorn har ökat kraftigt sedan 1996, och 2002 hade järnvägssektorn 10 procentenheter fler anställda över 45 år än näringslivet i stort.

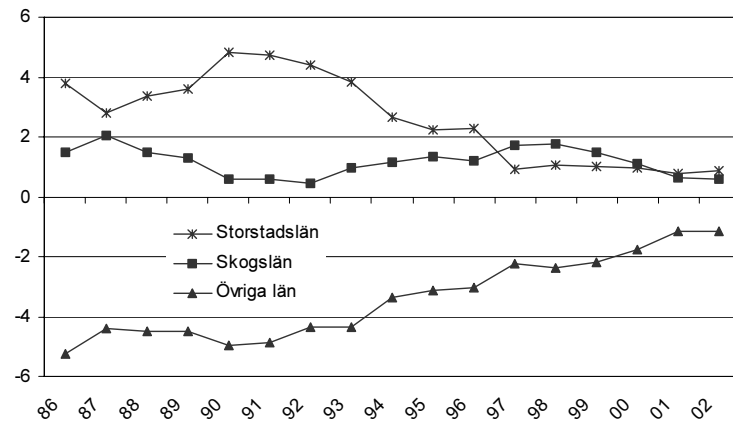
Figur 7.15 Skillnaden i åldersfördelning mellan de sysselsatta i järnvägssektorn och näringslivet
Procentenheter



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Andelen sysselsatta i skogslänen är inom järnvägssektorn, som framgår av figuren ovan, betydligt högre än näringslivet i stort. Andelen sysselsatta inom storstadslänen inom sektorn är däremot lägre än motsvarande sysselsättning inom näringslivet, och denna andel inom järnvägssektorn har minskat kraftigt sedan 1995.

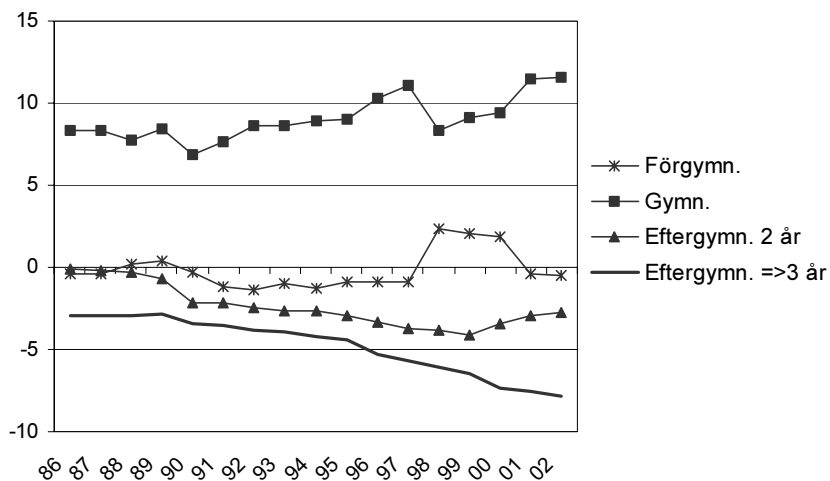
Figur 7.16 Skillnaden i sysselsättningsandel mellan järnvägssektorn och näringslivet i olika typer av län
Procentenheter



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Figur 7.17 Skillnaden i utbildningsnivå mellan sysselsatta i järnvägssektorn och näringslivet

Procentenheter



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

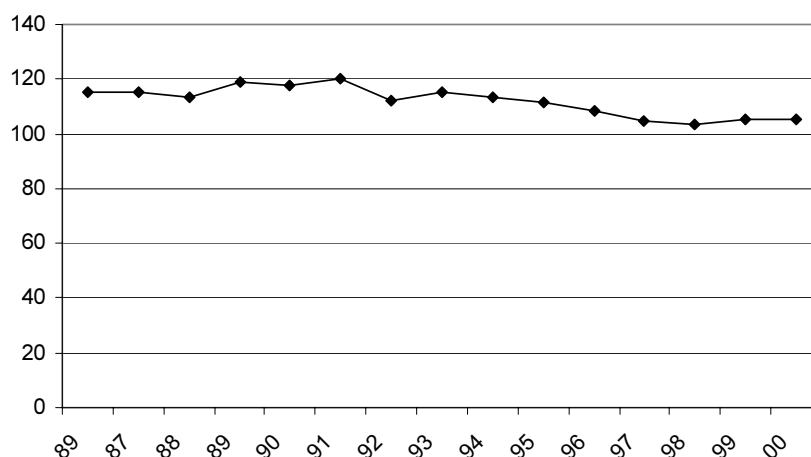
Andelen anställda med gymnasial utbildning är högre inom järnvägssektorn än inom näringslivet i stort, samtidigt som andelen med en eftergymnasial utbildning som är längre än 3 år ligger under andelen i näringslivet. Andelen anställda med den högre utbildningsnivån har minskat kontinuerligt under hela perioden och var 8 procentenheter lägre än i näringslivet i stort 2003.

De sysselsattas arbetsinkomster

Utredningen har haft tillgång till den årliga arbetsinkomsten per sysselsatt. Hänsyn har därför inte tagits till arbetstidens längd eller i vilken utsträckning inkomsterna kommer från arbete i andra sektorer.

Figur 7.18 Medelinkomst för de sysselsatta inom järnvägssektorn i förhållande till näringslivet

Procentenheter



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

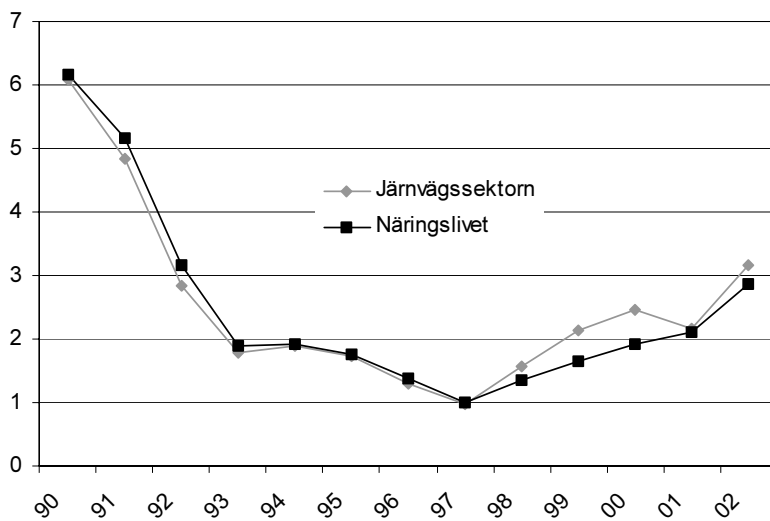
Som framgår av figuren har de sysselsattas medelinkomster inom järnvägssektorn, i förhållande till motsvarande inkomster inom näringslivet i stort, minskat under perioden.

Sjukskrivningar

Regelutredningen har endast haft tillgång till statistik som visar den genomsnittliga sjukpenningen per sysselsatt, vilket innebär att endast sjukskrivningar som är längre än två veckor finns med. Eftersom lönenivån upp till en viss nivå påverkar sjukersättningen är det dock viktigt att ta hänsyn till löneutvecklingen. Som framgår av figuren nedan har utvecklingen av sjukpenningen per sysselsatt i relation till förvärvsinkomsten varit ungefär densamma i järnvägssektorn som i näringslivet under perioden 1990–2000.

Figur 7.19 Genomsnittlig sjukpenning som andel av genomsnittlig arbetsinkomst för sysselsatta inom järnvägssektorn respektive näringslivet

Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

7.4.7 Utveckling för kunderna

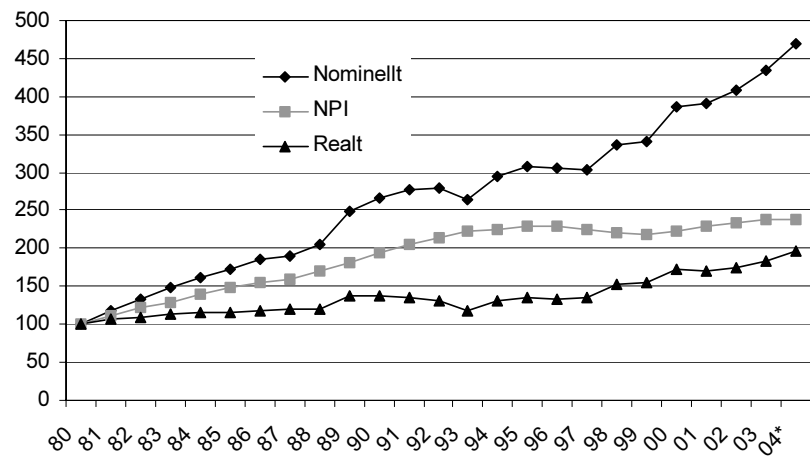
Prisutveckling – persontrafik

Prisutvecklingen för persontrafik på järnväg exklusive moms under perioden 1980–2003 framgår av nedanstående figur.

Det bör noteras att såväl upphandlad trafik som den interregionala trafik som SJ bedriver med ensamrätt ingår i statistiken. Stora delar av prismåttet avser således trafik som inte är utsatt för konkurrens.

Figur 7.20 Prisutveckling för persontransporter med järnväg exklusive moms och utvecklingen av nettoprisindex (NPI) under perioden 1980–2004

Index 1980 = 100



*januari-oktober

Källa: SCB 6303.

I januari 1991 infördes en moms på 25 procent på inrikes kollektivresor. Momsnivån har därefter justerats vid ett antal tillfällen och är numera 6 procent (från och med januari 2001).

Enligt SCB:s index ökade biljettpriserna för järnvägstrafik inklusive moms med 73 procent under perioden 1990–2003, vilket kan jämföras med utvecklingen av konsumentprisindex (KPI) som under samma period var 34 procent. Ökningen av priserna exklusive moms uppgick under samma period till 63 procent, medan ökningen av NPI uppgick till 23 procent.

Järnväggruppen vid KTH (2003b) har på uppdrag av Banverket beskrivit utvecklingen av utbud och priser på vissa järnvägslinjer i Sverige under perioden 1990–2003.

Järnväggruppen konstaterar att den utökade snabbtågstrafiken lett till kraftigt minskade restider och till ett ökat antal resmöjligheter. X2000-tågens priser ligger generellt sett högre än InterCity-tågen, särskilt för resor i första klass. Prisdifferentieringen och andelen tjänsteresenärer med högre betalningsvilja har dessutom ökat under perioden, samtidigt som rabattmöjligheterna har blivit fler. Den ökade andelen resor med X2000-tåg förklarar enligt rapporten en stor del av prisökningen under perioden.

Normalpriset för InterCity-biljetter exklusive moms har enligt rapporten varit relativt konstant under perioden; på vissa linjer har priset ökat något och på andra har det minskat något.

Av nedanstående tabell framgår den reala prisutvecklingen mellan 1990 och 2003 för tre olika produktkategorier av persontransporter på järnväg.

Tabell 7.12 Real prisutveckling (exklusive moms) för X2000, regional-tåg samt InterCity och nattåg under perioden 1990–2003

Procent

<i>Produkt</i>	<i>Real prisutveckling</i>
X2000	+30 %
Regionaltåg	+36 %
InterCity och nattåg	+6 %

Källa: Banverket.

Enligt Järnvägsgruppen (2003b) kan delar av prisökningen under de senaste åren i den regionala trafik som drivs av trafikhuvudmännen förklaras av den ansträngda kommunala och regionala ekonomin under perioden, vilket i sin tur lett till höjda taxor och minskad subventionsgrad i denna trafik. Enligt Svenska Lokaltrafikföreningen (2002) har den genomsnittliga subventionsgraden för all trafikhuvudmannatrafik i Sverige minskat från 64 procent 1990 till 42 procent 2002. Det bör dock noteras att mätt i antal resor utgör järnvägstrafiken endast 10 procent av den totala trafiken och att subventionsgraden varierar både för olika typer av trafik och mellan de olika trafikhuvudmännen.

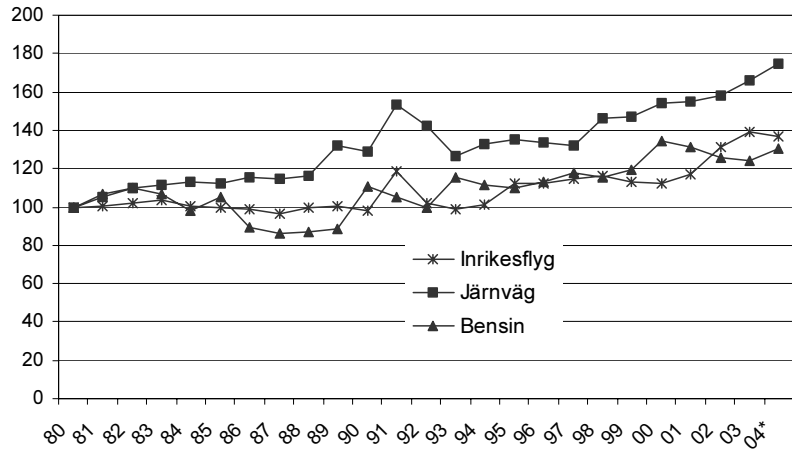
I Järnvägsgruppens rapport (2003b) dras slutsatsen att konkurrensen från den långväga busstrafiken är det som har haft störst betydelse under den studerade perioden för att hålla tillbaka prisutvecklingen på järnvägsresor. I två specifika fall med direkt priskonkurrens mellan buss och tåg konstateras en ökning av tågresandet. När konkurrenssituationen stabiliserat sig har det ökande resandet tillsammans med rationaliseringar lett till bättre lönsamhet för tågoperatörerna. De tillkommande tågresenärerna kom i dessa fall dock inte från buss utan från bil och från ett ökat resande på de aktuella sträckorna.

I nedanstående figur jämförs prisutvecklingen för biljetter på inrikesflyg, järnväg respektive bensinpris inklusive moms under peri-

oden januari 1980 – juli 2004. Flygpriset och bensinpriset har ökat ungefär lika mycket sedan 1980, cirka 40 procent, medan priset för en tågbiljett ökat med ungefär det dubbla.

Figur 7.21 Real prisutveckling för med tåg och inrikesflyg samt bensinpriset under perioden 1980 – 2004

Index 1980 = 100



Anm. Priserierna är deflaterade med konsumentprisindex.

*januari-juli

Källa: SCB.

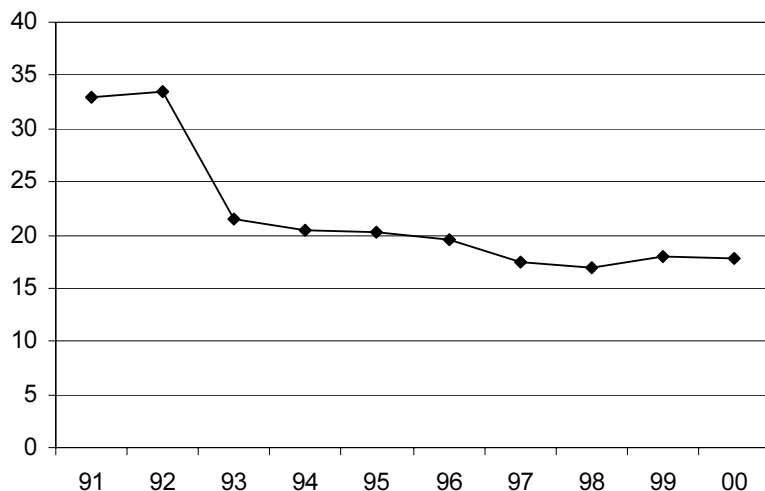
Prisutveckling – godstrafik

Av nedanstående figur framgår LKAB:s kostnader för järnvägstransporter under perioden 1991–2000.

Som tidigare nämnts fick LKAB egen trafikeringsrätt på Malmbanan 1992. De kontrakt som då tecknades med SJ och NSB innebar en kostnadssänkning för företaget med 230 miljoner kronor per år. År 1995 bildade LKAB ett eget trafikeringsföretag som tog över trafiken, och under 2000 uppgraderas delar av banan till 30 tons axeltryck, vilket innebär att det numera går att frakta mer malm i varje enhet.

Figur 7.22 LKAB:s kostnader för järnvägstransporter under perioden 1991–2000

Kronor/ton, löpande priser



Källa: LKAB.

7.4.8 Utvecklingen av Forskning och utveckling (FoU)

Systemet för forskning och utveckling (FoU) inom järnvägssektorn har förändrats väsentligt från 1988 och framåt (Hultén 2003). Före liberaliseringen fanns ett litet antal stora företag som var aktiva inom forskning och utveckling. SJ hade t.ex. ett fast samarbete med Asea om elsystem och ellok och med Ericsson om signalsystem. Vidare samarbetade verket med Nohab om utveckling och tillverkning av lok. Detta kontinuerliga samarbete upphörde dock i och med uppdelningen mellan SJ och Banverket.

Efter uppdelningen har samarbetet inom forskning och utveckling blivit mer fragmenterat och bedrivs numera alltmer i projektform, dvs. avgränsat i tiden och med ett bestämt mål. Det första i raden av sådana projekt var det projekt om nya lokal- och regionaltåg som initierades av Transportforskningsberedningen (TFB) 1988.

Utvecklingskostnaden för de senaste svenskbyggda tågen (Öresundståget och regionaltåget Regina) är, enligt Hultén, lägre än motsvarande kostnader för att ta fram X2000, bland annat eftersom tiden för att ta fram nya tåg har varit betydligt kortare i de senaste

projekten. Exempelvis har tåg tillverkaren Bombardiers kostnader för forskning och utveckling under perioden efter uppdelningen mellan Banverket och SJ ökat med 600 procent. Detta förklaras av att fler tåg tas fram, att företaget är aktivt inom fler järnvägsverksamheter i dag, att forskningen är mer kundpassad och att den tekniska kompetensen har höjts.

7.4.9 Internationella erfarenheter

EU i stort

Trots de tidigare beskrivna ambitionerna inom EU (se avsnitt 7.3.2) finns i dag inte någon enhetlig järnvägsmodell inom gemenskapen; många länder har endast delvis implementerat de direktiv som beslutats.

Det tyska järnvägsföretaget DBAG har låtit ta fram ett index som mäter graden av liberalisering av järnvägsmarknaderna i de olika medlemsstaterna. Den bedömda graden av liberalisering framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.13 Index över järnvägsmarknadens liberalisering 2004

<i>Land</i>	<i>Index 2004</i>
Belgien	461
Danmark	693
Finland	542
Frankrike	305
Grekland	162
Irland	149
Italien	688
Nederländerna	695
Portugal	668
Spanien	148
Storbritannien	781
Sverige	729
Tyskland	728
Österrike	579

Källa: IBM.

Enligt detta index är Storbritannien det land som har den mest liberaliserade järnvägsmarknaden, tätt följt av Sverige och Tyskland. I vissa av medlemsstaterna, t.ex. Grekland och Spanien, är liberaliseringsgraden betydligt mycket lägre.

Storbritannien

I Storbritannien har järnvägsmarknaden omstrukturerats från grunden i och med att det nationella järnvägsföretaget British Rail privatiserades i mitten av 1990-talet. I samband med privatiseringen delades företaget upp i ett stort antal företag för trafik, infrastrukturunderhåll, fordonsförsörjning och underhåll av fordon. Syftet med uppdelningen var att skapa konkurrens inte bara i operatörsledet utan även på servicemarknaderna inom järnvägssystemet (SOU 2003: 104).

Den strategiska brittiska järnvägsmyndigheten (SRA) hanterar alla statens utgifter inom järnvägssektorn. SRA tecknar trafikavtal med operatörerna, reglerar priserna samt planerar och finansierar förbättringar i järnvägsnätet. SRA:s funktion har nyligen utretts och förslag har lagts om att föra över myndighetens uppgifter till det brittiska transportministeriet.

Infrastrukturen privatiserades 1996 i ett bolag, Railtrack, som också börsintroducerades. I oktober 2000 inträffade dock en mycket allvarlig järnvägsolycka i Hatfield som fått stora konsekvenser för hela den brittiska järnvägssektorn. Till följd av den olyckan, och till följd av mycket stora kostnadsökningar för eftersatt underhåll på delar av nätet, försattes bolaget i konkurs 2001. Verksamheten togs då över av Network Rail, vilket är ett bolag med statliga garantier där SRA är en av ägarna.

En av förutsättningarna för Network Rail är att eventuella vinster ska användas för att förbättra infrastrukturen. Förutom att sköta underhåll av och investeringarna i infrastrukturen äger Network Rail samtliga stationer och verkstäder. De senare anläggningarna hyrs och drivs som regel av operatörerna med undantag för de största stationerna.

En statlig regulator (Office of the Rail Regulator – ORR) reglerar Network Rail och beslutar bland annat om banavgifterna och avgifter för tillträde till verkstäder och stationer, utfärdar licenser för järnvägstrafik samt följer utvecklingen av konkurrensen på marknaden.

Den ledande principen vid liberaliseringen var att låta den privata sektorn sköta järnvägsdriften så långt som möjligt. Sektorn skulle ta investeringsbesluten, finansiera verksamheten samt stå för både risker och vinstmöjligheter. De första trafikavtalen innehöll därför få regleringar. Persontrafiken delades in i 25 tågoperatörsenheter som bolagiserades och såldes ut till privata intressenter genom att

de företag som vann ett trafikavtal förvärvade hela aktiekapitalet i det operatörsbolag som redan hade licenser och annat som behövdes för att bedriva den aktuella trafiken (Cohn 2003).

Enligt Cohn (2003) har operatörerna dock inte klarat att driva verksamheten enligt planerna och med lönsamhet. Till följd olyckan i Hatfield infördes hastighetsbegränsningar på hela nätet, och detta påverkade de flesta operatörer negativt. En överbelastad infrastruktur har också lett till punktlighetsproblem. Operatörerna uppvisade bristande lönsamhet, och SRA valde i detta läge att kompensera dessa för de förluster som uppstod.

I de nya trafikavtal som börjat gälla 2004 delas risken mellan SRA och operatörerna. SRA styr genom att fastställa tidtabeller och övervaka verksamheterna genom nyckeltal, samtidigt som man reglerar priserna. De konkurrensmedel som operatörerna förfogar över är främst servicenivån och tjänster före och efter resan. På vissa sträckor, t.ex. London–Brighton och London–Birmingham konkurrerar dock fler företag på spåret och sätter själva priserna.

I en utvärdering (Pollit och Smith 2001) konstateras att produktiviteten hos operatörerna har stigit avsevärt efter privatiseringen. Likaså har kvaliteten i de tjänster som operatörerna tillhandahåller förbättrats och resenärerna har gynnats genom lägre priser. Utvärderingen visar vidare att punktligheten förbättrades fram till 2000, men att problemen med överfulla tåg har ökat. Driftsstörningarna till följd av fel i infrastrukturen har också ökat. Trots den svåra olyckan i Hatfield visar statistiken att säkerheten i det brittiska järnvägsnätet ändå har legat på samma nivå efter liberaliseringen som före.

Järnvägsutredningen (SOU 2003:104) framhåller att den europeiska fordonsförsörjningen gagnats av den brittiska modellen i och med att de bolag som bildades för ändamålet har vidgat sin verksamhet till att gälla även vissa andra länder inom EU.

Några andra europeiska länder

Frankrike har varit principiell motståndare till en liberalisering av järnvägen, men man har formellt delat upp verksamheten mellan trafik (SNCF) och banhållning (RFF). SNCF har även hand om den praktiska skötseln av infrastrukturen genom ett avtal mellan de båda parterna. SNCF har också ansvar för trafikledningen, samtidigt som man har fortsatt monopol på all trafik utom för den inter-

nationella godstrafiken, där EG-lagstiftningen tvingat fram en marknadsöppning.

Staten reglerar genom ett kontrakt med SNCF företags trafikplikt, taxor och servicenivå och betalar en klumpsumma till företaget för detta.

Tyskland har liberaliserat stora delar av järnvägsmarknaden. Men genom att man tar ut mycket höga infrastrukturavgifter, och genom att det tyska järnvägsföretaget DB AG har behållit sin starka ställning, har den tyska politiken i princip verkat mot en liberalisering på europeisk nivå (SOU 2003:104).

Infrastrukturen sköts av ett separat dotterbolag inom DB-koncernen. Det är också detta bolag som sköter trafikledning och fördelar kapaciteten. Liberaliseringen har hittills haft begränsad effekt på den kommersiella persontrafikmarknaden. Det finns dock ett relativt stort antal privata operatörer som främst tillhandahåller godstrafik och den regionala trafik som är upphandlad av delstaterna.

I *Danmark* har staten tidigare haft ett avtal med det nationella järnvägsföretaget DSB om villkoren för trafikering, och DSB har i sin tur haft ett lagstadgat monopol för all järnvägstrafik. Under 2003 valde dock den danska staten att utlysa en anbudstävlan om sex linjer på Jylland, vilken vanns av det brittiska företaget Arriva. Upphandlingen ses som en försöksverksamhet som ska utvärderas under de sju år som avtalet löper. Staten ska därefter ta ställning till om fler delar av trafiken ska handlas upp. Tanken är dock att DSB även fortsatt ska sköta ett nät av de mest trafikerade banorna.

En utveckling liknande den i Danmark har även skett i *Norge*, där trafiken på banan mellan Gjøvik och Oslo för närvarande är föremål för upphandling. Därefter finns planer att upphandla fler linjer.

USA

Den amerikanska järnvägsmarknaden började reformeras under 1970-talet. Bakgrunden var dålig lönsamhet och kraftigt fallande marknadsandelar för både gods- och persontrafik (Braeutigam 1993). Bolagen fick då ökad frihet när det gällde att sätta priser, sluta långsiktiga avtal och att lägga ner linjer.

Den verkliga liberaliseringen genomfördes i och med beslutet om Staggers Rail Act 1980. I och med detta beslut fick järnvägsbolagen

fritt sätta sina priser så länge dessa låg mellan 100 och 180 procent av den genomsnittliga rörliga kostnaden.

Efter liberaliseringen har järnvägsbolagens finanser stabiliserats och marknadsandelarna för godstrafik på järnväg har ökat kraftigt.

7.5 Tillsyn

Den nybildade Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen i Sverige. Styrelsen ska verka för säkerheten inom systemen och för en effektiv järnvägsmarknad med sund konkurrens. Vidare skall styrelsen verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Tillstånd att utföra och organisera järnvägstrafik, samt tillstånd för att förvalta järnvägsinfrastruktur, utfärdas av styrelsen.

Styrelsen ska vidare, enligt sin instruktion, verka för säkerheten inom ovanstående system genom att bland annat utöva tillsyn enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen.

I tillsynen enligt järnvägslagen ska Järnvägsstyrelsen bland annat övervaka att:

- avgifterna för utnyttjande av infrastruktur fastställs på ett konkurrensneutralt och icke diskriminerande sätt
- kapacitetstilldelningen av järnvägsinfrastruktur sker på ett konkurrensneutralt och icke diskriminerande sätt
- järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i järnvägslagen och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

Järnvägsstyrelsen ska övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla eventuella missförhållanden till Konkurrensverket.

7.6 Analys av liberaliseringen

I detta avsnitt görs en sammanfattning av utvecklingen på järnvägsmarknaden efter liberaliseringen och en bedömning av vilka effekter som liberaliseringen har haft.

Reformeringen av järnvägsmarknaden har genomförts stegvis och marknaden är i dag bara delvis liberaliserad. Marknadstillträdet för godstrafik är i princip fritt, men för persontrafik har SJ ensamrätt för den trafik som bolaget bedömer sig kunna bedriva med företagsekonomisk lönsamhet. Övrig persontrafik upphandlas av Rikstrafiken (interregional trafik) och trafikhuvudmännen (regional och lokal trafik).

7.6.1 Utvecklingen efter liberaliseringen

Under perioden 1990–2003 ökade biljettpriserna för järnvägstrafik exklusive moms reallt med 32 procent, enligt SCB:s index. Den reala prisutveckling exklusive moms för X2000-trafiken var 30 procent och för den regionala trafiken 36 procent.

Transportarbetet har ökat i takt med den allmänna trafikutvecklingen; järnvägens marknadsandel har sjunkit något för godstrafiken medan den varit i stort sett konstant för persontrafiken.

Enlig NR har arbetsproduktiviteten inom järnvägssektorn stigit successivt under den senaste tioårsperioden. I början av perioden låg värdet betydligt under det för näringslivet i stort, men därefter har det stigit till en nivå som 2000 låg strax över näringslivet. Nivån ska dock tolkas med försiktighet, eftersom det råder viss osäkerhet kring avgränsningen av antalet sysselsatta inom sektorn.

Även andra produktivetsmått, t.ex. antal producerade tågkilometer per anställd, tyder på en ökad produktivitet inom sektorn efter liberaliseringen.

De internationella produktivetsstudier som utredningen haft tillgång till visar att den svenska järnvägssektorn hävdar sig väl vid en europeisk jämförelse och att utvecklingen varit positiv från 1988 och framåt. Samtidigt konstateras i den internationella studie som gäller banhållning att produktivetsnivån historiskt sett varit låg och att det fortfarande finns en stor förbättringspotential i många länder (UIC 2002).

Antalet sysselsatta inom sektorn minskade mellan 1991 och 2002 med 43 procent. Medelinkomsten för de sysselsatta låg 15 procent-

enheter över motsvarande inkomst i näringslivet 1986, men nivån har under perioden successivt närmat sig näringslivets nivå.

Under samma period har andelen sysselsatta inom sektorn som är över 45 år stigit kraftigt, och andelen sysselsatta i storstadslänen har sjunkit.

I dag är cirka 25 företag verksamma på den svenska järnvägsmarknaden, vilket innebär att marknadskoncentrationen har minskat under perioden efter liberaliseringen. Det bör dock noteras att flera av aktörerna på godssidan verkar i samarbete med den dominerande aktören Green Cargo.

Operatörernas lönsamhet har varit låg under perioden, och de företagsekonomiska resultaten för de dominerande statliga aktörerna ligger mycket långt från de mål som staten satt upp för dessa verksamheter, i sin egenskap av ägare.

Tabell 7.14 Sammanfattning av Regelutredningens bedömning av utvecklingen på järnvägsmarknaden efter liberaliseringen

	Utveckling
Koncentrationsgrad	Minskat
Producerad volym	Ökat
Produktivitet	Ökat
Lönsamhet	Oförändrat
Sysselsättning	Minskat
Inkomster relativt näringslivet	Minskat
Priser relativt den allmänna prisutvecklingen	Ökat
Tillgänglighet	Ökat

7.6.2 Liberaliseringens effekter

Ovan har utvecklingen inom järnvägssektorn under perioden efter liberaliseringen beskrivits. Nedan görs ett försök att beskriva vilka effekter liberaliseringen och den nya rollfördelningen har haft för utvecklingen på marknaden.

Regelutredningen anser att uppdelningen av det tidigare sammanhållna SJ i Banverket som sköter banhållningen och trafikföretag som sköter trafiken har haft en positiv inverkan på utvecklingen inom järnvägssektorn. Utredningen anser vidare att den produktivitetsutveckling som skett i viss utsträckning kan tillskrivas uppdelningen och den ökade rolltydligheten som blev följden av denna.

Även förekomsten av konkurrens vid upphandling av trafik har haft en positiv effekt på järnvägsmarknaden. Tillgänglig information visar på lägre kostnader för de upphandlande enheterna och att de tillkommande aktörerna på marknaden har bidragit till att utveckla och effektivisera trafiken.

Som redovisats ovan har priserna för järnvägsresor ökat betydligt snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Det bör dock noteras att såväl trafik som upphandlats i konkurrens som den trafik som SJ bedriver med ensamrätt ingår i prismåttet. Stora delar av prismåttet gäller därför trafik som inte är utsatt för konkurrens.

Prisökningarna kan till viss del förklaras av att snabbtågstrafiken med X2000 införts under perioden. Trafiken med X2000 är en ny produkt med kortare restid som delvis vänder sig till nya kundkategorier. På vissa sträckor konkurrerar man med flyget och prissättningen har då påverkats av detta. En ökad prisdifferentiering på det totala järnvägutbudet har också införts.

För den regionala trafiken kan prisökningen till en del tillskrivas det faktum att trafikhuvudmännens subventioner av priserna har minskat. Till följd av en ansträngd regional ekonomi har vissa trafikhuvudmän under senare år valt att höja biljettpriserna och minska subventionsgraden i den upphandlade trafiken.

Ett generellt problem inom sektorn är den mycket svaga företagsekonomiska lönsamheten hos operatörerna. Detta gäller både för de dominerande företagen och för de nya aktörerna på marknaden. Den svaga lönsamheten, som även återfinns i övriga Europa, är enligt utredningen en mycket viktig erfarenhet från tiden efter liberaliseringen. Den svaga lönsamheten fanns visserligen redan före liberaliseringen men den nya rollfördelningen inom sektorn och sättet att styra de statliga operatörerna bygger på ett antagande om att intjänandeförmågan hos operatörerna ligger i nivå med övriga aktörer på transportmarknaden.

7.6.3 Utvärdering av liberaliseringsprocessen

Reformeringsprocessen inom järnvägssektorn har, som nämnts ovan, genomförs stegvis och under en förhållandevis utsträckt tidsperiod.

Det stegvisa genomförandet av liberaliseringen har varit en nackdel när det gäller tillgången till s.k. gemensamma funktioner inom sektorn. Affärsverket SJ hade till exempel länge kvar ägande och

kontroll över stationer och terminaler trots att marknaden öppnats för nya aktörer. Likaså låg beslut om kapacitetstilldelning och den operativa trafikledningen under en tid kvar hos SJ. Detta har förmodligen missgynnat eller avskräckt nytillkommande aktörer på marknaden. Vissa underhålls- och servicefunktioner låg också inledningsvis kvar hos de dominerande aktörerna, vilket lett till en bristande konkurrens på marknaden för servicetjänster inom sektorn.

7.6.4 Måluppfyllelse

Statskontoret (2004) menar att det är svårt att i efterhand utläsa statsmakternas mål och motiv för reformeringen av järnvägsmarknaden. Målen för liberaliseringen har uttryckts i termer av valfrihet och konkurrens, men det har enligt Statskontoret inte klart framgått att denna valfrihet och konkurrens måste finnas inom järnvägssektorn. Andra transportalternativ kan utgöra tillräckligt goda substitut för att tillgodose olika transportbehov.

Olika motiv – som att lösa järnvägsmarknadens lönsamhetsproblem, åstadkomma en bättre kund Anpassning samt effektivisera teknikutvecklingen – har enligt Statskontoret nämnts från statsmakternas sida.

Besluten att skilja trafik och infrastruktur åt, och trafikhuvudmannareformen som gjorde det möjligt för den regionala nivån att upphandla trafik i konkurrens, genomfördes enligt Statskontoret av lönsamhets- och finansieringsskäl – inte utifrån en vilja att utsätta marknaden för konkurrens.

Eftersom målen för liberaliseringen framstår som otydliga är det också svårt att uttala sig om graden av måluppfyllelse. För den trafik som upphandlas i konkurrens är det dock klart att det nya regelverket lett till kostnadsbesparingar för de offentliga aktörerna.

7.7 Behovet av regelförändringar

7.7.1 Utgångspunkter

Regelutredningen har under arbetets gång gjort ett antal iakttagelser inom järnvägssektorn som vi anser bör uppmärksammas inom ramen för den framtida järnvägspolitiken.

En sådan grundläggande iakttagelse är den låga företagsekonomiska lönsamheten hos operatörerna – både för de dominerande aktörerna och för de mindre företagen på marknaden. Utifrån det faktiska utfallet av lönsamheten under den studerade perioden kan också ändamålsenligheten i sättet att styra SJ, dvs. enbart utifrån finansiella mål, enligt vår mening ifrågasättas.

Som nämnts ovan gör Regelutredningen bedömningen att uppdelningen mellan Banverket och järnvägsoperatörerna varit gynnsam för sektorn. Det finns dock ett antal frågor kring rollfördelningen inom sektorn som är värda att notera. Vi diskuterar i avsnitt 7.7.2 infrastrukturplaneringen och hur ekonomiska incitament kan förbättra punktlighet och framkomlighet i trafiken.

Inträdet av fler operatörer på persontrafikmarknaden har också varit gynnsam men har fört med sig att t.ex. biljettinköp och information om resmöjligheter har fördelats på fler aktörer vilket är negativt ur ett kundperspektiv. Rikstrafiken arbetar dock tillsammans med aktörerna på marknaden för att förbättra dessa funktioner.

En harmoniserad och effektiviserad järnvägssektor i Europa är en grundläggande förutsättning för att framför allt den svenska gods- och trafiken på järnväg ska ha möjlighet att utvecklas. Det är därför mycket viktigt att de beslut om liberalisering och harmonisering som redan fattats inom EU nu genomförs fullt ut i de enskilda medlemsländerna.

7.7.2 Förslag

SJ:s ensamrätt till lönsam persontrafik

Regelutredningens förslag

- SJ:s ensamrätt till lönsam persontrafik bör preciseras och kopplas till vissa villkor kring omfattning och innehåll i trafiken.

SJ har allt sedan 1988 haft ensamrätt till den persontrafik som företaget anser vara företagsekonomiskt lönsam.

Utredningen gör bedömningen att de nätverkseffekter vid långväga persontransporter med järnväg som diskuterats i avsnitt 7.1 kan vara av en sådan omfattning att de motiverar det nuvarande regelverket och SJ:s ensamrätt. Denna uppfattning stärks av det faktum att det i stort sett inte finns några internationella exempel där flera bolag tillåts konkurrera på spåret, dvs. på samma sträcka. Den konkurrens som finns internationellt sett är i stället organiserad som konkurrens om spåret genom olika typer av upphandling. Utvecklingen inom EU kommer, såvitt vi kan bedöma, att leda till en fortsatt liberalisering av persontransporterna på järnväg. Genom att följa denna utveckling kommer den svenska marknaden successivt att få ett mer liberaliserat och inom EU harmoniserat regelverk. Konkurrensen från andra trafikslag är i dag betydande, vilket bidrar till en förhållandevis väl fungerande marknad för långväga persontransporter.

Dagens svenska regelverk, där det är SJ självt som definierar sitt trafikåtagande och där statsmakterna inte ställer några krav på trafiken eller på särredovisning av lönsam och olönsam trafik, är dock inte tillfredsställande.

SJ:s åtagande bör enligt vår mening preciseras, och ensamrätten bör kopplas till vissa villkor kring omfattning och innehåll i trafiken. I den mån det kommande införlivandet av det s.k. transparensdirektivet (2000/52/EG) i svensk lag inte kommer att leda till en tydligare särredovisning av konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet inom bolaget bör staten som ägare av SJ ställa sådana krav.

Som tidigare nämnts anser utredningen att den ökade konkurrensen vid upphandling av olönsam trafik har haft en gynnsam effekt på marknaden. Staten bör verka för att SJ inte agerar på ett sätt som hämmar konkurrensen vid upphandling av sådan trafik.

Rollfördelning och samspel inom sektorn

Regelutredningens förslag

- Beslut om infrastrukturinvesteringar bör tydligare kopplas till den samhällsekonomiska nyttan. Kopplingen mellan investeringar och trafik bör stärkas.

Vi har i avsnitt 7.4.1 redogjort för infrastrukturplaneringen inom järnvägssektorn och konstaterat att den samhällsekonomiska lönsamheten i de aktuella järnvägsprojekten är förhållandevis låg. Historiskt sett avsätts i dag betydande belopp till järnvägsinvesteringar, och riksdag och regering har valt att utifrån politiska utgångspunkter peka ut ett antal stora järnvägsprojekt som ska genomföras. Regelutredningen anser att beslut om infrastrukturinvesteringar tydligare än i dag bör kopplas till den samhällsekonomiska nyttan och till de framtida transportbehov som kan förutses i olika delar av landet. Den samhällsekonomiska effektiviteten i det framtida järnvägstransportsystemet bör vara vägledande för besluten.

Kopplingen i den långsiktiga infrastrukturplaneringen mellan investeringar och framtida trafik på den aktuella banan bör också stärkas väsentligt. Vid investeringar i nya banor, där trafiken inte förväntas kunna bära sig med hjälp av de biljettintäkter som trafiken genererar, bör den framtida finansieringen av trafiken vara en del av beslutsunderlaget redan vid investeringsplaneringen.

Ekonomiska incitament

Regelutredningens förslag

- Ekonomiska incitament bör ingå i det avtal som tecknas mellan Banverket och operatörerna.

För att trafikera statens spåranläggningar krävs att ett avtal tecknas mellan operatören och Banverket. Utöver detta avtal kan operatörerna frivilligt välja att träffa s.k. incitamentsavtal med Banverket. I ett sådant avtal regleras ansvar vid störningar i trafiken. Uppföljningen av bland annat punktlighet och användandet av ekonomiska incitament i avtalen mellan banhållare och operatör bör enligt vår uppfattning öka. Banverket arbetar för närvarande med att i samverkan med operatörerna förbättra punktligheten för vissa prioriterade tåg. Genom att på detta sätt tillämpa ett stråktänkande och

genom att orsakerna till förseningar aktivare följs upp kan effektiviteten förbättras i både banhållning och trafik, samtidigt som störningarna i järnvägssystemet kan minska.

8 Postmarknaden

Detta kapitel inleds i avsnitt 8.1 med en beskrivning av vad som karaktäriserar postmarknaden. Där diskuteras huruvida denna marknad är ett naturligt monopol samt huruvida det finns förutsättningar för att tillhandahålla en allmän postservice till enhetliga priser på en konkurrensutsatt marknad. Därefter följer avsnitt 8.2 där vi beskriver brevmarknaden före liberaliseringen och avsnitt 8.3 rörande liberaliseringsprocessen. I avsnitt 8.4 presenteras brevmarknaden efter liberaliseringen ur en rad perspektiv, bland annat ur konsument- och producentperspektiv. Tillsynsmyndigheternas rollfördelning på postmarknaden redovisas i avsnitt 8.5. Kapitlet avslutas med en analys av liberaliseringen (avsnitt 8.6) och ett avsnitt om behovet av regelförändringar (avsnitt 8.7).

8.1 Vad karaktäriserar marknaden?

På postmarknaden produceras tjänsten *distribution* av försändelser. Produktionen av försändelser tillhör inte postmarknaden men gränsdragningen kan dock vara svår, eftersom exempelvis en del avsändare sorterar sina försändelser vid produktionen. Producenten på postmarknaden är den som distribuerar brev, och kunden är den som betalar för distributionen, vanligtvis avsändaren.

I den snävaste definitionen av postmarknaden innefattas endast regelbunden distribution av brev, medan en vidare definition även kan innefatta distribution av tidningar, oadresserad reklam och paket samt budtjänster. Denna utredning berör dock främst brevmarknaden, dvs. det som enligt postlagen innebär regelbunden distribution av brev med en vikt under 2 kg, eftersom det var denna del av postmarknaden som liberaliserades under 1990-talet. Tillträdet till marknaden för utdelning av såväl paket och tidningar som oadresserad reklam har inte varit begränsad i Sverige, och det

har funnits konkurrenter till Posten¹ på dessa områden under en lång period.

På brevmarknaden produceras en rad olika produkter som i varierande grad är substituerbara gentemot varandra – exempelvis stiger priset på ett brev, ju mer det väger. En annan tydlig skiljelinje är den tidsrymd inom vilken ett brev ska vara levererat.

Priset på ett brev varierar främst med vilken volym som skickas på samma gång och i vilken utsträckning breven är försorterade. Om kunden ska sända många brev på en gång är s.k. sändningar billigast, där försorterade sändningar ofta benämns som industriell post. Det krävs dock en viss mängd brev, antalet varierar mellan olika företag, för att avsändaren ska få ett lägre pris; enligt Postens regler krävs minst 5 000 sorterade eller 500 icke sorterade ekonomibrev för att breven ska klassificeras som en sändning.

De brevkunder som sänder relativt stora mängder brev, men som inte sänder dem på en gång, kan få vissa rabatter från Posten. Ett alternativ är att köpa eller hyra en frankeringsmaskin av Posten, ett annat är att köpa förfrankerade försändelser, och ytterligare ett alternativ är porto som betalas mot faktura. Den post som rabatteras enligt något av ovanstående alternativ kallas *kontorspost*.

Vanligtvis är varje försändelse på brevmarknaden ämnad för en speciell adressat. Eftersom det är relativt få brev som skickas från samma avsändare till samma mottagare är det angeläget för postföretagen att samordna brevförmedlingen mellan olika avsändare och mottagare. Därigenom kan man uppnå både stordriftsfördelar och samordningsvinster.

Den totala kostnaden för ett brev är inte bara den kostnad som postoperatören har för att förmedla försändelsen från person A till person B (Dobbs och Richards 1991). Såväl avsändaren som mottagaren har kostnader utöver portot. För avsändaren handlar det om kostnader för att producera samt transportera brevet till postoperatören och för mottagaren handlar det om kostnader för att hämta, öppna och läsa brevet. Det finns därmed betydande transaktionskostnader i förmedlandet av ett brev, och dessa påverkar den samhällsekonomiskt optimala mängden brev.

¹ Med Posten åsyftas härnäst företaget Posten AB.

8.1.1 Avsändare och mottagare

Huvuddelen av alla brev (68 procent) som förmedlades på den svenska brevmarknaden 2003 hade företag, myndigheter och organisationer² som avsändare och privatpersoner som mottagare (tabell 8.1). Endast 3 procent av den totala brevvolymen skickades från privatpersoner till privatpersoner. Hushållen tar således emot cirka 12 gånger fler brev än de skickar. Företagen sänder över 90 procent av alla brev och Posten uppger att cirka 450 företag står för omkring 45 procent av företagets intäkter.

Tabell 8.1 Andelar av brevvolymen som skickades mellan olika typer av kunder på den svenska postmarknaden 2003

Procent			
Från/till	Företag	Hushåll	Totalt
Företag	26	68	94
Hushåll	3	3	6
Totalt	29	71	100

Källa: Post- och telestyrelsen (PTS) (2004b).

Själva produktionen av industriell post sker i huvudsak av ett fåtal aktörer som specialiserat sig på brevproduktion. Dessa distributörer producerar på avsändarnas uppdrag breven, och antalet upphämtningsställen är för en stor del av brevmarknaden därmed relativt få. Enligt Post- och telestyrelsen (PTS) (2004b) står dessa postproducenter för så mycket som 65 procent av den industriella posten.

Drygt 25 procent av de försändelser som befordrades på den svenska brevmarknaden 2003 var enstaka brev (tabell 8.2), medan huvuddelen härrörde från massutskick av brev, reklam och tidskrifter.

Tabell 8.2 Andel för olika typer av brev 2003

Procent	
	Procent
Enstaka A-brev	21,5
Sändning A-brev	15,1
Enstaka B-brev	5,8
Sändning B-brev	20,7
Adresserad direktreklam	24,0
Tidskrifter	12,8

Källa: PTS (2004b).

² Hädanefter betecknas samtliga dessa som företag.

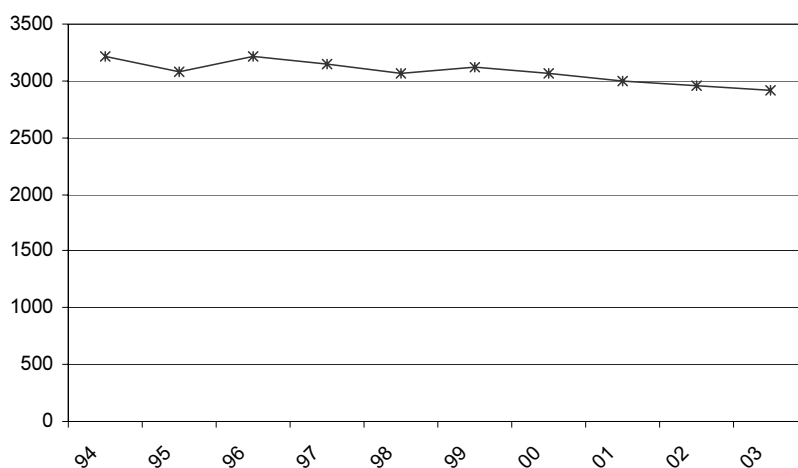
8.1.2 Utvecklingen av brevvolymen

Det finns två huvudsakliga statistikkällor när det gäller postvoly-
men – dels den statistik som Statens institut för kommunika-
tionsanalys (SIKA) tar fram, dels den statistik som PTS tar fram.
Skillnaden dem emellan är i huvudsak att statistiken från PTS inte
inkluderar adresserade dagstidningar, brev som förmedlats av före-
tag som saknar tillstånd att bedriva postverksamhet och brev till
utlandet (Andersson 2004). Eftersom denna utredning fokuserar på
brevmarknaden kommer vi i huvudsak att använda PTS statistik.

Sedan början av 1990-talet har volymen på den svenska brev-
marknaden legat relativt stabil kring 3 miljarder fakturerade för-
sändelser per år. En viss neråtgående trend för den totala volymen
kan skönjas. Det är framför allt kontorsposten och brevlådeposten
(dvs. post som samlas in via Postens brevlådor) som minskat,
medan volymen sändningar inte minskat lika mycket över tiden.

Figur 8.1 Totalt antal befördrade brev 1994–2003

Antal miljoner



Källa: PTS.

8.1.3 Möjligheten att ersätta brev med elektronisk kommunikation

Allt sedan telefonen slog igenom har det funnits ett substitut till brev. Därutöver har utvecklingen av den elektroniska kommunikationen via fax, Internet och e-post inneburit att det finns allt fler möjliga metoder att distribuera information. Den tekniska utvecklingen medför stora förändringar på marknaden för brev och reklam. Antalet brev kommer troligtvis att minska och i allt högre utsträckning ersättas av e-post – även om det även är tänkbart med en motsatt utveckling, där den ökade användningen av Internet för exempelvis e-handel ökar flödet av framför allt paket men också av brev.

Tillgången till datorer för såväl företag som privatpersoner har ökat kraftigt de senaste två decennierna. Mellan 1994 och 2002 ökade andelen som hade tillgång till dator i hemmet från 23 till 70 procent (SCB 2004). I den yngsta åldersgruppen (16–24-åringar) hade 85 procent tillgång till en dator i hemmet. Tillgången till Internet i hemmet ökade mellan 1998 och 2002 från 31 till 62 procent. År 2003 hade 79 procent av befolkningen mellan 16 och 74 år använt Internet någon gång under det senaste året. Endast 2 procent av dem mellan 16 och 24 år hade inte använt Internet det senaste året, medan motsvarande siffra för dem mellan 55 och 74 år var 48 procent. Det är tydligt att användandet av Internet är väl spritt i den svenska befolkningen och att så gott som alla ungdomar är Internetanvändare. Alla i befolkningen är dock inte Internetanvändare, vilket gäller särskilt för de äldre.

År 2003 hade 80 procent någon gång under det senaste året tagit emot eller skickat privat e-post och 65 procent tagit emot eller skickat e-postmeddelanden som var arbetsrelaterade (SIKA 2004c). Yngre personer använder e-post i betydligt högre grad än äldre.

En stor del av de brev som skickas mellan företag och privatpersoner innehåller företagsfakturor och annan typ av finansiell information. En allt större del av denna kommunikation sker via Internet; 2004 var Internet för första gången den vanligaste kanalen för betalningar av räkningar och allt tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta i framtiden (PTS 2004b).

Det är svårt att veta i vilken utsträckning den tekniska utvecklingen innebär att fysiska meddelanden kommer att ersättas av elektroniska meddelanden. Enligt PTS (2004a) sjönk den totala mängden adresserade försändelser för första gången 2001; minsk-

ningen var 2,6 procent jämfört med året innan. Volymen adresserade försändelser fortsatte sedan att sjunka med ungefär 1 procent per år under 2002 och 2003. PTS (2004b) anser att det är sannolikt att nedgången i kontorsposten kan förklaras av övergången till elektronisk kommunikation och att denna nedgång kommer att fortsätta även i framtiden.

Posten (2004c) pekar på att meddelandemarknaden kännetecknas av intensiv konkurrens mellan ny teknik (e-post, olika webbtjänster, e-faktura, etc.) och fysisk post. Eftersom ett helt nytt arbetssätt och en ny infrastruktur helt eller till stor del kan komma att ersätta det gamla sättet att arbeta och den infrastruktur som tidigare varit gängse är det, enligt dem, frågan om ett paradigmskifte. Enligt Posten innebär kostnadspressen i såväl näringsliv som offentlig sektor att kunderna växlar till produkter med lägre priser.

Det är, enligt Posten (2004c), sannolikt så att fallet i volymer kommer att accelerera i framtiden. Konkurrensen från elektroniska substitut anses innebära svårigheter att på sikt upprätthålla övernattbefordran, samtidigt som de finansiella målen uppnås.

Från kundens synpunkt är de elektroniska alternativen både billigare och snabbare. Postföretagen måste därför leverera brevlösningar av hög kvalitet till ett lågt pris för att hålla kvar volymer i brevlödet. En kontinuerlig nedgång av volymerna ställer hårda krav på företagen att kontinuerligt effektivisera sin produktionsprocess, för att styckkostnaderna inte ska stiga. Men eftersom brevbefordran är en relativt personalintensiv verksamhet som är svår att effektivisera tenderar kostnaderna att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Om styckkostnaderna inte ska öka mer än den allmänna prisutvecklingen samtidigt som volymerna minskar, krävs därför omfattande och fortlöpande effektiviseringar av verksamheten.

8.1.4 Tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster

Ansvar för att upprätthålla en viss servicenivå för posttjänsterna i hela landet benämns ”kravet på samhällsomfattande posttjänster”. I Sverige definieras den samhällsomfattande posttjänsten i 1 § postlagen (SFS 1993:1684):

Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra försändelser som väger högst 20 kg. Posttjänsten

skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och få kvitto på att en försändelse tagits emot.

Posten (2004c) anser dock att regelverket är otydligt kring vilka tjänster som ingår i den samhällsomfattande tjänsten.

Det finns en rad variabler som påverkar kostnaderna för varje enskild försändelse givet att utseendet, vikten och graden av sortering är densamma. Variablerna kan indelas i kostnader för:

- insamling – exempelvis avståndet från postlådan till sorterings-terminalen
- transporter – exempelvis beroende på det geografiska avståndet mellan mottagare och avsändare
- sortering – exempelvis att brev som förmedlas mellan regioner vanligtvis måste sorteras flera gånger.
- utdelning – exempelvis andelen postboxar, andelen fastighetsboxar och volymen per mottagare på rundan.

Att många variabler påverkar kostnaden för att distribuera försändelser innebär inte nödvändigtvis att det är dyrare att dela ut post i glesbygd än i storstäderna. Exempelvis redovisar London Economics (2003) en undersökning av kostnaderna för olika rundor i ett EU-land, vilken visar att det inte generellt går att säga att rundor på landsbygden är dyrare än rundor i tätort. Dodgson m.fl. (2004) har dock gjort en studie av kostnaderna för utdelning av post i Storbritannien och finner att kostnaderna för att dela ut post på landsbygden är 15–20 procent högre än för postutdelning i städer. Posten (2004c) anser att kostnaderna för att dela ut post är lägre i storstäderna än i övriga landet, eftersom det finns fler mottagare som tar emot mycket post, större andel boxutdelning vilket innebär en lägre styckkostnad samt en lägre andel lantbrevbäring vilken är dyrare än stadsbrevbäring. CityMail (2004a) anser att kostnaden för att dela ut post till hushåll är 500 procent högre än att dela ut till postbox, vilket skulle göra detta till den viktigaste faktorn för att bedöma kostnaden för brevdistribution. Även andelen försändelser som kräver någon form av extrahantering såsom adressändring – tillfällig eller permanent – eller lagring har stor betydelse. Ett brev som kräver en sådan typ av extrahantering kostar

upp till 50 gånger så mycket som ett brev som inte är föremål för detta behov.

Eftersom befordringskostnaden per försändelse skiljer sig åt beroende på vem som är avsändare och vem som är mottagare kommer ett enhetligt pris innebära att vissa försändelser har ett pris över kostnaden och andra försändelser ett pris under kostnaden. Vid ett enhetligt pris kommer det således att ske en kors-subventionering mellan olika försändelser. Om tillhandahållandet av den samhällsomfattande postservicen innebär krav på service till ett enhetligt pris som inte täcker kostnaderna kommer den som utför dessa tjänster att gå med förlust i denna verksamhet.

Kostnaden för den samhällsomfattande tjänsten är hela kostnaden för att tillhandahålla denna tjänst. Den finansiella bördan är förlusten för den del av tjänsten som företaget inte skulle tillhandahålla om det inte fanns ett krav på detta.

Vid förekomsten av en finansiell börda finns olika metoder att finansiera denna, se tabell 8.3. I dag får Posten ingen ersättning för att tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna, utan en eventuell finansiell börda ska finansieras via korssubventionering inom företaget.

Tabell 8.3 Finansiering av olönsam samhällsomfattande postservice

Metod	Fördelar	Nackdelar
Korssubventionering inom det företag som tillhandahåller servicen.	Enkelt. Låga transaktionskostnader.	Snedvrider konsumtionen av olika posttjänster. Svårt att kombinera med konkurrens.
Offentlig finansiering över statsbudgeten.	Enkelt. Passar bäst om en aktör är ensamt ansvarig för de universella tjänsterna.	Snedvridning via skatterna. Kostnadstäckning ger dålig kostnadseffektivitet.
Avgift för postoperatörer.	Kan minska möjligheterna att "skumma grädden av mjölken".	Snedvrider konsumtionen. Svårt att få kostnadstäckning.
Avgift från mottagarna av post.	Låg snedvridning. Kan differentieras.	Svårt att sluta leverera post till dem som inte betalar. Impopulär från medborgarnas sida.

Källa: ECON (2001).

På den svenska marknaden är Posten det enda företag som är skyldigt att tillhandahålla samhällsomfattande postservice, vilket regleras i Postens tillstånd för att bedriva postverksamhet. Som

visas i tabell 8.4 är detta dock inte den enda metoden för att organisera tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna. De fördelar och nackdelar som presenteras i tabellen är av olika vikt; för att bedöma den totala nyttan av en viss metod måste för- och nackdelarna vägas mot varandra.

Tabell 8.4 Olika sätt att organisera den samhällsomfattande postservicen

Metod	Fördelar	Nackdelar
En aktör har ansvaret för att tillhandahålla postservice av en viss kvalitet i hela landet.	Stordriftsfördelar och samordningsvinster utnyttjas. Enkelt att administrera.	Negativt för konkurrensen.
Ansvaret för den samhällsomfattande postservicen delas mellan olika företag.	Uppmuntrar konkurrens som pressar priserna.	Kräver koordinering. Problem vid förändrade behov. Försvårar utnyttjande av stordriftsfördelar och samordningsvinster.
Alla som vill etablera sig på en viss delmarknad måste erbjuda tjänster över hela landet.	Begränsar möjligheterna att "skumma grädden av mjölken". Regleringsmässigt enkelt.	Onödig duplicering av kostnader. Liten sannolikhet för konkurrens.

Källa: ECON (2001).

8.1.5 Finns det en finansiell börda?

För att kunna bedöma den eventuella finansiella bördans storlek för tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster bör man jämföra med vilka tjänster ett helt oreglerat vinstmaximerande företag skulle tillhandahålla. I praktiken är det svårt att definiera den finansiella bördan för en postoperatör av att tillhandahålla en viss vara av en viss kvalitet. Exempelvis kan intäkterna av att dela ut brev på en viss runda vara större än portointäkterna för de brev som delas ut på aktuella rundan. Detta eftersom viljan att sända brev generellt ökar om alla kan nås via brev.

Konsultföretaget NERA (1998) har genomfört en studie av den finansiella bördan för att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i åtta EU-länder 1997.³ Man fann att den finansiella bördan

³ De länder som fanns med i undersökningen var Österrike, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Portugal och Storbritannien.

för de flesta länder var relativt låg – lägre än 0,5 procent av omsättningen för postoperatörerna. Undantaget var Österrike, där kostnaden var 8,0 procent av omsättningen. NERA kan dock inte förklara varför den finansiella bördan för Österrike är så mycket högre än i de andra undersökta länderna, och man pekar på den osäkerhet som finns i beräkningarna.

Postcomm (2001) har undersökt i vilken utsträckning det för brittiska Royal Mail under 2000 innebar en extra kostnad att vara ansvarig för att alla i Storbritannien hade tillgång till postservice av god kvalitet till samma pris. De fann att kostnaderna i Storbritannien var relativt små; det skulle behövas en prishöjning på 1,5 procent på posttjänsterna för att finansiera denna service.

Även om det antas att alla rundor utanför tätorterna är olönsamma menar London Economics (2003) att den finansiella bördan för de samhällsomfattande tjänsterna inte är särskilt stor.⁴ Baserat på Norge, som geografiskt liknar Sverige, finner de att den finansiella bördan för den samhällsomfattande postservicen är mellan 2,5 och 7,5 procent av de totala kostnaderna, om det antas att 25 procent av alla rundor är förlustbringande.

Den finansiella bördan av de samhällsomfattande tjänsterna i Sverige har tidigare undersökts i Ds 1997:58, där man gjorde bedömningen att den finansiella bördan av de samhällsomfattande tjänsterna var omkring 100 miljoner kronor per år. Posten ansåg dock att den finansiella bördan för samhällsservicen i verkligheten var fyra gånger högre.

I ovanstående analyser har hänsyn dock inte tagits till de eventuella fördelar som finns av att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster. Postcomm (2001) pekar ut ett antal sådana:

- företagskännedom
- varumärke
- fördelar från det offentliga
- avsaknad av transaktionskostnader från konsumenterna.

Dessutom är det inte säkert att priserna vid fri prissättning skulle skilja sig åt mellan olika regioner, eftersom det finns fördelar för ett företag av att ha samma pris oavsett område. Crew och Kleindorfer (1998) menar att det finns betydande transaktionsvinster, i form av minskade kontrollkostnader, av att ha ett gemensamt porto över hela landet.

⁴ Som redovisats i avsnitt 8.1.4 är det inte självklart att utdelning är dyrast i glesbygd.

OECD (1999a) anser att det finns få skäl för det offentliga att garantera en geografisk täckning av den grundläggande postservicen, eftersom denna geografiska täckning skulle uppstå även utan regleringar. Även PTS är inne på samma linje och menar att det inte innebär någon finansiell börda för Posten att tillhandahålla dagens samhällsomfattande service. Posten själv (2004c) anser däremot att det i dag inte går att bedöma förekomsten av en finansiell börda, eftersom det inte är klart i lagstiftningen vilka krav på tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster som ställs på Posten. Posten pekar även på att krav på samhällsomfattande tjänster kan skapa en finansiell börda i form av de hinder för innovationer som dessa krav kan innebära.

Finns det en ”dödsspiral”?

Om korssubventionering finansierar tillhandahållandet av posttjänster för alla kommer det, enligt Crew och Kleindorfer (1998), att vara möjligt att vissa företags marknadsinträden blir ineffektiva. De företag som går in på marknaden kan nämligen ha högre produktionskostnader på den delmarknad där de träder in men trots detta ta över delar av marknaden eftersom de inte korssubventionerar. Crew och Kleindorfer menar därför att tillhandahållandet av samhällsomfattande posttjänster via korssubventionering förutsätter någon form av reglering. Om det företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster inte får monopol på en viss del av marknaden finns, enligt dem, en risk att företaget hamnar i en ”dödsspiral” där man får allt svårare att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, eftersom priserna hela tiden måste höjas om marknadsandelen minskar.

Crew och Kleindorfers teori om en ”dödsspiral” vid konkurrensutsättning av de företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster till enhetliga priser har dock kritiserats, framför allt av forskare från US Postal Rate Commission (se bland annat Cohen m.fl. 2004). Cohen m.fl. (2004) anser att erfarenheterna från de två marknader som öppnats helt för konkurrens, dvs. Sverige och Nya Zeeland, inte stödjer teorin om en ”dödsspiral”.

Cohen m.fl. har även genomfört en studie där de finner att effekterna av konkurrensutsättning på amerikanska postmonopolisten USPS möjligheter att tillhandahålla samhällsomfattande postservice är små.

8.1.6 Karaktäriseras marknaden av naturligt monopol?

Om ett företag kan producera hela den kvantitet av en produkt som marknaden efterfrågar till en lägre kostnad än vad två eller flera företag kan är produktionen ett naturligt monopol (se kapitel 3).

Eftersom brevbefordran består av en rad delmoment är det viktigt att skilja på vilka av dessa som eventuellt uppvisar stordriftsfördelar. För att förmedla ett brev mellan punkt A och B krävs, som tidigare nämnts, en process bestående av en rad delar:

- insamling
- sortering
- transport
- utdelning.

Forskningen kring förekomsten av stordriftsfördelar i produktionsprocessens olika delar har sammanfattats av OECD (1999a). För insamling av brev har forskningen funnit att det finns stordriftsfördelar. Huvuddelen av forskningen pekar däremot på att det inte finns några betydande stordriftsfördelar när det gäller transporten av brev. När det gäller sorteringen av brev har inte den genomförda forskningen kommit till någon entydig slutsats, men det mesta tyder på att det finns stordriftsfördelar i maskinsortering.

Den genomgång av litteraturen som gjorts av OECD (1999a) visar att det tycks finnas stordriftsfördelar i utdelningen av brev. Stordriftsfördelarna försvinner dock när kravet på kapacitet når en viss gräns, eftersom det då krävs ytterligare en bil eller brevbärare. Marginalkostnaden för att dela ut försändelser avgörs främst av volymen försändelser. Om volymen är stor är det troligt att utdelaren redan stannar vid varje adressat och kostnaden för att dela ut ytterligare försändelser är därmed liten.

Dodgson m.fl. (2004) har genomfört en studie av kostnaderna för postbefordran i EU-länderna genom att studera kostnaderna på landsnivå. De finner att skalfördelarna är konstanta, men att det finns betydande täthetsvinster (*economics of density*), dvs. att genomsnittskostnaderna sjunker när volymen ökar i ett givet nätverk. Deras resultat pekar totalt sett på att det förvisso kan vara svårt för ett företag att etablera en konkurrerande rikstäckande postbefordran, men att det är möjligt där befolkningstätheten är hög. Dodgson m.fl. (2004) uppger att det i Nederländerna finns tre

konkurrerande rikstäckande distributionsnätverk, men två av dessa delar dock ut post endast två dagar i veckan. van der Lijn och Meijer (2004) menar att det endast råder naturligt monopol vid regelbunden och frekvent utdelning som måste ske relativt snabbt i områden med relativt få mottagare.

Cohen m.fl. (2004) anser att kostnaden per brev främst minskar fram till en viss volym (för USA runt 200 försändelser per invånare och år). Det innebär att det i USA finns stordriftsfördelar främst för volymer under 200 försändelser per invånare och år. Cohen m.fl. (2004) anser, baserat på studier av Italien och USA, att detta mönster gäller generellt för de industrialiserade länderna. Även London Economics (2003) menar att gränsen för när stordriftsfördelarna uttöms på brevmarknaden är lägre än den volym som de tidigare monopolen i dag har.

Falkenhall och Kolmodin (2004) anser att den svenska brevmarknaden har inslag av naturligt monopol men främst för olika delmarknaden snarare än för produktionsled. De menar att det troligtvis råder naturligt monopol för enstaka försändelser, särskilt för den rikstäckande övernattbefordran av dessa. Enligt dem är det mer tveksamt om det råder naturligt monopol när det gäller befordran av sändningar.

Huruvida en marknad karaktäriseras av naturligt monopol eller inte kan skifta över tiden, eftersom såväl efterfrågan som utbudet kan förändras. Exempelvis kan ny teknik göra det möjligt för mindre företag att producera en viss produkt till ett lägre pris än ett tidigare naturligt monopol kunde med en gammal teknik. Ökad efterfrågan kan innebära att stordriftsfördelarna töms ut och att det blir möjligt för flera företag med samma produktionskostnad att vara verksamma på marknaden.

Marknadskonstruktion vid förekomsten av naturligt monopol

Om produktion uppströms eller nedströms är beroende av produktion som karaktäriseras av naturligt monopol uppstår ett s.k. flaskhalsproblem. Kännetecknande för en flaskhals är att utnyttjandet av den kan begränsas, dvs. att den som har kontroll över flaskhalsen avgör vem som kan erbjuda en viss produkt till konsumenterna. För att undvika att de naturliga monopolen använder sin marknadsstyrka för att ta ut monopolvinster måste det därför finnas en reglering (se kapitel 3).

Som redovisats ovan verkar det råda relativt stor enighet om att utdelnings- och sorteringsledet är naturliga monopol – åtminstone i vissa geografiska områden och för vissa produkter. Det kan därmed diskuteras huruvida det borde införas en tillträdesreglering till delar av Postens distributionsnät.

Om det införs tillträdesregler kan det bli det lättare för konkurrenter att träda in på brevmarknaden, eftersom de kan koncentrera sig på vissa delar av produktionsprocessen. Om de som träder in på marknaden är effektivare producenter av de led som de producerar själva kommer produktiviteten att stiga, och om konkurrensen ökar kan även priserna sjunka.

Det är givetvis inte problemfritt att införa tillträdesreglering för Postens distributionsnät, utan det finns en rad faktorer som talar emot en sådan reglering. Att befordra brev över natt över hela Sverige ställer krav på en komplicerad produktionsprocess. Ingrepp i denna produktionsprocess kan innebära att kvaliteten på postservicen totalt sett försämras. Posten (2004c) anser att en tillträdesreglering skulle försvåra för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande servicen, särskilt övernattbefordran, som de är ålagda att tillhandahålla enligt sitt tillstånd. De anser därför att det inte bör införas någon tillträdesreglering.

Som redovisats i avsnitt 8.2.3 anser Posten att meddelandemarknaden kännetecknas av intensiv konkurrens mellan ny teknik och fysisk post. Det är, enligt Posten (2004c), också sannolikt att fallet i volymer kommer att accelerera i framtiden. Konkurrensen från elektroniska substitut anses innebära svårigheter att upprätthålla övernattbefordran samtidigt som de finansiella målen uppnås. En tillträdesreglering som minskade volymerna som passerade genom Postens hela produktionsprocess skulle därmed öka kraven på omställning ytterligare.

Ett ytterligare problem med tillträdesregler är de eventuella negativa effekter dessa kan få på möjligheten att effektivisera verksamheten i det företag som kontrollerar flaskhalsen, eftersom friheten att förändra prissättningen och produktionsstrukturen minskar. Det är dessutom svårt, vilket beskrivs i kapitel 3, att skapa effektiva tillträdesregler. Därutöver skulle incitamenten för konkurrenter att starta parallella nät försvinna vid en tillträdesreglering.

I Sverige har tillträdesreglering på postområdet inte diskuterats i särskilt stor utsträckning. PTS (2003e) anser att orsaken till detta är att inga postoperatörer har framfört önskemål om att genomföra

en sådan reform. Det är dock tänkbart att efterfrågan skulle uppstå först när en tillträdesreglering fanns på plats.

Storbritannien, Tyskland och Nya Zeeland har infört tillträdesreglering till delar av det tidigare monopolföretagets produktionsprocess. I varken Storbritannien eller Tyskland är postmarknaden dock ännu helt öppen för konkurrens. I brittiska Royal Mails licens finns bestämmelser om att företaget ”i god ton” ska förhandla med dem som är intresserade av att köpa tillträde till Royal Mails nätverk (Postcomm 2004). Om företagen inte kan komma överens kan regleringsmyndigheten (Postcomm) besluta om till vilka villkor intresserade aktörer ska få tillgång till Royal Mails nätverk. Det första avtalet om tillträde slöts i februari 2004 mellan UK Mail och Royal Mail.

Enligt den tyska postlagen är en dominerande aktör skyldig att lämna tillträde till vissa delar av sitt distributionsnätverk till priser som av regleringsmyndigheten anses vara godtagbara (Campbell m.fl. 2004). Tillträde ges i dag inte till den del av brevmarknaden som är reserverad för Deutsche Post; denna del av lagen ska dock ändras. Det första tillträdet för en konkurrent till delar av Deutsche Posts distributionsnätverk infördes 2000.

8.2 Marknaden före liberaliseringen

Det svenska Postverket inrättades 1636 för att förenkla administrationen av det svenska riket (Bladh 1999). Statens försändelser förmedlades avgiftsfritt fram till 1873 medan privatpersoner fick betala för brevförmedling. Dessutom var distribution av tidningar billigare än distribution av brev. År 1855 infördes ett enhetsporto för nationell brevbefordran i Sverige men det fanns ett lokalt porto fram till 1951. Redan på 1660-talet uppstod konkurrens gentemot Posten, men det var inte förrän på 1880-talet som det klagades på att dåvarande Postverket hade ensamrätt på förmedlingen av slutna brev i Sverige.

Enligt 1 § kungörelsen (1947:175) angående Postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. hade statens postverk ensamrätt till regelbunden befordran mot avgift av slutna brev och öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden. Tryckta meddelanden omfattades dock inte av monopolet, och redan i början av 1980-talet omfattades troligtvis endast en liten del av den totala brevvolymen av monopolet. Sedan CityMail börjat sin verk-

samhet 1991 inleddes en förundersökning mot CityMail rörande brott mot Postverkets ensamrätt enligt monopolkungörelsen. Eftersom kungörelsen upphävdes fr.o.m. den 1 januari 1993 lades förundersökningen ned. Någon rättslig prövning av omfattningen av monopolet kom således aldrig till stånd.

Det svenska portot var i början av 1990-talet lägre än i de flesta andra i-länder (Ds 1991:44) och postservicen höll en högre kvalitet, mätt i leveranstid, trots att geografiska faktorer talade emot en billig och snabb posthantering i Sverige. Utifrån detta drogs i Ds 1991:44 slutsatsen att Postverket internationellt sett var effektivt när det gäller brevhantering.

I SPK (1989) redovisas lönsamheten för Postverkets olika produkter före liberaliseringen. Enligt Postverkets egna siffror var befördran av normalbrev lönsam och befördran av ekonomibrev mycket lönsam, medan befördran av massbrev gick jämnt ut. Det fanns enligt SPK dessutom ett visst negativt samband mellan graden av konkurrens på en marknad och Postverkets lönsamhet på denna marknad.

8.3 Liberaliseringsprocessen

År 1988 tillsattes en statlig utredning för att göra en översyn av Televerkets och Postverkets regionala och sociala ansvar. Utredningen föreslog inga betydande förändringar för brevmarknaden utan ansåg att Postverket skulle fortsätta att finansiera upprätthållandet av en viss service i hela landet genom korssubventionering (SOU 1990:27). Det påpekades dock att Postverket borde tillåtas att möta eventuell konkurrens med förändrade priser, för att garantera finansieringen av de samhällsomfattande tjänsterna.

I propositionen *Näringspolitik för tillväxt* (prop. 1990/91:87) togs de första stegen mot en liberalisering av brevmarknaden. I två departementsskrivelser – ”Postens konkurrensförutsättningar” (Ds 1991:44) och ”SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?” (Ds 1991:77) – utvecklades tankarna på en liberalisering av brevmarknaden ytterligare.

I Ds 1991:44 kom författarna till slutsatsen att brevdistributionen i Sverige var ett naturligt monopol och att samhällets totalkostnad skulle stiga med minst 20 procent om det fanns två postföretag i stället för ett. Det angavs dock ingen metod eller källa för denna beräkning. I Ds 1991:44 ansågs också att konkurrens skulle

urholka Postverkets möjligheter att tillhandahålla grundläggande service till alla. Trots detta föreslogs att konkurrens på postmarknaden skulle tillåtas eftersom Postverkets stordriftsfördelar var stora. Postverket skulle dock, för att kunna bevara stordriftsfördelarna, tillåtas använda prissättning för att bemöta eventuell konkurrens.

I 1992-års vårproposition (prop. 1991/92:100) föreslogs att Postverket skulle bolagiseras och monopolet avskaffas så snart man hade löst frågan om tillhandahållandet av den regionala och sociala servicen, samt hur Posten kunde konkurrera på lika villkor. För att lösa dessa problem tillsattes en postlagsutredning i början av 1992 (dir. 1992:38).

CityMail startade sin verksamhet 1991 och det var då oklart huruvida företaget bröt mot brevmonopolet eller inte. Att det startades en konkurrent till Posten innebar dock att trycket på en liberalisering av regelverket ökade.

I propositionen *Om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område* (prop. 1992/93:132) föreslogs att monopolet skulle slopas från och med den 1 januari 1993, vilket också beslutades av riksdagen. Postlagsutredningen som skulle föreslå en ny postlagstiftning var då ännu inte färdig utan man lämnade sitt betänkande (SOU 1993:9) i januari 1993. Den nya postlag som föreslogs i denna utredning trädde i kraft den 1 mars 1994, vilket innebar att det saknades regelverk kring brevmarknaden det första dryga året efter liberaliseringen. Postverket bolagiserades 1994 och bytte namn till Posten AB.

Beslutsfattarnas mål med liberaliseringen av postmarknaden var, enligt Statskontoret (2004), att öka konkurrensen inom vissa delmarknader i syfte att sänka kostnaderna i produktionen och ge incitament till nya och bättre metoder för brevbefordran till gagn för konsumenterna.

8.3.1 Utvecklingen av lagstiftningen efter liberaliseringen

EU:s lagstiftning utgör det övergripande regelverket för den svenska postmarknaden, vilken regleras av postlagen (SFS 1993:1684) och postförordningen (SFS 1993:1709).

EU:s lagstiftning

År 1997 antogs ett EU-direktiv (67/97/EG) som syftade dels till att skapa en inre marknad för posttjänster, dels till att förbättra kvaliteten på postservice i EU. Enligt direktivet skulle man gradvis öppna postmarknaden för konkurrens samtidigt som man skulle garantera en viss minimistandard på postservice för alla i EU.

Enligt direktivet är skälen till att medlemsländerna ska vara skyldiga att se till att det tillhandahålls en allomfattande postservice av god kvalitet följande:

- Postsektorn har en stor betydelse för den ekonomiska och sociala integrationen av gemenskapen.
- Postservice är ett viktigt instrument för kommunikation och handel.
- Skillnader i postservice har stor betydelse för andra sektorer som är beroende av postsektorn.
- Regioner som saknar postservice av tillräcklig hög kvalitet missgynnas gentemot andra regioner.

Direktivet trädde i kraft 1998, och det tillät medlemsländerna att konkurrensskydda postbefordran av försändelser som vägde under 350 gram eller som hade ett pris som var lägre än fem gånger normalportot. Gränserna för vilka försändelser som tillåts skyddas från konkurrens har kontinuerligt anpassats nedåt, och för närvarande gäller 100 gram eller ett pris som är lägre än tre gånger normalportot. Ytterligare en sänkning till 50 gram är inplanerad 2006, och om utvärderingen av denna sänkning inte leder till någon annan slutsats ska postmarknaden vara helt öppen 2009. Eftersom cirka 75 procent av alla brev väger mindre än 50 gram är det först 2009 som direktivet kommer att få en betydande effekt på graden av marknadsöppning på de nationella brevmarknaderna (Campbell m.fl. 2004).

Campbell m.fl. (2004) har pekat på att direktivet anger att postmarknaden endast får skyddas för konkurrens så mycket som det behövs för att garantera tillhandahållandet av de samhällsomsfattande tjänsterna. Inget land har dock presenterat någon studie över vilket skyddat område som krävs för att garantera tillhandahållandet av dessa tjänster.

För den internationella brevbefordran inom unionen ställs krav på kvaliteten medan medlemsstaterna själva ska sätta upp kvalitetskraven för den nationella marknaden.

Direktivet anger att länderna ska tillhandahålla postservice av en specificerad kvalitet och till kostnadsbaserade priser till samtliga användare. Varje medlemsstat åläggs att se till att post hämtas och lämnas en gång varje arbetsdag, och minst fem gånger i veckan, för alla mottagare. Avlämningen av post ska, förutom i undantagsfall, ske till användarnas bostad eller hemvist. Direktivet gäller för brev upp till 2 kilo och paket upp till 10 kilo.

För Postens räkning har Kylan (2004) och Wahl (2004) analyserat vilka krav på kostnadsredovisning och kostnadsprinciper som EU:s regler ställer. Posten (2004b) anser utifrån Kylan (2004) och Wahl (2004) att det inte finns några krav att tillhandahålla ett redovisningssystem som visar huruvida priserna är kostnadsbaserade eller inte, eftersom marknaden är helt liberaliserad i Sverige. Posten anser även att det, enligt EG-rätten, inte finns någon sektorspecifik definition av hur höga kostnadsbaserade priser ska antas vara på postmarknaden. Posten menar i stället att det är reglerna inom konkurrensrätten som borde vara styrande på postmarknaden – inte särlagstiftningen. Nerep (2004), som har utrett samma fråga på PTS uppdrag, anser dock att EG-direktivet ställer krav på kostnadsbaserade priser även i de länder där postmarknaden är helt liberaliserad.

Postlagen

Enligt Postlagen (SFS 1993:1684) ska det finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Enhetliga och rimliga priser ska gälla för befordran av enstaka försändelser. Enligt postlagen krävs tillstånd från PTS för de företag som vill bedriva postverksamhet.

Lagen fastställer dessutom målen för den samhällsomfattande posttjänsten, utan att precisera vem som ska utföra denna tjänst. Definitionen av postverksamhet är i postlagen relativt bred; det anges att det ska vara regelbunden befordran, mot avgift, av brev som väger högst 2 kilo.

Vid tre tillfällen har betydande förändringar gjorts i postlagen:

- Den 1 januari 1997 ändrades kraven på dem som önskade bedriva postverksamhet *från anmälningsplikt till tillståndskrav* (proposition 1995/96:218). Motivet till denna regelförändring var att man ville förhindra etableringen av oseriösa postopera-

törer eftersom många ville träda in på de lokala marknaderna (PTS, 2003a). Vid samma tidpunkt utvidgades dessutom den samhällsomfattande postservicen till att också omfatta tidningar och tidskrifter.

- Den 1 juli 1998 anpassades lagstiftningen till *EG:s postdirektiv* (proposition 1997/98:127). Därtill gjordes det möjligt att ställa vissa krav på dem som vill bedriva postverksamhet.
- Den 1 juli 1999 infördes regler rörande *konkurrensneutral tillgång till den postala infrastrukturen* (proposition 1998/99:95). Postal infrastruktur definierades i propositionen som de system och anordningar som behövs för att samhällets postbefordran ska fungera effektivt och tillförlitligt. Det var dock endast postnummersystem, postboxar och eftersändning av post som åsytades, medan det inte var aktuellt att definiera tillgång till andra postoperatörers terminaler, brevsorteringsmaskiner, brev-bärare och dylikt som postal infrastruktur i lagen.

Postförordningen

Postmarknaden regleras även av postförordningen (SFS 1993:1709), där det bland annat anges att Postens normalporto inte får stiga snabbare än konsumentprisindex (KPI). Förordningen ställer också upp ett servicekrav på de företag som befordrar post till normalporto i hela landet, dvs. på Posten. Kravet innebär att 85 procent av de övernattbefordrade försändelserna ska vara framme nästa dag i hela landet, och 97 procent inom 3 dagar, oavsett var i landet de är postade. Enligt den proposition (prop. 1997/98:127) som föregick ändringen av postförordningen rör kravet inte en genomsnittlig procentandel för hela landet, utan är en basnivå som ska uppnås i hela landet.

PTS förenar beviljandet av tillstånd att bedriva postverksamhet med vissa villkor. I tillståndsvillkoren ställs krav på exempelvis tillförlitlighet, säkerhet och kvalitet. Postens tillståndsvillkor preciserar dessutom kraven för Postens tillhandahållande av de samhällsomfattande tjänsterna.

8.4 Utvecklingen efter liberaliseringen

I detta avsnitt ges en bild av utvecklingen på brevmarknaden efter liberaliseringen av regelverket 1992. Avsnittet inleds med en beskrivning av hur konkurrensen utvecklats, och därefter följer en redogörelse av produktivitet utvecklingen. I avsnitt 8.4.3 redogörs för den företagsekonomiska utvecklingen i postsektorn. Utvecklingen för de sysselsatta presenteras i avsnitt 8.4.4, och i avsnitt 8.4.5 beskrivs utvecklingen för konsumenterna. Avsnittet avslutas med en redogörelse för den internationella utvecklingen på postområdet.

8.4.1 Konkurrensutvecklingen

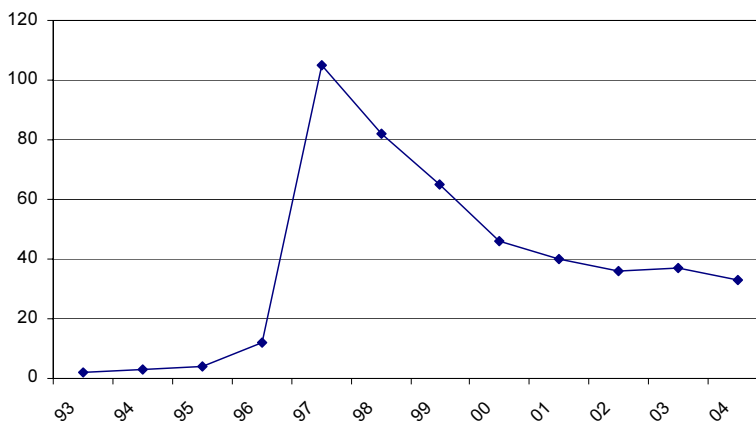
Utvecklingen av antalet postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet visas i figur 8.2, nedan. Det är dock värt att poängtera att figuren visar antalet företag med tillstånd från PTS – inte antalet aktiva postoperatörer. PTS uppskattar att antalet aktiva företag var cirka 35 stycken 2004. Den kraftiga ökningen 1997 härörde, enligt PTS (2002a), dels från ett utslag från Konkurrensverket som minskade Postens möjligheter att geografiskt differentiera priserna, dels från den kraftiga prishöjning (cirka 30 procent) av normalportot som genomfördes. Dessutom var arbetslösheten hög. Från 1997 till 2000 minskade sedan antalet postoperatörer relativt snabbt; därefter har antalet företag med tillstånd stabiliserats.

Enligt Andersson (2004) har utvecklingen av antalet företag på postmarknaden följt ett ganska normalt förlopp för en marknad som öppnats för konkurrens. Efter liberaliseringen etablerades många företag som ville testa möjligheterna i branschen. Den höga arbetslösheten och förekomsten av så kallade starta eget bidrag bidrog till de många etableringarna. Därefter inträdde en konsolideringsfas när framgångsrika företag köptes upp eller gick samman och olönsamma företag lades ned.

Andersson (2004) anser att de många etableringarna på postmarknaden visar att inträdeskostnaderna för småskalig postverksamhet är relativt små. Det förefaller dock ha varit svårare att etablera postverksamhet i större skala, framför allt eftersom det krävs ett stort nätverk för att bli en stor aktör. För att etablera ett stort

nät krävs stora investeringar, varav en del inte kan återfås vid ett utträde från marknaden.

Figur 8.2 Antal postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet 1993–2004



Källa: PTS från SIKA (2004).

Posten har 10 år efter liberaliseringen mer än 90 procent av marknaden för brev, trots att det finns omkring 35 stycken postföretag (PTS, 2004b). Den överlägset största konkurrenten till Posten är CityMail som når cirka 40 procent av alla adressater i Sverige och har drygt 6 procent av den totala marknaden. CityMail är främst verksamt på marknaden för industriell post, vilken utgör drygt 70 procent av den totala postmarknaden. Företaget hade 2003 omkring 10 procent av denna marknad men däremot cirka 30 procent av B-postsändningarna i de geografiska områden där företaget är verksamt. De lokala postoperatörerna har endast lyckats ta över ca 3,5 procent av marknaden för lokalpost och mindre än 0,5 procent av den totala marknaden.

Tabell 8.5 Marknadsandelar 1993, 1996 och 2003

Procent

	1993	1996	2003
Posten	99,4	98,2	92,9
CityMail	0,6	1,5	6,6
Övriga	0,0	0,3	0,5

Källa: PTS.

Enligt Bergman (2002) försökte Posten med olika medel motverka etableringen av konkurrerande företag, framför allt CityMail, de första åren efter liberaliseringen. Posten genomförde selektiva pris-sänkningar och man träffade exklusivavtal med vissa kunder. Mellan 1993 och 1998 hade Konkurrensverket 100 ärenden som rörde Posten, vilket anses vara många för en så liten bransch. Det bör dock påpekas att av dessa avsåg långt ifrån alla frågor om missbruk av dominerande ställning.

Marknadsdomstolen förbjöd 1998 Posten att utan objektiv grund tillämpa olika priser för olika kunder eller geografiska områden. Marknadsdomstolen avgjorde då frågan om Postens rätt att tillämpa geografisk prisdifferentiering. Marknadsdomstolen godkände i sitt beslut Postens så kallade tvåzonsprislista efter att ha konstaterat att prisskillnaderna mellan de två priszonen var nöjaktigt kostnadsmotiverade. Sedan 1996 har Konkurrensverket inte ingripit mot Posten och anmälningar mot Posten från andra företag med få undantag upphört.

Falkenhall och Kolmodin (2004) anser att beslutet i Marknadsdomstolen som klargjorde spelreglerna kring selektiv prissättning och prisdifferentiering innebär att det klargjordes att Posten har rätt att möta konkurrensen men att Postens marknadsledande ställning ställer särskilda krav på Posten. De menar att Postens agerande åren efter liberaliseringen är anmärkningsvärt, eftersom företaget använde köptrohetsfrämjande avtal trots att det enligt EG-rätten är förbjudet för marknadsdominerande företag att använda sådana. Enligt Falkenhall och Kolmodin (2004) borde detta ha varit känt för Posten och agerandet framstår därför som mer eller mindre medvetet.

PTS (2003a, s. 47) anser att Posten troligtvis har tjänat på sina lagöverträdelser:

Trots allt har Postens många lagöverträdelser (såsom dessa bedömts i Konkurrensverkets beslut, av Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen) kostat Posten mycket litet i form av konkurrensskadeavgifter eller andra sanktioner. För det fall en konkurrensbegränsning skall ses som överlagd och resultatet av en företagsekonomisk kalkyl, vilket i många fall torde vara befogat, synes Postens kostnader i form av de ifrågakommande sanktionsavgifterna, m.m. inte på långt när balansera den vinst Posten gjort genom lagöverträdelserna.

Posten (2004c) anser sig inte medvetet ha brutit mot konkurrenslagen. Posten framhåller att situationen under 1990-talets första hälft var svårhanterad. Den fråga som ständigt återkom i

Konkurrensverket gällde Postens rätt att möta konkurrens med geografiskt differentierade priser. Varken praktiska eller rättsliga förutsättningar för konkurrens på postmarknaden var klarlagda. CityMail började sin verksamhet 1991, liberaliseringen skedde 1993, postlagen kom 1994 och postlagens bestämmelser om vissa infrastrukturfrågor 1998. Den nuvarande – EG-baserade – konkurrenslagen trädde i kraft 1993. Någon erfarenhet av liberaliserade postmarknader fanns dock inte heller inom EG.

CityMail

Postens enda egentliga konkurrent på brevmarknaden är CityMail. Företaget har sedan starten koncentrerat sig på försorterad post och är för närvarande verksamt i och omkring de tre största städerna samt på Gotland. Detta innebär att CityMail når cirka 40 procent av alla adressater i Sverige. Eftersom företaget endast hanterar försorterad post använder man inga sorteringsmaskiner. Företaget samlar in sändningar där de produceras, transporterar dem till sina utdelningscentraler och delar sedan ut post i rullande tredagarsscheman, där varje brevbärare ansvarar för tre olika rundor som besöks var tredje dag.

Företaget har haft en turbulent historia med två konkurser sedan starten 1991 (Andersson 2001). Första konkursen kom i oktober 1992.

I december 1991 stämde CityMail Posten på 440 miljoner kronor för att Posten skulle ha brutit mot lagen om företagshemligheter. När CityMail startade upp igen 1993 fanns detta krav på Posten kvar. Parterna gjorde emellertid en uppgörelse innan rättsprocessen började genom att Posten, för en hemlig köpesumma, köpte ett system för adresshantering som CityMail hade utvecklat.

År 1994 inleddes diskussioner mellan Posten och CityMail om att slå samman verksamheterna för försorterad post (Andersson 2001). Posten backade dock ur samtalen och CityMail, som hade allvarliga finansiella problem, riskerade att gå i konkurs. Posten tilläts därför köpa 75 procent av aktierna i CityMail 1995. Enligt Posten var dock CityMails förluster betydligt större än vad företaget angett när Posten köpte majoriteten av aktierna, något som de före detta huvudägarna förnekade. I december 1995 försattes CityMail i konkurs på begäran av styrelsen, som då dominerades av Posten.

I januari 1996 startade CityMail för tredje gången genom att konkursförvaltaren överlät verksamheten i företaget till ett nytt bolag, ägt av de gamla ägarna. Företaget expanderade verksamheten kraftigt under 1996 genom att man startade utdelning av post även i Göteborg och Malmö. 1998 köptes 67 procent av bolaget av den brittiska posten som sedan gick ur bolaget 2001. Företaget ägs i dag till 57 procent av Posten Norge som enligt planerna ska köpa resterande del av bolaget 2006.

De lokala postoperatörerna

Andersson (2001) har via en enkätundersökning kartlagt de lokala postoperatörerna 1999. Få av företagen hade en särskilt stor verksamhet; endast 5 av 48 levererade fler än 3 000 brev per dag. Som genomsnitt levererades endast runt 0,05 till 0,10 brev per hushåll och dag av de lokala operatörerna.

Små volymer innebär att marginalkostnaden för att dela ut brev är relativt hög. Prismässigt låg dock de flesta av de lokala postföretagen 30–40 procent lägre än Posten för ett 20-gramsbrev. Enligt Andersson uppgav endast omkring en tredjedel av ägarna att deras företag gick med vinst. För de flesta av ägarna låg inkomsterna för ägarna under nivån för lönearbete. Bara en tiondel av företagen uppvisade lönsamhet som motsvarade en normal avkastning.

Det finns minst fyra potentiella förklaringar till att de lokala postoperatörerna trots lägre priser än Posten inte tagit över en större del av brevmarknaden:

1. Konsumenterna anser inte att de produkter som de lokala postoperatörerna och Posten erbjuder är likvärdiga.
2. Det finns transaktionskostnader i att använda en annan operatör än Posten.
3. Kunderna har ofullständig information om att det finns alternativ till Posten.
4. Posten måste användas för post utanför den lokala postoperatörens område.

Orsakerna till Postens höga marknadsandel på brevmarknaden

Som visats ovan har Posten fortfarande en mycket hög marknadsandel mer än tio år efter liberaliseringen. Det finns minst fyra potentiella förklaringar till detta:

1. Posten är ett effektivt företag med god konkurrenskraft som klarar sig väl trots konkurrens.
2. Brevmarknaden karaktäriseras av naturligt monopol och det är således naturligt att ett företag har en stor del av marknaden.
3. Brevmarknaden karaktäriseras av bristande konkurrens till följd av att det finns inträdeshinder på marknaden.
4. Posten har använt sin markandsdominans för att med konkurrensvidriga metoder kvarhålla sin ensamställning.

Posten kan sägas företräda synen att konkurrensen på brevmarknaden är hård men att Posten tack vare sin konkurrenskraft kan behålla en stark position på denna marknad. Företaget pekar särskilt på konkurrensen från olika elektroniska kommunikationsmedel.

Enligt PTS (2003e) har Posten så betydande konkurrens fördelar på många delmarknader att det är svårt för nya operatörer att etablera sig. De konkurrens fördelar som pekas ut är:

- en marknadsledande ställning
- tillgång till ett etablerat rikstäckande distributionsnät
- etablerad kontakt med alla postkunder
- samproduktions fördelar mellan olika verksamheter
- kontroll över viktig infrastruktur
- möjlighet att nyttja investeringar gjorda under monopol tiden
- ett känt varumärke.

PTS (2003g) menar att det inte är troligt att nya operatörer inom överskådlig tid kommer att kunna konkurrera med Posten om de brev som privatpersoner sänder. Varken nationella eller internationella aktörer anses nämligen kunna få ekonomi i att inrätta ett så finmaskigt distributionsnät som denna typ av brevbefordran kräver.

Enligt Andersson (2004) kan Postens dominerande ställning ses som ett hälsotecken och inte som ett problem, eftersom stordrifts- och samordningsvinsterna då kan utnyttjas. Denna syn på Postens dominans är dock endast giltig så länge det finns konkurrens från befintliga företag eller ett effektivt hot om inträde alternativt sub-

stitution. Andersson (2001) menar att det han betraktar som ett motstånd mot att låta Posten svara på inträdet kan ha inneburit ett ineffektivt inträde på marknaden. För att bedöma huruvida Posten svarar på konkurrens på ett godtagbart vis, är det, enligt Andersson (2001), inte relevant att jämföra Postens pris med priset för de nya postföretagen. Priset måste i stället jämföras med Postens egna kostnader, eftersom Posten via stordriftsfördelar har en lägre produktionskostnad.

PTS (2003e) menar att konkurrensen på brevmarknaden är för låg. Det finns enligt PTS (2003e) tre huvudförklaringar till den bristande konkurrensen på postmarknaden:

- Regelverket – lagstiftningen rörande postmarknaden anses i efterhand ha varit för knapphändig när det gäller att skapa förutsättningar för konkurrens. Det antogs att fungerande konkurrens skulle uppstå utan regleringar. Postlagen kom till för att garantera kvaliteten och upprätthållandet av en rikstäckande postverksamhet. Efterföljande förändringar av regelverket har i högre utsträckning varit avsedda att skapa förutsättningar för konkurrens.
- Konkurrensverkets handlande – de första åren efter liberaliseringen av postmarknaden fokuserade man inte tillräckligt på konkurrensförhållandena på postmarknaden.
- Statens ägarinflytande – PTS ifrågasätter huruvida staten i tillräcklig utsträckning utövat ägarinflytande över Postens agerande gentemot konkurrenterna.

CityMail anser att orsaken till Postens dominans är att Posten har använt sin markandsdominans för att med konkurrensvidriga metoder kvarhålla sin ensamställning.

8.4.2 Produktivitetens utveckling

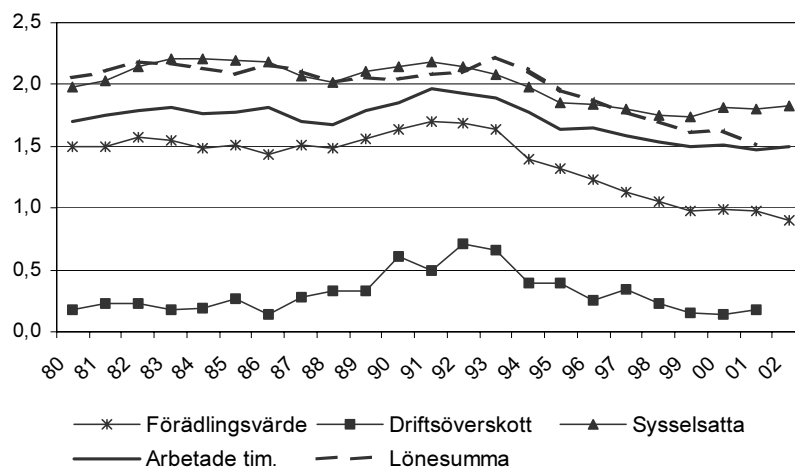
Det har av flera (bland annat i Ds 1991:44) förts fram att Postverket redan innan liberaliseringen var ett internationellt sett effektivt postföretag. Men detta innebär inte att Postverket nödvändigtvis var effektivt i förhållande till den konkurrensutsatta sektorn.

För att kunna bedöma postsektorns utveckling över en lång period har statistik över postsektorn tagits fram från national-

räkenskaperna (NR).⁵ Postsektorns andel av näringslivets totala förädlingsvärde minskade efter liberaliseringen, precis som andelen arbetade timmar (figur 8.3). Enligt NR minskade antalet anställda i postsektorn kraftigt mellan 1994 och 1995, vilket troligen kan förklaras av förändringar i den statistiska metoden. Driftsöverskottet i förhållande till förädlingsvärdet har historiskt sett varit lågt i postsektorn, och frånsett en topp under början av 1990-talet har driftsöverskottet i förhållande till näringslivet varit stabilt.

Figur 8.3 Variabler från nationalräkenskaperna 1980–2002

Andel av näringslivet



Källa: KI:s bearbetning av SCB:s siffror.

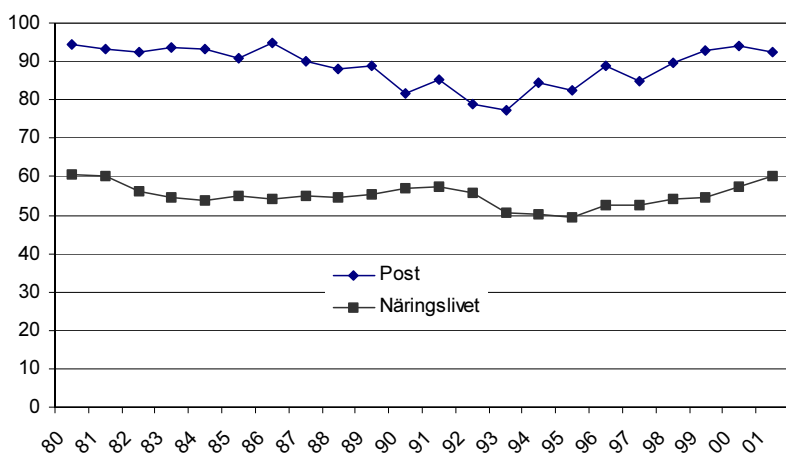
Löneandelen av förädlingsvärdet har, som visas i figur 8.4, ökat sedan början av 1990-talet och ligger på en mycket hög nivå jämfört med det totala näringslivet.

Enligt NR har arbetsproduktiviteten, dvs. förädlingsvärdet per arbetad timme, i postsektorn i relation till näringslivet minskat kraftigt efter liberaliseringen. Arbetsproduktiviteten i postsektorn har legat under näringslivets genomsnitt under hela den undersökta perioden.

⁵ Den SNI-kod som använts är 64.1. För en närmare beskrivning av statistiken se avsnitt 4.2.

Figur 8.4 Löneandel av förädlingsvärdet i postsektorn och näringslivet

Procent

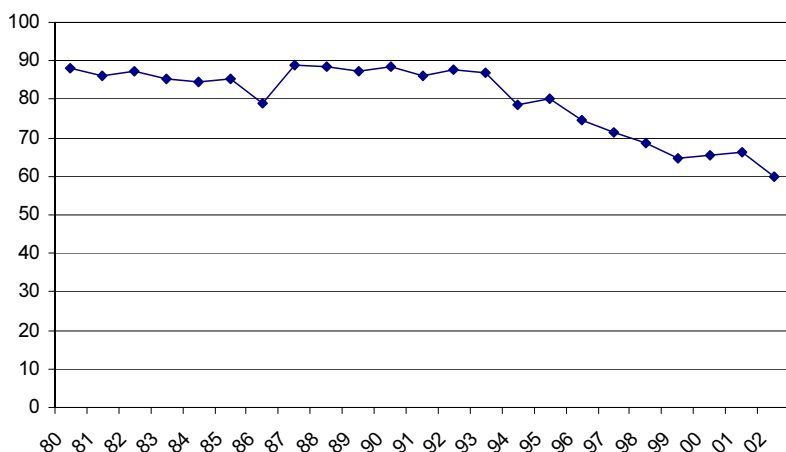


Källa: KI:s bearbetning av SCB:s statistik.

Figur 8.5 Utvecklingen av arbetsproduktiviteten i postsektorn

1980–2002

Andel av näringslivet



Källa: KI:s bearbetning av SCB:s siffror.

När det gäller utvecklingen av Postens effektivitet efter liberaliseringen anser Andersson (2004) att den tillgängliga informationen är för otillräcklig för att man ska kunna dra några bestämda slutsatser. Totalproduktiviteten i brevdelen ökade, enligt Postens års-

redovisningar, med 14 procent mellan 1992 och 1999. Sysselsättningsutvecklingen inom brevdelen är dock svårbedömd till följd av omorganisationer och utlokaliseringar. Anderssons slutsats är att det inte är osannolikt att Postens produktivitet har ökat, men att det är svårt att säga hur mycket liberaliseringen betytt för denna utveckling.

Falkenhall och Kolmodin (2004) har undersökt utvecklingen av Postens produktivitet genom att studera utvecklingen av antalet utdelade försändelser per årsanställd i brevorganisationen. De finner att det skedde en kraftig produktivitetsökning (cirka 20 procent) mellan 1993 och 1994, vilken till största delen förklaras av ett nytt arbetstidsavtal. Mellan 1994 och 2000 ökade, enligt Falkenhall och Kolmodin (2004), antalet brev per anställd med ytterligare 10 procent. Detta innebär en total produktivitetsökning på cirka 30 procent mellan 1993 och 2000. Produktivitetsutvecklingen efter 2000 har stagnerat, men dessa siffror är till följd av Postens förändrade organisation inte fullt jämförbara med perioden 1993–2000.

Innovationer

De innovationer som kommit på brevmarknaden under 1990-talet har främst rört nya produktionsprocesser – inte nya produkter. Andersson (2001) anser att CityMail har varit innovativt genom att man låtit avsändarna ta ett större ansvar i produktionsprocessen, att man endast har hanterat stora sändningar, att man inte delat ut post varje vardag och att man koncentrerat sig på storstadsområdena.

En annan innovation på postmarknaden som CityMail (2004a) pekar på, är att huvuddelen av den industriella posten produceras av andra företag än avsändarna. Därmed sker en koncentration av insamlingsställena.

Posten har, enligt Andersson (2001), under 1990-talet varit innovativt när det gäller att möta de tekniska förändringarna men dessa innovationer är inte en följd av liberaliseringen. Olika nya produkter som integrerar elektronisk och fysisk hantering av brev har tagits fram. Mest framgångsrika har e-breven varit, dessa brev skickas först elektroniskt till en punkt nära adressaterna, där de sedan skrivs ut. Därigenom minskar den sträcka som breven fysiskt transporteras. E-breven utgjorde cirka 10 procent av Postens totala brevvolymer 2003 (PTS, 2004b). År 2004 har dock Posten beslutat

att stänga fem av sina tio terminaler för e-brev, vilket enligt PTS (2004b) tyder på att Posten inte lyckats ta hem de volymer man räknat med på denna marknad.

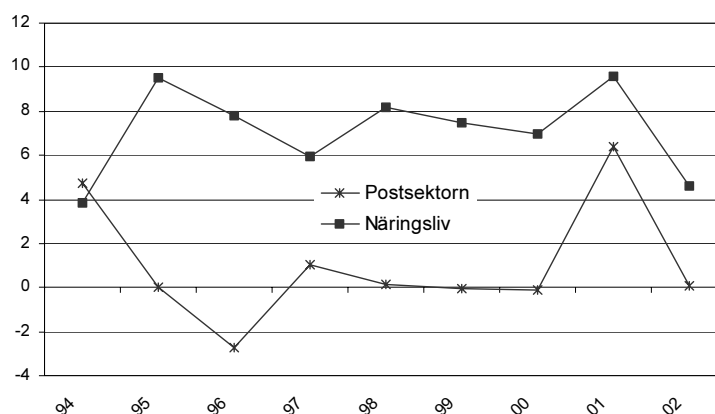
PTS (2004b) anser att Postens och CityMails fokusering på priset i kampen om kunderna kan ha medfört att produktutvecklingen kan ha tagit skada när det gäller sändningar. Detta skulle i så fall ha bidragit till att försämra brevens konkurrenskraft gentemot andra kommunikationsformer. PTS menar dock att konkurrensen inneburit ökad kvalitet, bland annat i form av ökad leveranssäkerhet och höjd utdelningsprecision, vilket i sin tur har ökat brevens konkurrenskraft gentemot substitut.

8.4.3 Företagsekonomisk utveckling

Enligt PTS (2004b) var postoperatörernas samlade intäkter för brevdistribution omkring 11 miljarder kronor 2003. De avkastningsmått som redovisas nedan bygger på SCB:s företagsstatistik. Statistiken innehåller inte uppgifter om samtliga enskilda företagare och statliga verk (dvs. inte uppgifter om Posten före 1994). Den är därutöver relativt osäker genom att olika redovisningsprinciper använts under åren, och verksamheter kan också ha klassificerats olika.

Av figur 8.6 framgår att nettomarginalen (resultat efter finansiella poster/nettoomsättning) i postsektorn har legat långt under nivån i näringslivet; förutom en tillfällig ökning 2001 har nettomarginalen legat kring noll sedan 1995.

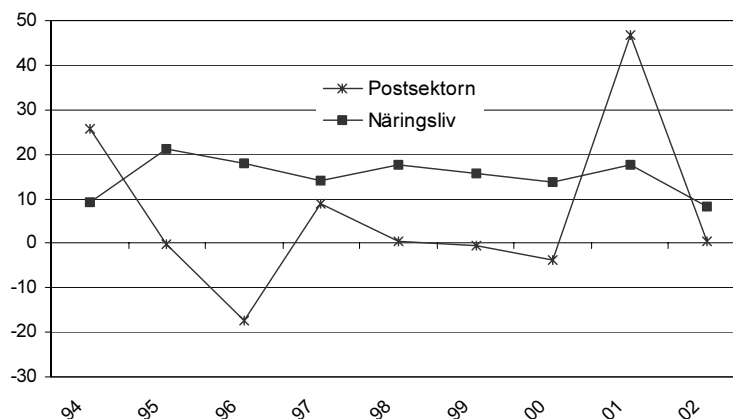
Figur 8.6 Nettomarginal i näringslivet och i postsektorn 1994–2002
Procent



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Avkastningen på eget kapital uppvisar en liknande utveckling (figur 8.7). Mellan 1994 och 1996 sjönk avkastningen med cirka 50 procentenheter för att därefter, förutom 2001, ligga kring noll. I jämförelse med näringslivet har avkastningen på det egna kapitalet sett över hela perioden varit betydligt lägre i postsektorn.

Figur 8.7 Avkastning på eget kapital i näringslivet och i postsektorn 1994–2002
Procent



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Posten

Posten har i sin brevverksamhet uppvisat lönsamhet på ungefär samma nivåer efter liberaliseringen som före liberaliseringen.⁶ År 2003 gjorde företaget en vinst på drygt en miljard kronor för denna del. Posten har dock inte under något av åren 1994-2003 levererat någon avkastning till ägaren. Postens årliga bruttoinvesteringar har legat runt en miljard kronor per år, utom de år när större investeringar gjordes i brevnätet och Internetportalen Torget.

Huvudproblemet för Posten är att volymerna av de mest lönsamma breven minskat – mellan 2000 och 2003 minskade antalet A-postsändningar med 16 procent (PTS 2004b). Mellan 1996 och 2003 föll Postens brevvolymer med 9,6 procent, samtidigt som nedgången på den totala brevmarknaden var 4,4 procent.

PTS (2003f) menar att Posten för att kunna konkurrera med CityMail har sänkt priserna kraftigt för de mest lönsamma kunderna. Det anses av PTS att Posten prioriterat bibehållna marknadsandelar framför maximerade intäkter. PTS (2004b) gör bedömningen att Posten under hela perioden 1993 till 2004 bibehöll positiva rörelsemarginaler på brevsändningar enligt prislista. Det har dock, enligt PTS, förekommit affärer med negativa rörelsemarginaler för såväl Posten som CityMail.

Enligt Postens egna beräkningar var det, av de olika brevtyperna, enbart frimärkta brev som uppvisade en negativ vinstmarginal 2001 (PTS 2003b). Detta kan i huvudsak förklaras av att frimärkta brev oftast väger mindre än 20 gram och därför endast behöver enkelt porto, till skillnad från frankostämplade eller fakturerade försändelser. Framärkta brev hanteras dessutom som regel ett och ett, vilket ökar styckkostnaderna. De frimärkta breven utgjorde 2003 cirka 25 procent av Postens samtliga enstaka försändelser. Övriga försändelsetyper var lönsamma liksom segmentet som helhet.

CityMail

Första halvåret 2004 gick CityMail med vinst för första gången efter att ha gått med förlust under sina första 13 år. Företaget anser att problemen att nå god lönsamhet har berott på att Posten missbrukat sin marknadsledande ställning.

⁶ Det är dock mycket svårt att jämföra lönsamheten för brevdelen över tiden på grund av bokföringsmässiga förändringar samt förändringar i Postens organisation.

8.4.4 Utvecklingen för de sysselsatta

Postsektorn är relativt arbetsintensiv, till skillnad från de flesta andra nätverksbranscher. I EU-ländernas dominerande postföretag var löneandelen av de totala produktionskostnaderna 2002 lägst för Posten i Sverige med cirka 50 procent (Dodgson m.fl. 2004). I många andra länder låg löneandelen på 60–80 procent. För Sverige har personalkostnadernas andel av produktionskostnaden minskat från cirka 60 procent 1995 till cirka 50 procent 2002. Sverige tillhör de EU-länder som minskat antalet sysselsatta mest under perioden 1995–2002, medan andra länders postföretag har ökat antalet sysselsatta.

I figur 8.8 redovisas utvecklingen av antalet sysselsatta i postsektorn som andel av det totala antalet sysselsatta i näringslivet.⁷ Antalet sysselsatta i den svenska postsektorn minskade från omkring 60 000 personer i början av 1990-talet till omkring 45 000 personer 10 år senare. Den största sysselsättningsminskningen skedde under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. År 1993 togs dessutom brevbärarnas beting bort och ersattes av fast arbetstid, vilket innebar ett minskat personalbehov. En viss del av nedgången i antalet sysselsatta kan dock förklaras av statistiska omdefinitioner i och med att de anställda inom Postgirot flyttats till en annan SNI-kod.

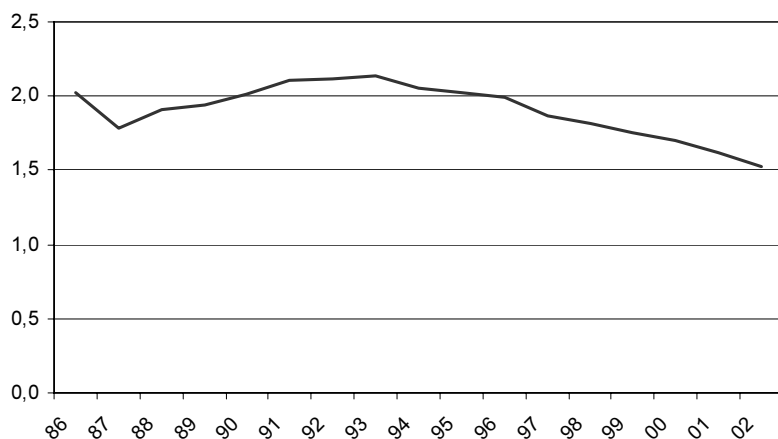
Andelen av det totala näringslivet som är sysselsatta i postsektorn har minskat kontinuerligt sedan 1993. Minskningen har skett inom Posten, medan de privatägda postföretagen har ökat antalet sysselsatta. Det har även skett en förändring av könsammansättningen i sektorn; männen var 2002 i motsats till 1986 fler än kvinnorna.

Jämfört med näringslivet har de sysselsatta i postsektorn i högre utsträckning funnits i storstads- och skogslänen. Exempelvis var 1987 2 procentenheter fler i postsektorn än i näringslivet sysselsatta i skogslänen. Under 1990-talet har dock skillnaderna mellan postsektorn och näringslivet minskat ur denna synvinkel.

⁷ SNI-kod 64.1 har använts. Det finns i LOUISE ingen information om huruvida det rör sig om hel- eller deltidssysselsättning. Enligt SIKA var andelen deltidssysselsättning i postsektorn ungefär 15 procent 2003.

Figur 8.8 Andelen av de sysselsatta i näringslivet som är sysselsatta i postsektorn 1986–2002

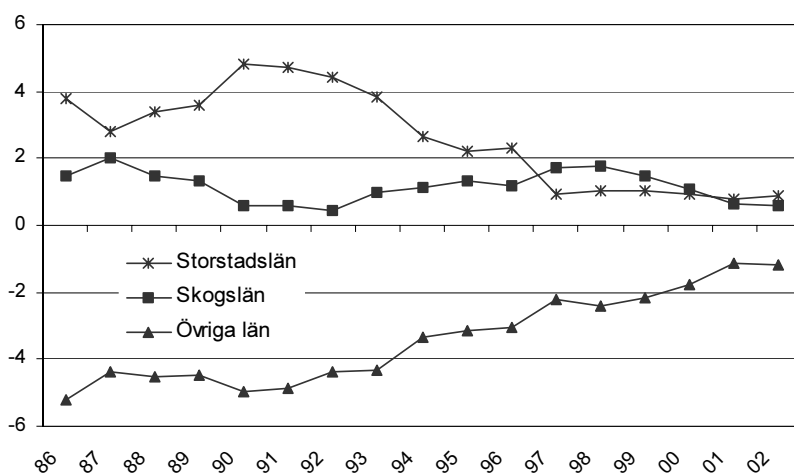
Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Figur 8.9 Skillnaden i sysselsättningsandel i olika typer av län mellan postsektorn och näringslivet 1986–2002

Procentenheter



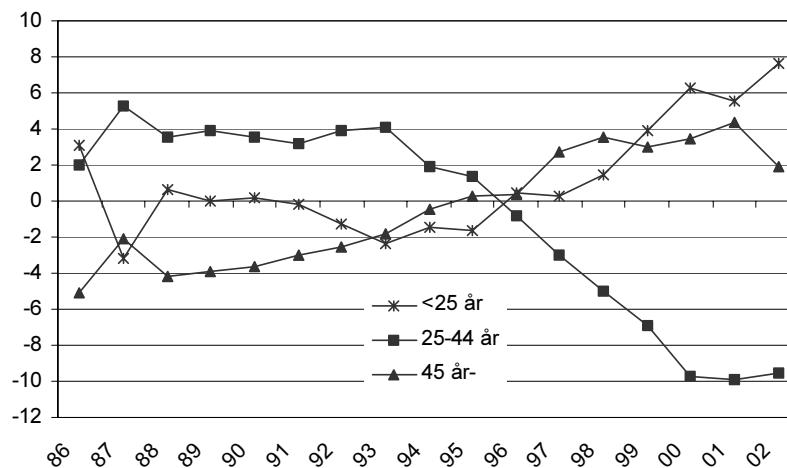
Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Som visas i figur 8.10 nedan var andelen yngre bland de sysselsatta högre i postsektorn än i näringslivet. Andelen 25–44-åringar mins-

kade från mitten av 1990-talet kraftigt i postsektorn jämfört med i näringslivet.

Figur 8.10 Skillnaden i åldersfördelning mellan de sysselsatta i postsektorn och näringslivet 1986–2002

Procent

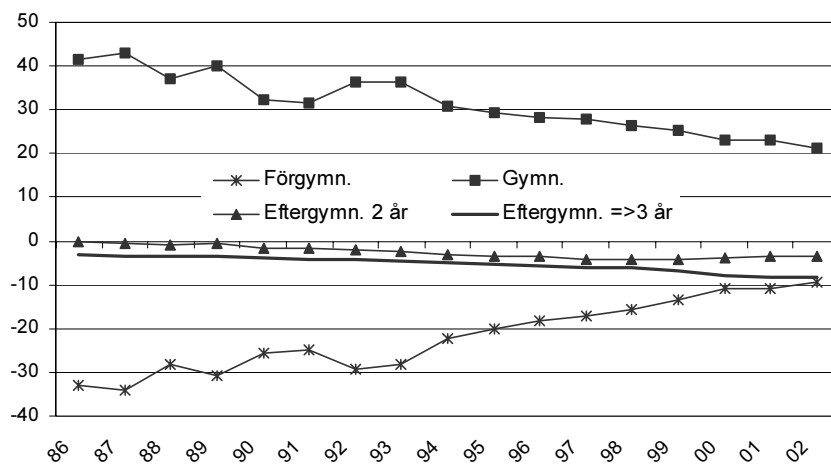


Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

De sysselsatta inom postsektorn i mitten av 1980-talet hade en relativt hög utbildningsnivå, jämfört med de sysselsatta i näringslivet; 85 procent inom postsektorn hade gymnasieutbildning (minst 2 år) mot omkring 40 procent i näringslivet. Andelen med eftergymnasial utbildning har under hela den undersökta perioden varit lägre i postsektorn än i näringslivet men framför allt har andelen sysselsatta med förgymnasial utbildning varit lägre. Den senare skillnaden har dock minskat betydligt sedan början av 1990-talet, och sett till hela perioden 1986–2002 har andelen med förgymnasial utbildning ökat i postsektorn, till skillnad från näringslivet i stort. Under 1990-talet har det fortsatt varit en större, men minskande, andel gymnasieutbildade i postsektorn, medan skillnaden gentemot näringslivet i andelen eftergymnasialt utbildade har ökat.

Figur 8.11 Skillnaden i utbildningsnivå mellan sysselsatta i postsektorn och näringslivet 1986–2002

Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

De sysselsattas arbetsinkomster

Regelutredningen har haft tillgång till två inkomstmått för de undersökta marknaderna – dels lönen per arbetad timme från NR, dels den årliga arbetsinkomsten från LOUISE.⁸ I LOUISE kan hänsyn inte tas till varifrån arbetsinkomsten kommer eller till arbetstidens längd, men SCB anger att kvaliteten för denna serie är högre än för NR-serien. Regelutredningen kommer därför att lägga störst vikt på serien från LOUISE men redovisa båda serierna.

Fram till mitten av 1990-talet var den genomsnittliga årliga arbetsinkomsterna för de sysselsatta i postsektorn ungefär i nivå med arbetsinkomsterna för de sysselsatta i näringslivet, men därefter har den relativa arbetsinkomsten minskat kraftigt, enligt LOUISE (figur 8.12).

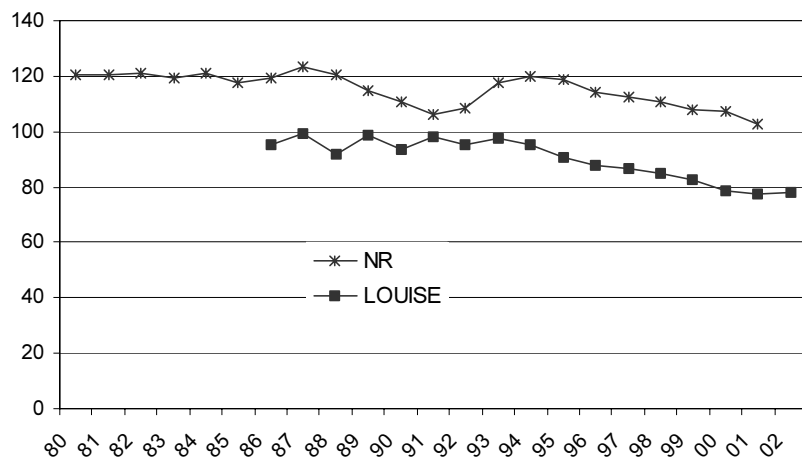
Det finns olika möjliga förklaringar till att den relativa inkomsten minskat för de sysselsatta i postsektorn:

⁸ Den SNI-koder som använts för att ta fram statistiken är 64.1.

- De postanställda kunde under monopoltiden ta ut högre löner i postsektorn än i andra sektorer, en s.k. monopolpremie, vilket inte var hållbart när sektorn konkurrensutsattes.
- De anställdas sammansättning har förändrats när det gäller ålder och utbildning. Det finns ett puckelformat samband mellan inkomst och ålder, dvs. att inkomsten ökar upp till en viss ålder för att sedan minska. Eftersom andelen äldre förefaller ha ökat inom postsektorn kan detta innebära både högre och lägre inkomster. Traditionellt sett har en hög andel av de sysselsatta inom postsektorn haft gymnasieutbildning, vilket som regel ger en låg inkomstpremie i Sverige, jämfört med en förgymnasial utbildning. Samtidigt har andelen med eftergymnasial utbildning, som har en lönepremie jämfört med gymnasieutbildade, varit fortsatt låg i postsektorn. De anställda i CityMail har samma lönenivåer i avtalen som de anställda i Posten. Eftersom de anställdas sammansättning dock skiljer sig kan detta troligtvis förklara delar av nedgången i den genomsnittliga arbetsinkomsten.
- Andelen deltidsanställda har ökat och lönen per arbetad timme behöver därför inte ha sjunkit. Enligt Posten har andelen deltidsanställda i företaget varit relativt konstant mellan 1998 och 2004. CityMail använder i högre utsträckning än Posten deltidsanställda i sin produktion.

Figur 8.12 Medelinkomst för de sysselsatta i postsektorn i förhållande till näringslivet 1980–2002

Procent



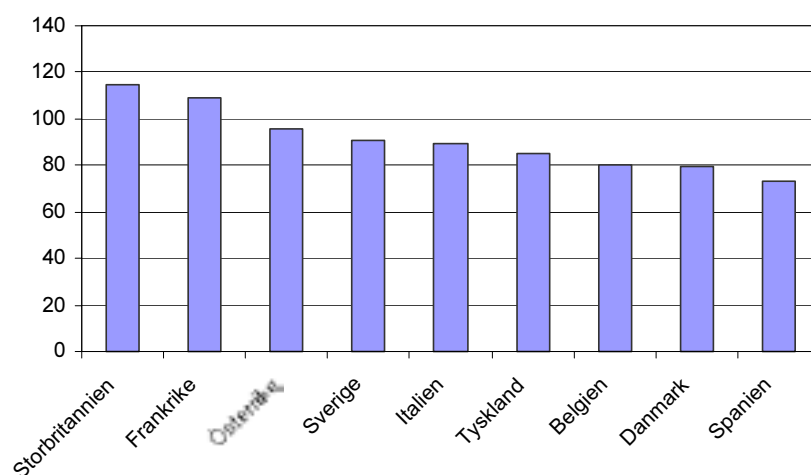
Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik, KI:s bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

En ofta diskuterad fråga är huruvida de anställda i sektorer som är skyddade för konkurrens har högre löner än i andra sektorer, dvs. att det finns en så kallad monopolpremie. I figur 8.13 jämförs arbetskraftskostnaden inom det dominerande postföretaget med arbetskraftskostnaden för en industriarbetare i ett antal länder. I såväl Storbritannien som Frankrike är arbetskraftskostnaden högre inom postsektorn än för en industriarbetare, medan Sverige ligger på cirka 90 procent.

Eftersom ingen hänsyn här tas till de anställdas humankapital är det inte möjligt att ta utifrån denna data ta ställning till huruvida det förekommer någon monopolpremie. Det förefaller dock vara så att arbetskraftskostnaden inom postsektorn är anmärkningsvärt hög i Frankrike och Storbritannien.

Figur 8.13 Årlig arbetskraftskostnad för heltidsarbetande inom det dominerande postföretaget i relation till den årliga arbetskraftskostnaden för en industriarbetare 2002

Procent

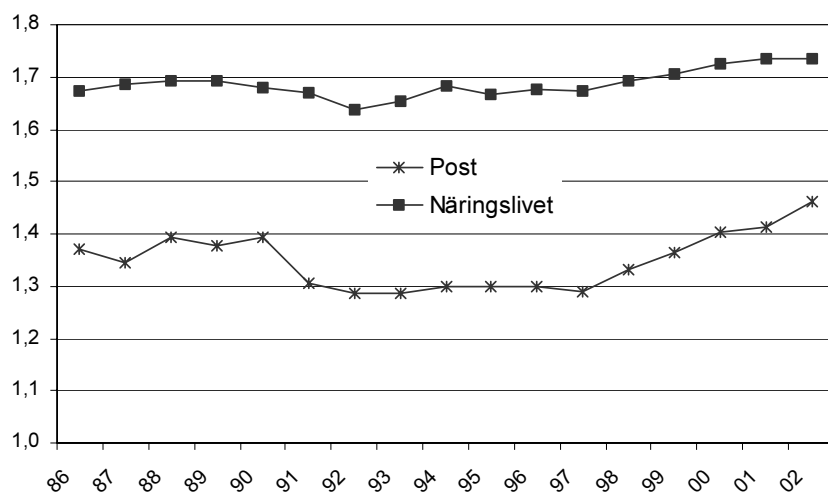


Källor: Dodgson m.fl. (2004), OECD samt egna beräkningar.

Som visas i figur 8.14 har inkomstspridningen i postsektorn, mätt som kvoten 90:e genom 50:e percentilen, ökat efter att ha varit stabil fram till slutet av 1990-talet. Utvecklingen för det totala näringslivet har varit densamma men inte lika kraftig. I postsektorn har de relativt högvärlönde cirka 45 procent högre arbetsinkomst före skatt än medianinkomsttagarna, medan motsvarande siffra för näringslivet är cirka 75 procent. Skillnaden kan troligtvis i huvudsak förklaras av sammansättningen av de sysselsatta.

Figur 8.14 Spridningen i årliga arbetsinkomster inom postsektorn och näringslivet 1986–2002

Kvoten 90:e genom 50:e percentilen



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

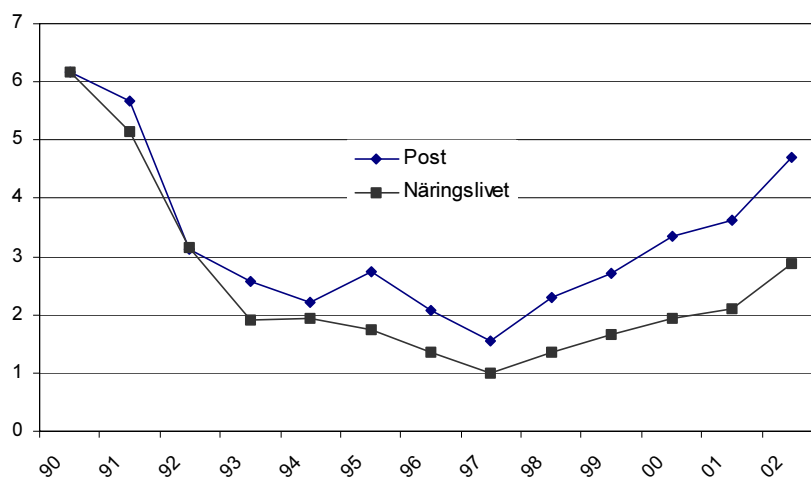
Sjukskrivningar

De totala sjukskrivningarna sjönk drastiskt i början av 1990-talet, för att sedan öka från mitten av 1990-talet. Regelutredningen har haft tillgång till statistik som visar den genomsnittliga sjukpenningen per sysselsatt, dvs. endast sjukskrivningar längre än 2 veckor finns med.

Eftersom lönenivån upp till en viss nivå påverkar sjukersättningen är det viktigt att också ta hänsyn till löneutvecklingen. Som framgår av figur 8.15 var sjukpenningen per sysselsatt i relation till förvärvsinkomsten ungefär densamma i postsektorn som i näringslivet under början av 1990-talet. Efter liberaliseringen 1993 har dock sjukpenningen per sysselsatt i relation till inkomsten ökat snabbare i postsektorn än i näringslivet och var 2002 betydligt högre.

Figur 8.15 Genomsnittlig sjukpenning som andel av genomsnittlig arbetsinkomst för sysselsatta inom postsektorn respektive näringslivet 1990–2002

Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

8.4.5 Utvecklingen för kunderna

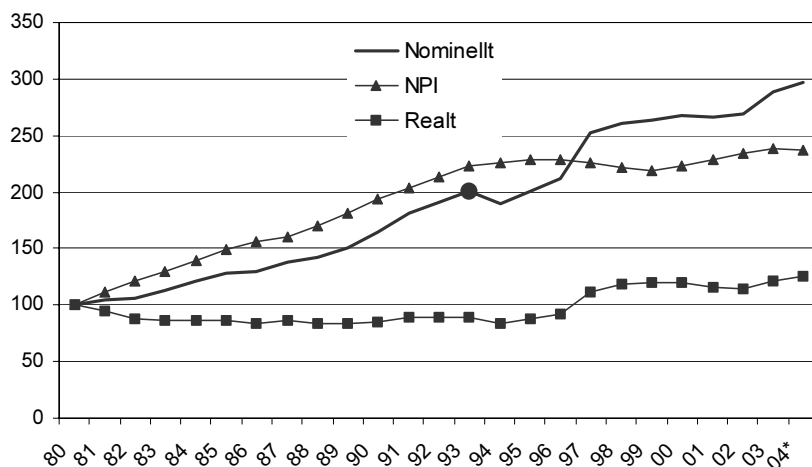
Priserna

Den form av brev som de flesta privatpersoner sänder är enstaka frimärkta brev, medan företag ofta skickar större volymer i större utsträckning och därför kan variera brevform efter behov. I figur 8.16 visas prisutvecklingen för konsumentpriserna som de mäts i KPI, dvs. i praktiken utvecklingen för normalportot.⁹ Innan liberaliseringen (markerat med en punkt i figuren) av postmarknaden ökade konsumentpriserna för brev långsammare än nettoprisindex (NPI). År 1997 ökade priserna kraftigt när Posten höjde portot för enstaka frimärkta brev från 3,85 till 5,00 kronor inklusive moms. Därefter har priserna varit relativt stabila i relation till NPI. Totalt sett har dock normalportot ökat i betydligt snabbare takt än NPI, trots att det varit begränsat av ett pristak.

⁹ Den COICOP-kod som använts är 64.03.

Figur 8.16 Prisutvecklingen exklusive skatt för brev i KPI, nominellt och realt, samt NPI 1980–2004

Index 1980 = 100



*januari-oktober

Källor: SCB samt egna beräkningar.

Som visats i avsnitt 8.1.1 är företagen de största avsändarna av brev (94 procent av de sända breven). Det innebär att KPI beskriver prisutvecklingen för en mycket liten del av marknaden. Majoriteten av företagens brev är dessutom industriell post, på vilken prisutvecklingen av flera skäl är svår att beskriva, bland annat eftersom:

- formerna för prissättningen har ändrats flera gånger under perioden sedan liberaliseringen
- priset kan bestå dels av ett styckpris, dels ett kilopris
- produkterna har förändrats genom exempelvis bättre kvalitet
- de stora avsändarna får rabatter som inte syns i listpriserna.

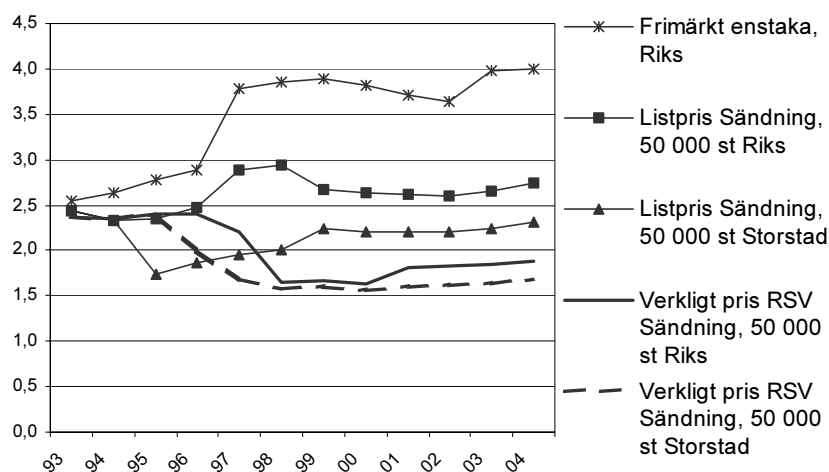
För att hantera mätproblemet med rabatter har PTS (2004b) genomfört en studie av prisutvecklingen för sändningar B-post mellan 1993 och 2004 genom att studera Skatteverkets avtal med Posten. År 1993 fick Skatteverket en rabatt på 7,1 procent för sändningar omfattande minst 50 000 försändelser jämfört med priset för frimärkta brev. År 2003 tecknade Skatteverket ett ramavtal med Posten å hela statens vägnar, vilket i stället gav en rabatt på 53 procent på sändningar om 50 000 exemplar i relation till priset på frimärkta brev. Statens pris på sändningar av denna storlek

var i nominella termer cirka 16 procent lägre 2004 än 1993. Listpriset var däremot cirka 19 procent högre.

Det är dock relativt få kunder som kommer upp i så stora sändningar som 50 000 försändelser; de flesta företag skickar betydligt mindre volymer post per gång. I figur 8.17 nedan visas prisutvecklingen för de allra minsta och allra största kunderna.

Figur 8.17 Prisutvecklingen för olika typer av brev exklusive moms 1993–2004

Kronor i fasta priser, deflaterat med NPI



Källa: PTS (2004b).

Ovan ser man att det har skett en ombalansering av prisstrukturen på brevmarknaden. London Economics (2003) anser att den potentiella vinsten av ett slopat monopol om monopolföretaget sätter priset efter genomsnittskostnaden är en anpassning av prisstrukturen – inte av prisnivån. Om prisstrukturen bättre avspeglar kostnadsstrukturen kommer detta att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. London Economics (2003) har för Norges del beräknat att den anpassning av prisstrukturen som ett totalt öppnande av postmarknaden skulle medföra i effektivisering motsvarande 300–500 miljoner norska kronor per år.

PTS (2004b) anser att det är de stora postkunderna som vunnit på liberaliseringen. De genomsnittliga reala priserna för en sändning 50-gramsbrev var i början av 2000-talet omkring 50 procent lägre än i början av 1990-talet. Om rabattsatserna på de konkur-

rensutsatta B-postsändningarna varit desamma som på de icke-konkurrensutsatta A-postsändningarna skulle varje brev kosta ungefär en krona mer. Utifrån detta antagande skulle besparingen per år bli ungefär en miljard kronor för storkunderna. För de kunder som inte får rabatter från listpriserna på sändningar skulle besparingen till följd av liberaliseringen, enligt PTS, vara några hundra miljoner per år. Totalt sett innebär detta en besparing på över en miljard kronor per år för storkunderna.

Om företagens priser på posttjänster sjunker ska detta gynna konsumenterna genom lägre priser på produkter där posttjänster används som insatsvara. En sådan sekundär priseteffekt förutsätter dock god konkurrens på den sekundära marknaden; annars flyttar helt enkelt vinsterna från postföretagen över till företag på en annan marknad.

PTS (2004b) menar att de som förlorat på liberaliseringen är de kunder vars postvolym inte nått upp till volymerna för sändningar, eftersom priserna på enstaka försändelser exklusive moms har ökat med cirka 50 procent.

Falkenhall och Kolmodin (2004) anser dock att det inte är givet att det går att peka ut de konsumenter som skickar enskilda försändelser som förlorare på liberaliseringen, eftersom prisutvecklingen på den närliggande och konkurrensutsatta paketmarknaden varit högre. Falkenhall och Kolmodin (2004) menar att detta pekar på att prisökningarna varit styrda av kostnadsökningar.

För att kunna uppskatta den totala prisutvecklingen på brevmarknaden krävs en sammanvägning av priserna efter eventuella rabatter för olika grupper. Regelutredningen har dock inte haft tillgång till tillräckligt underlag för att kunna göra en sådan sammanvägning.

En annan metod är att studera utvecklingen av genomsnittsinkomsten per brev, vilket gjorts i en underlagsrapport till Post- och Kassaserviceutredningen av Falkenhall och Kolmodin (2004). De finner att för affärsområdet Posten brev har den totala rörelseintäkten per brev exklusive moms ökat från 4,21 kronor 1994 till 5,28 kronor 2003, dvs. en ökning med 25 procent. Under samma tidsperiod har NPI ökat med 6 procent, vilket innebär att brevvpriserna enligt detta mått skulle ha ökat med 19 procent mer än priserna i allmänhet exklusive skatter. Falkenhall och Kolmodin (2004) pekar på att måttet rörelseintäkter även innefattar annat än intäkter från brevbefordran.

De har även haft tillgång till Postens intäkter för adresserade inrikes försändelser, mellan 1998 och 2003, vilket de anser vara ett bättre mått på prisutvecklingen. Enligt Falkenhall och Kolmodin har dessa intäkter per brev exklusive moms ökat från 3,74 kronor 1998 till 4,05 kronor 2003, dvs. en ökning med 8 procent. Under samma period har NPI ökat med 8 procent, vilket innebär att brevpriserna enligt detta mått skulle ha ökat i samma takt som den allmänna prisutvecklingen. Det bör dock poängteras att Posten 1997 höjde normalportot med 30 procent, vilket inte syns om serien startar 1998.

Såsom Falkenhall och Kolmodin själva påpekar har de inte tagit hänsyn till effekten på genomsnittsintäkten av eventuella förändringar av sammansättningen av Postens brevvoly. Eftersom sammansättning förändrats i och med att A-posten minskat mer än andra typer av brev är den totala prisökningen därför troligtvis högre än vad som angetts av Falkenhall och Kolmodin (2004).

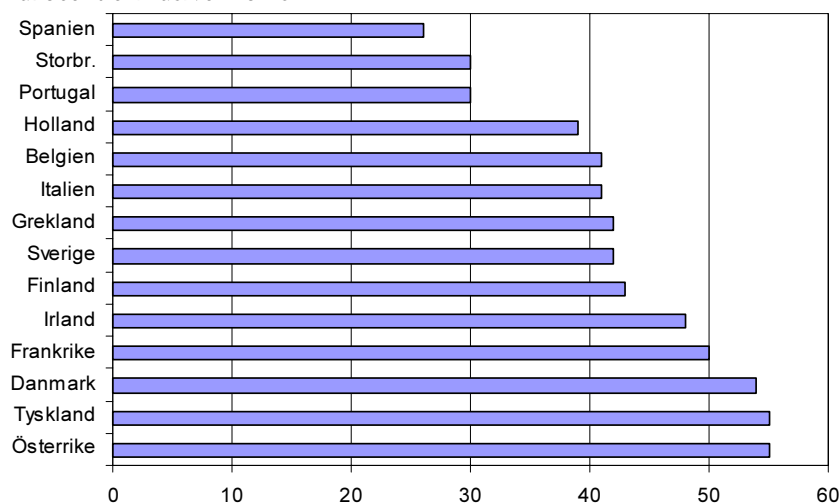
Sverige jämfört med omvärlden

Ett sätt att mäta effekterna av liberaliseringen är att jämföra brevmarknaden i Sverige med brevmarknaden i Norge där den norska motsvarigheten till Posten fortfarande har monopol på en stor del av marknaden. London Economics (2003) har redovisat den norska Postens olika brevpriser för 2002 och anger att en sändning sorterad post bestående av minst 100 000 försändelser för A-post kostar 3,20 norska kronor per styck och 37 norska kronor per kilo, medan B-post i samma volym kostar 2,55 norska kronor per styck och 25,40 norska kronor per kilo. Även om det är svårt att göra sådana enkla jämförelser förefaller alltså priserna på försorterade sändningar vara betydligt högre i Norge än i Sverige.

I figur 8.18 visas portot för det billigaste enstaka frimärke i Sverige och andra europeiska länder. Sverige har jämfört med dessa länder varken ett särskilt lågt eller högt porto.

Figur 8.18 Styckkostnad för respektive lands billigaste enstaka frimärkta försändelse 2003

Eurocent exklusive moms



Källa: PTS (2004b).

Tillgänglighet och kvalitet

När det gäller tillförlitligheten i brevbefordran kom 95,7 procent av Postens övernattsförsändelser inom Sverige fram till mottagaren dagen, efter medan 99,8 procent av försändelserna kom fram inom tre dagar 2003 (PTS, 2004a). Detta är klart över de kvalitetsmål som ställs upp i postförordningen (85 respektive 97 procent). Utifrån statistiken går det emellertid inte att säga om vissa geografiska områden dominerar de knappt 5 procentenheter där försändelsen inte kommer fram dagen efter.

När det gäller gränsöverskridande postbefordran ligger Posten klart över de kvalitetsnivåer som ställs upp i EU:s postdirektiv. PTS (2003e) anser att servicenivån och kvaliteten i den samhälls omfattande posttjänsten svarar mot de krav som ställs upp i postlagen, postförordningen och tillståndsvillkoret.

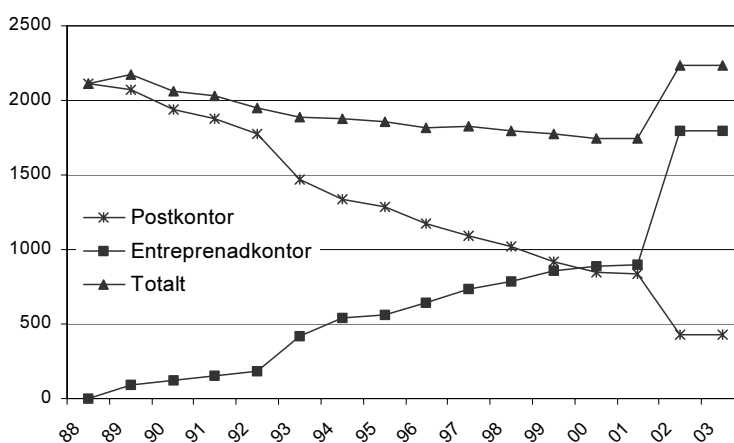
Enligt Postens tillståndsvillkor ska företaget tillhandahålla daglig service till alla hushåll, företag och organisationer i Sverige, och det är väldigt få hushåll som inte får denna service; 2002 var det 1 187 hushåll som fick sin post 2–4 gånger i veckan i stället för 5 gånger i veckan. Dessa hushåll finns främst i skärgårdarna och fjälltrakterna.

Den mest omdiskuterade reformen som Posten genomfört efter liberaliseringen är uppdelningen i kassa- respektive postverksamhet. En mängd postkontor har lagts ner, och i stället har entreprenadkontor öppnats i främst butiker. Antalet serviceställen var 2003 fler än 1988, även om antalet postkontor var betydligt färre (figur 8.19). Internationellt sett har Sverige relativt många serviceställen per 10 000 invånare (figur 8.20).

Omformningen av servicenätet har dock inneburit att alla serviceställen inte erbjuder samma service. Vissa entreprenadkontor erbjuder endast en begränsad tjänst. Det går därför inte att göra en direkt jämförelse mellan antalet serviceställen före och efter omstruktureringen av servicenätet. Falkenhall och Kolmodin (2004) anser dock att de flesta har fått en förbättrad service, i och med att det totala antalet serviceställen ökat samtidigt som öppettiderna i många fall förlängts. Eftersom många av de nya serviceställena finns i lokaler som kan vara svårtillgängliga för dem med olika typer av funktionshinder kan dock tillgängligheten för denna grupp ha minskat.

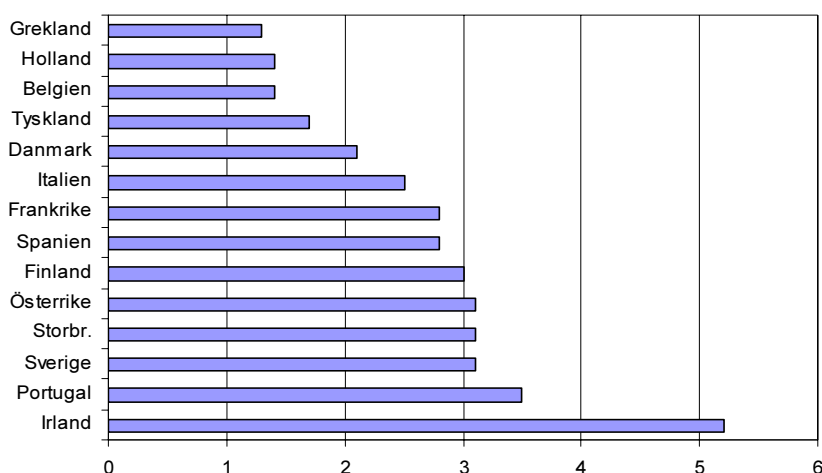
Falkenhall och Kolmodin (2004) har visat att antalet serviceställen ökade i tätorterna mellan 2001 och 2004 medan antalet serviceställen minskade i glesbygden och tätortsnära landsbygden. Antalet lantbrevbärlinjer, vilka erbjuder viss postservice, har dock ökat under samma period. Detta anses till viss del uppväga minskningen av antalet servicekontor utanför tätorterna.

Figur 8.19 Utvecklingen av antalet serviceställen för Posten 1988–2003



Källa Posten:

Figur 8.20 Antal serviceställen för postservice per 10 000 invånare 2002 i de dåvarande EU-länderna



Källa: EU (2002b).

Kundnöjdhet

Posten har sedan 1991 gjort egna mätningar av hur nöjda kunderna är, i form av det så kallade NKI-indexet. Metoden att mäta detta förändrades dock mellan 1997 och 1998, därför finns det endast en jämförbar serie från 1998 och framåt. Enligt NKI är Postens kunder mer nöjda med Postens produkter 2004 än 1998.

Trots att antalet serviceställen i relation till befolkningen i Sverige var bland de högsta av EU-länderna 2002, var de svenska konsumenterna de som i EU ansåg att det var svårast att få tillgång till postservice (EEIG 2002) – 18 procent ansåg att det var svårt att få tillgång till postservice i Sverige, jämfört med EU-genomsnittet på 10 procent. Svenskarna föreföll även ha varit relativt missnöjda med priset på posttjänster – 38 procent ansåg att priserna var för höga i förhållande till kvaliteten på tjänsten, vilket kan jämföras med EU-genomsnittet på 27 procent. De svenska konsumenterna var de som var näst mest missnöjda med kvaliteten av medborgarna i EU-länderna.

Som helhet var svenskarna bland dem som var minst nöjda med postservicen – 69 procent var nöjda jämfört med 79 procent i hela EU.

8.4.6 Internationella erfarenheter¹⁰

Historiskt sett har postväsendet i olika länder sett ungefär likadant ut, med ett vertikalt integrerat postverk som har haft monopol på åtminstone någon del av posthanteringen. Sverige, Finland, Nya Zeeland och Argentina är de enda länder som hitintills helt avskaffat det lagstadgade monopolet för posttjänster (PTS 2004a).

USA

I USA har det statligt ägda postföretaget United States Postal Services (USPS) ensamrätt på regelbunden brevtudelnings som sker mot avgift. Det område som är reserverat är meddelanden mellan två parter; undantag görs dock för bland annat tidningar, böcker och kataloger. Dessutom undantas expressbrev, vilka definieras som brev som kostar minst 3\$ eller det dubbla portot för rekommenderad A-post.

USPS har inte bara ensamrätt till insamlingslådorna utan också till kundernas postlådor. Det innebär att ingen annan post än den som delas ut av USPS får placeras i mottagarnas postlådor. Andra postoperatörer måste därför lämna post på annat vis.

Det pågår för närvarande en översyn av regelverket för den amerikanska brevmarknaden. Denna översyn handlar emellertid inte om att minska USPS reserverade område utan om att ge företaget större frihet i sin prissättning för att kunna möta den tekniska utvecklingen.

EU-länderna

EU:s lagstiftning utgör det övergripande regelverket för medlemsländernas respektive brevmarknad. Priserna på de produkter som omfattas av den samhällsomfattande tjänsten ska enligt EU:s lagstiftning vara kostnadsbaserade. År 1997 antogs ett EU-direktiv (67/97/EG) som syftar till att skapa en inre marknad för posttjänster och förbättra kvaliteten för postservicen i EU. För att uppnå dessa mål ska det ske ett gradvis öppnande av postmarknaden för konkurrens, samtidigt som det ska garanteras en viss mini-

¹⁰ Detta avsnitt baseras på London Economics (2003) där annat inte anges.

mumstandard på postservicen för alla i EU. Enligt gällande tidsplan ska postmarknaden vara helt öppen för konkurrens 2009.

I *Finland* har det inte skett någon etablering av konkurrerande företag, trots att postmarknaden liberaliserades redan 1991. Detta kan förklaras av att postföretag som endast vill verka i tätbefolkade områden åläggs en hög licensavgift som ska finansiera den samhällsomfattande postservicen.

Storbritannien har inlett en liberalisering i annan takt än i EU-direktivet och kommer enligt förslag från regleringsmyndigheten Postcomm att öppna sin brevmarknad helt 2006, dvs. tre år före de EU-länder som följer den lägsta hastighet som tillåts i direktivet.

Norge planerar att öppna hela brevmarknaden för konkurrens 2007 (Campbell m.fl. 2004).

I *Tyskland* används ett regelsystem som ger licens för företag att gå in på den del av brevmarknaden som är reserverad, förutsatt att de tillhandahåller en tjänst av högre kvalitet.

Nya Zeeland

Liberaliseringen av den nyzeeländska brevmarknaden startade 1987 i och med att det statliga postverket bolagiserades (Frontier Economics 2002). Företaget fick ensamrätt till brev som vägde mindre än 500 gram eller med ett porto lägre än 1,75 NZ-dollar och skulle i gengäld tillhandahålla en samhällsomfattande postservice. År 1991 minskades den del av brevmarknaden som var skyddad till brev som vägde mindre än 200 gram eller med ett porto lägre än 0,80 NZ-dollar, och den 1 april 1998 öppnades den nyzeeländska marknaden helt.

Effekter av liberaliseringen

I inget av de EU-länder som hittills genomfört liberaliseringar av brevmarknaden har den före detta monopolisten mindre än 90 procent av den totala brevmarknaden (Campbell m.fl. 2004):

- I Storbritannien hade Royal Mails konkurrenter 2003 endast 0,27 procent av marknaden.
- I Tyskland har konkurrerande företag tagit cirka 4 procent av brevmarknaden.

- I Nederländerna, där 48 procent av marknaden är öppen för konkurrens, var marknadsandelen 2003 omkring 3,5 procent för den holländska Postens (TPG) konkurrenter.

Liberaliseringsgraden

I tabell 8.6 beskrivs graden av reglering på brevmarknaden i EU-länderna före utvidningen (EU-15) 2004. I de flesta länderna har ett företag monopol på förmedlingen av brevfröskändelser medan marknaden för adresserad direktreklam är mer öppen för konkurrens.

Tabell 8.6 Graden av reglering på brevmarknaden i olika länder 2004

	Brevfröskändelser	Adresserad direktreklam	Övriga brevfröskändelser < 2 kg
Belgien	Monopol	Monopol	Licens (restriktiv)
Danmark	Monopol	Generellt godkännande	Generellt godkännande
Finland	Licens (restriktiv)	Licens (restriktiv)	Licens (restriktiv)
Frankrike	Monopol	Monopol	Ingen
Grekland	Monopol	Monopol	Licens (restriktiv)
Irland	Monopol	Monopol	Licens (restriktiv)
Italien	Monopol	Licens	Licens
Nederländerna	Monopol	Ingen	Ingen
Portugal	Monopol	Monopol	Licens
Spanien	Licens	Licens	Licens
Sverige	Licens	Licens	Licens
Storbritannien	Licens	Licens	Ingen
Tyskland	Monopol	Licens	Ingen
Österrike	Monopol	Ingen	Ingen

Källa: Campbell m.fl. (2004).

8.5 Tillsyn

PTS är tillsyns- och tillståndsmyndighet för postmarknaden och har följande uppgifter enligt instruktionen till myndigheten (PTS 2003a):

1. Verka för att en väl fungerande samhällsomfattande samhällstjänst finns tillgänglig för alla samt följa utvecklingen och bevaka att posttjänsten svarar mot samhällets behov.
2. Övervaka prisutvecklingen.
3. Pröva frågor om tillstånd och utöva tillsyn enligt postlagen.

4. Handlägga frågor som rör Sveriges deltagande i verksamheten inom EU, Världspostföreningen och den europeiska sammanlutningen av regulatörmyndigheter på postområdet.
5. Genom upphandling tillgodose funktionshinderades behov av särskilda post- och kassatjänster.
6. Genom upphandling tillgodose totalförsvarets behov av posttjänster under höjd beredskap.
7. I enlighet med sitt sektorsansvar främja att postmarknaden fungerar effektivt ur såväl ett konsument- som regionalpolitiskt perspektiv.
8. Handlägga obeställbara brev.

PTS har inte någon generell konkurrensfrämjande roll på postområdet. Myndigheten har vid ett flertal tillfällen pekat på att det finns en diskrepans i de uppgifter gällande främjandet av konkurrens som myndigheten har ålagt och dess befogenheter (PTS 2003a). Exempelvis ska PTS kontrollera så att Posten inte använder korssubventionering för att finansiera konkurrensutsatt med icke konkurrensutsatt verksamhet (prop. 1997/98:127). Ett annat exempel är PTS roll i tillträdesprissättningen på postboxar, där myndigheten efter medling mellan parterna kan förelägga ett pris på tillträdet till postboxar.

Postlagen ger PTS rätt att koppla tidsbegränsade villkor till tillstånden. Detta används för att ställa krav gällande exempelvis tillförlitlighet, säkerhet och kvalitet men också för att garantera tillhandahållandet av en samhällsomfattande postservice. Vid tillståndsprövningen ska myndigheten bedöma huruvida den sökande har förutsättningar att bedriva en postverksamhet där tillförlitlighet tillgodoses och där det finns skydd för såväl avsändares som mottagares integritet. PTS ska också bedöma huruvida Postens verksamhet bedrivs i enlighet med de krav som ställs upp i postlagen samt tolka innebörden av begreppet samhällsomfattande posttjänst.

PTS ska årligen lämna en rapport om bland annat förändringar i servicenivån för post- och kassaservicen i landets alla delar samt om konkurrenssituationen på olika delmarknader inom postområdet. Dessutom ska myndigheten årligen rapportera huruvida pristaket efterlevs och hur många klagomål som framförts till myndigheten och postföretagen.

8.6 Analys av liberaliseringen

I detta avsnitt gör vi en bedömning av vilken effekt liberaliseringen av regelverket har haft på brevmarknaden. På en marknad med perfekt konkurrens är priserna pressade, företagen kan inte ta ut monopolvinster och produktionen sker på mest effektiva vis. Som visats i avsnitt 2 är det föga troligt att en liberaliserad marknad går från monopol till perfekt konkurrens. En liberalisering bör dock ha som mål att öka effektiviteten på den aktuella marknaden så långt som möjligt. Brevmarknaden är mycket långt från att vara en marknad med perfekt konkurrens men marknaden har utvecklats efter liberaliseringen.

8.6.1 Utvecklingen efter liberaliseringen

Enligt NR minskade postmarknadens förädlingsvärde kraftigt i förhållande till näringslivet åren efter liberaliseringen. Även andelen av näringslivets driftöverskottet minskade och låg 2001 på ungefär samma nivå som i början av 1980-talet. Postens årliga bruttoinvesteringar har legat runt en miljard per år utom de år då större investeringar gjordes i brevnätet och internetportalen Torget.

Antalet sysselsatta inom postsektorn minskade kraftigt åren efter liberaliseringen för att sedan fortsätta att minska i en långsammare takt. De genomsnittliga årliga arbetsinkomsterna för de sysselsatta på postmarknaden minskade efter liberaliseringen jämfört med näringslivet.

Enligt NR minskade arbetsproduktiviteten jämfört med näringslivet efter liberaliseringen. Denna bild motsägs dock av att Posten kraftigt minskat personalen samtidigt som antalet befordrade brev varit ungefär detsamma.

Regelutredningen anser bland annat utifrån Falkenhalls och Kolmodins (2004) studie att det är troligt att produktiviteten på brevmarknaden ökade under 1990-talet.

Eftersom endast en liten del av prisutvecklingen på brevmarknaden mäts i KPI kan det inte användas som ett mått på den totala prisutvecklingen. Falkenhalls och Kolmodins (2004) undersökning av Postens genomsnittsintäkter per brev visar på att de genomsnittliga priserna ökade med cirka 25 procent mellan 1994 och 2000. Regelutredningen anser att deras undersökning kan användas som en indikation på att den totala prisutvecklingen under den

aktuella perioden varit snabbare än den allmänna prisutvecklingen för konsumentpriserna exklusive skatt. Undersökningar från PTS visar dock på fallande priser för de allra största köparna av posttjänster.

De genomsnittliga priserna har enligt Regelutredningen ökat snabbare än den allmänna prisutvecklingen men detta kan i huvudsak förklaras av att postverksamhet är en personalintensiv verksamhet. Arbetskraftskostnadsindex (AKI) har mellan 1993 och 2004 ökat med 52 procent medan NPI ökat med 7 procent. Att priserna på brev ökad långsammare än lönekostnaderna tyder på att det skett en produktivitetsökning som kommit kunderna till del. Falkenhall och Kolmodin (2004) menar att prisökningarna tillsammans med produktivitetsutvecklingen legat i nivå med utvecklingen av arbetskraftskostnaderna.

Antalet hushåll som inte får post utdelad fem dagar i veckan är få och antalet har inte ökat över tiden. En mängd postkontor har lagts ner och entreprenadkontor i stället öppnats i främst butiker. Antalet serviceställen var 2003 fler än 1988 även om antalet postkontor var betydligt färre. Omformningen av servicenätet har dock inneburit att alla serviceställen inte erbjuder samma service. Det går därför inte att göra en direkt jämförelse mellan antalet serviceställen före och efter omstruktureringen av servicenätet.

Tabell 8.7 Sammanfattning av Regelutredningens bedömning av utvecklingen på brevmarknaden efter liberaliseringen

	Utveckling
Koncentrationsgrad	Minskat
Producerad volym	Minskat
Produktivitet	Ökat
Lönsamhet	Oförändrat
Sysselsättning	Minskat
Sysselsattas inkomster relativt näringslivet	Minskat
Priser relativt den allmänna prisutvecklingen	Ökat
Tillgänglighet	?

8.6.2 Liberaliseringens betydelse för utvecklingen

På postmarknaden har substitutkonkurrensen från andra meddelandeformer ökat under perioden efter liberaliseringen. Detta innebär svårigheter att särskilja vad som är en effekt av liberaliseringen och vad som är en effekt av den tekniska utvecklingen.

Regelutredningen anser, liksom bland annat Bergman (2002) och PTS (2004b), att förekomsten av konkurrens haft en positiv effekt på brevmarknaden. Eftersom CityMail är den enda betydande konkurrenten till Posten på brevmarknaden har CityMails marknadsinträde således haft stor betydelse för utvecklingen av konkurrensen. Eftersom regelverket var oklart före liberaliseringen spelade troligtvis liberaliseringen en avgörande roll för CityMails möjlighet att etablera sig på brevmarknaden.

Regelutredningen delar Anderssons (2001) och PTS (2004b) bedömning att den ombalansering av prisstrukturen som skett har inneburit ökad effektivitet eftersom priserna blivit mer rättvisande men att prisskillnaderna mellan den konkurrensutsatta och den icke konkurrensutsatta delen av brevmarknaden är anmärkningsvärt stora.

Utvecklingen mot mer differentierade priser får dock fördelningspolitiska konsekvenser mellan olika typer av konsumenter. Om de företag som minskat sina kostnader för brevdistribution inte sänkt sina priser har liberaliseringen endast inneburit en omfördelning av vinster mellan företag i olika branscher.

Huruvida den ökade produktiviteten i brevdistributionen är ett resultat av liberaliseringen eller inte är inte lika klart. CityMails inträde har troligtvis utövat en stark press på Posten att effektivisera sin verksamhet. PTS (2003e) anser att avskaffandet av brevmonopolet i kombination med den tekniska utvecklingen, med all säkerhet medfört att Postens verksamhet effektiviserats. Regelutredningen gör bedömningen att den ökade konkurrensen har satt tryck på Posten att effektivisera sin verksamhet.

Falkenhall och Kolmodin (2004) anser i sin undersökning att antalet befordrade brev per anställd inom Posten ökade kraftigt mellan 1993 och 2000 och de menar att denna ökning i huvudsak kan tillskrivas liberaliseringen av postmarknaden och Postverkets bolagisering.

Enligt beräkningar av Cohen och Chu (1997) fanns det före liberaliseringen en lönepremie inom det svenska Postverket men den var internationellt sett liten. Eftersom Posten numera förmedlar

ungefär lika många försändelser med betydligt färre anställda finns det dock tecken på att antalet anställda tidigare var högt i förhållande till arbetsbördan. År 1993 togs brevbärarnas beting bort och ersattes av fast arbetstid, vilket innebar att personalbehovet minskade. Produktiviteten i brevdistributionen steg mellan 1993 och 1994, enligt Posten, kraftigt (+9 procent).

Efter liberaliseringen av brevmarknaden har många nya företag trätt in på marknaden, som mest hade över 100 företag tillstånd att bedriva postverksamhet. Det är dock endast ett företag, CityMail, som lyckats etablera en relativt storskalig verksamhet. Eftersom det inte finns några legala hinder att träda in på den del av marknaden där Posten i dag är ensamt företag kan med en annan definition brevmarknaden sägas vara helt konkurrensutsatt. Detsamma gäller om hänsyn tas till substitutkonkurrens.

8.6.3 Hur fungerade liberaliseringsprocessen?

I 1992 års vårproposition (prop. 1991/92:100) föreslogs att Postverket skulle bolagiseras och monopolet avskaffas när frågan om tillhandahållandet av den regionala och sociala servicen samt hur Posten kunde konkurrera på lika villkor kunde lösas. Startandet av CityMail 1991 innebar att trycket på en liberalisering av regelverket ökade. I proposition 1992/93:132 föreslogs att monopolet skulle slopas från och med den 1 januari 1993, vilket också beslutades av riksdagen. Postlagsutredningen som skulle föreslå en ny postlagstiftning var då ännu inte färdig utan man lämnade sitt betänkande (SOU 1993:9) i januari 1993. Den nya postlag som föreslogs i denna utredning trädde i kraft den 1 mars 1994, vilket innebar att det saknades regelverk kring brevmarknaden det första dryga året efter liberaliseringen.

I 1994-års postlag infördes inte några särskilda regler om hur postoperatörer skulle garanteras tillgång till Postens infrastruktur, utan tanken var att detta skulle ske via frivilligt upprättade avtal. Statskontoret (2004) har visat att behovet av särskilda konkurrensbefrämjande regler på postområdet inte berördes närmare i förarbetena till postlagen. Modellen med frivilligt upprättade avtal visade sig dock inte fungera, vilket ledde till att tillträdet till viss postal infrastruktur reglerades i Postlagen 1999.

Regelutredningen anser att behovet av sektorsspecifik lagstiftning underskattades vid liberaliseringen. Att det gamla regelverket

slopades innan ett nytt regelverk fanns färdigt kan kritiseras, men det förefaller under rådande omständigheter ha varit nödvändigt. Att det i 1994-års Postlag saknades regler om tillträde till postal infrastruktur har dock i efterhand visat sig bygga på en missbedömning av möjligheterna till fungerande konkurrens utan sektors-specifika regler på postmarknaden.

Enligt Statskontoret (2004) hade det varit möjligt för regeringen att mer aktivt se till att Posten agerat som ett föredöme när det gäller att inte missbruka företagets dominerande ställning på marknaden.

8.6.4 Måluppfyllelse

Beslutsfattarnas mål med liberaliseringen av postmarknaden var, enligt Statskontoret (2004), att öka konkurrens inom vissa delmarknader i syfte att sänka kostnaderna i produktionen och ge incitament till nya och bättre metoder för brevbefordran till gagn för konsumenterna. Mot bakgrund av Postens fortfarande höga marknadsandel anser Statskontoret att målet om ökad konkurrens inte kan anses uppnåtts fullt ut. På de marknader där faktisk och potentiell konkurrens uppstått har dock effektiviteten förbättrats. Regelutredningen delar denna uppfattning.

8.7 Behovet av regelförändringar

I detta avsnitt redogörs för det behov av regelförändringar som Regelutredningen ser på postmarknaden.

8.7.1 Utgångspunkter

På postmarknaden är Posten AB det dominerande företaget. Företaget är framförallt utsatt för substitutkonkurrens men också konkurrens på vissa marknader. Substitutkonkurrensen gentemot Posten kommer troligtvis att öka i framtiden medan det inte är givet att Posten kommer att möta konkurrens från postföretag på fler marknader än i dag.

Den lagstiftning för postmarknaden som upprättades efter liberaliseringen kan kritiseras för att den i för liten utsträckning reglerade tillträdet till infrastruktur som ägdes av Posten och var svår

eller omöjlig att kopiera för eventuella konkurrenter. Beslutfattarna möjliggjorde därför ett reglerat tillträde till postal infrastruktur via lagstiftning 1999.

Även om det inte finns några legala inträdeshinder för konkurrenter att träda in på någon del av brevmarknaden förefaller det vara ett föga troligt scenario att det skulle etableras faktisk konkurrens på hela marknaden. När det gäller förmågan för potentiell konkurrens att förhindra monopolvinster förutsätter detta en avsaknad av inträdeskostnader. Regelutredningen menar att inträdeskostnaderna för att etablera ett riksomfattande distributionsnät måste anses vara stora. Vi anser därför att potentiell konkurrens inte räcker för att omöjliggöra ett utnyttjande av marknadsakt från Postens sida.

Det finns i dag substitut till brevbefordran i form av Internet och e-post, vilket inte funnits i samma utsträckning tidigare. Posten har därmed inte möjlighet att utnyttja marknadsakt på alla de delmarknader där det inte finns konkurrerande företag eller verkningsfull potentiell konkurrens. Regelutredningen anser att substitutkonkurrensen är mycket viktig men inte tillräcklig för att helt omöjliggöra utnyttjande av marknadsakt. Pristaket, konkurrensrätten och EU:s postdirektiv fyller här även de en viktig funktion.

Om brevmarknaden är ett naturligt monopol skulle det vara mest effektivt med bara en postoperatör. Detta förutsätter dock att denna operatör är effektiv i sin produktion och inte vinstmaximerar. Regelutredningen anser att erfarenheterna från den svenska marknaden tyder på att en stor del av marknaden för brevbefordran karaktäriseras av naturligt monopol endast upp till en viss volym eller i vissa områden. Det förefaller även finnas stöd för denna syn i litteraturen.

Det är centralt på brevmarknaden att skapa en institutionell ram som uppmuntrar och övervakar konkurrensen. Eftersom Posten är ett dominerande företag, sett till hela postmarknaden, är det mycket viktigt att övervaka att företaget följer rådande konkurrenslagstiftning. Hur långt det offentliga ska gå i att reglera fram konkurrens avgörs av vilka samhällsekonomiska vinster respektive förluster en eventuell reglering skapar. Konkurrens är inte ett självändamål i sig utan ett medel för att uppnå ökad effektivitet.

Regelutredningen anser att tanken på tillträde till Postens produktionsprocess är intressant om det önskas ökad konkurrens på brevmarknaden. Vi har dock inte haft tillräckligt underlag för att

kunna göra en bedömning av vare sig intäkterna av eller kostnaderna för en sådan reform. Det är därigenom inte möjligt att bedöma huruvida en tillträdesreglering skulle innebära en ökad samhällsekonomisk nytta. Det är dock troligt att det i framtiden kommer att bli svårare för Posten att upprätthålla en övernattbefordran av brev.

Regelutredningen anser att konkurrensutsättningen av postmarknaden skapat samhällsekonomiska vinster men att det behövs åtgärder för att skapa förutsättningar för fortsatt konkurrens. Utredningen anser att Posten bör kunna konkurrera likvärdigt med andra postföretag och föreslår därför att företaget inte längre ska behöva finansiera underskotten inom Svensk Kassaservice och att Posten ska få ersättning för eventuella förluster som kravet på samhällsomfattande tjänster medför. Regelutredningen menar att det pristak som finns idag bör finnas kvar men förändras. Vi anser att tillsynen av postmarknaden varit otillräcklig och föreslår därför att PTS bör få en konkurrensbefrämjande roll. PTS bör även få i uppdrag att förbättra informationen om förhållandena på postmarknaden.

8.7.2 Förslag

Kassaservicen

Regelutredningens förslag:

- Avskilj Svensk Kassaservice från Posten.

Regeringen beslutade den 9 oktober 2003 att utreda hur postverksamheten bör regleras och vilket behov det finns av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen (dir. 2003:117). Utredningen, som antagit namnet Post- och kassaserviceutredningen, lämnade 2004 ett delbetänkande rörande den grundläggande kassaservicen (SOU 2004:52).

Post- och kassaserviceutredningen redovisar att transaktionsvolymerna för den grundläggande kassaservicen de senaste åren minskat med i genomsnitt 16 procent per år, medan verksamheten mellan 1999 och 2003 gått med en sammanlagd förlust på cirka 4,2 miljarder kronor. Utredningen menar att utvecklingen med kraftigt sjunkande transaktionsvolymerna kommer att fortsätta även i framtiden. Statens kostnad för varje transaktion har kontinuerligt ökat

från cirka 9 kronor 1999 till cirka 20 kronor 2003. Antalet personer i Sverige som saknar manuellt alternativ till Svensk Kassaservice anges av Post- och kassaserviceutredningen vara omkring 175 000 personer.

Post- och kassaserviceutredningen anser att alla i samhället ska ha tillgång till grundläggande betaltjänster och att det är marknadens uppgift att möjliggöra detta. Statens uppgift är, enligt utredningen, att se till att marknaden tar sitt ansvar. Enligt utredningen ska staten ha ansvar för att det finns tillgång till grundläggande betaltjänster i hela landet till rimliga priser. Utredningen föreslår därför att staten ska garantera tillhandahållandet av betaltjänster genom upphandling, på de platser där det inte är kommersiellt motiverat att tillhandahålla sådana tjänster. Post- och kassaserviceutredningen föreslår även åtgärder för att säkerställa intressena för ålderspensionärer och asylsökande som saknar bankkonto.

Regelutredningen ansluter sig i huvudsak till Post- och kassaserviceutredningens förslag när det gäller den grundläggande kassaservicen. Det finns ingen självklar koppling mellan distributionen av Post och tillhandahållande av ett betalningsväsende.

Vid en sådan reform måste det dock garanteras att utsatta grupper inte påverkas negativt. Enligt Post- och kassaserviceutredningens bedömning kommer kostnaden för deras förslag att uppgå till 200–300 miljoner kronor per år. I dag utgår ett årligt stöd på 400 miljoner kronor från staten till Posten för tillhandahållandet av den grundläggande kassaservicen. Detta innebär att reformen skulle innebära en kostnadsbesparing på 100–200 miljoner kronor per år. Det finns därmed resurser om det skulle krävas ytterligare insatser utöver de som föreslagits av Post- och kassaserviceutredningen för att garantera att de grupper som är beroende av Svensk Kassaservice inte drabbas negativt av reformen.

Möjligt att säga upp outnyttjade tillstånd

Regelutredningens förslag:

- Ge PTS rätt att säga upp outnyttjade tillstånd för att bedriva postverksamhet.

PTS (2003e) har efterlyst en möjlighet att säga upp outnyttjade tillstånd för att bedriva postverksamhet, även om tillståndsinne-

havaren betalar den årliga avgiften. Orsaken är att outnyttjade tillstånd kan förhindra etableringen av nya företag genom att de sänder en signal till potentiellt intresserade företag att någon planerar att träda in på den aktuella marknaden. Outnyttjade tillstånd skulle därmed kunna vara ett hinder mot marknadsinträde.

Även Regelutredningen anser att det bör bli möjligt för PTS att säga upp outnyttjade tillstånd.

I Post- och kassaserviceutredningen uppdrag ingår att bedöma huruvida PTS bör ges rätt att säga upp outnyttjade tillstånd (dir. 2003:117).

Bibehållet men reformerat pristak

Regelutredningens förslag:

- Postens pristak bör behållas men reformeras.

Det finns i dag ett pristak på Postens pris för enstaka brev upp till 500 gram som befordras över natt. Dessa brev utgjorde 2003 ca 20 procent av det totala antalet brev. Pristaket har haft två olika konstruktioner efter liberaliseringen:

- Mellan 1994 och 1998 reglerades pristaket genom ett avtal mellan Posten och staten och relaterades till NPI.
- Från 1998 har pristaket reglerats i lag och relaterats till KPI.

PTS (2002a) menar att konstruktionen av pristaket fram till 1997 hade ett antal brister som gav upphov till tolkningsproblem. Eftersom viktsystemet i det gamla pristaket gav normalportot en låg vikt (10 procent) i jämförelse med vikten för rabatterade frimärken (90 procent) var det möjligt för Posten att, vid en låg inflation, höja normalportot med 30 procent 1997 utan att överskrida pristaket (Ds 1997:58). År 1998 togs dock kravet på Posten att erbjuda rabattfrimärken till konsumenterna bort.

För att komma till rätta med pristakets brister infördes nya kriterier för pristaket 1998 (prop. 1997/98:127). Pristaket utformades så att normalportot inte fick höjas mer än den allmänna prisutvecklingen mätt som KPI. Det finns dock en avrundningsmekanism som tillåter Posten att höja portot med 50 öre när KPI ger ett prishöjningsutrymme på 26 öre; om man använder detta avrundningsutrymme ska det dock räknas av från utrymmet inför

framtida prishöjningar. Posten höjde den 1 januari 2003 normalportot med 50 öre, vilket var den första höjningen sedan 1997.

I propositionen (prop. 1997/98:127, s. 28) angavs att syftet att:

...skydda samtliga postkunder som inte har något alternativ till Posten för enstaka försändelser kan därmed säkerställas. Det innebär i praktiken att målgruppen för pristaket vidgas från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickas som enstaka försändelser till normalporto.

Posten (2004a) anser att om pristaket ska finnas kvar bör det endast omfattar frimärkta övernattbefordrade försändelser, medan PTS (2003e) anser att pristaket även omfattar frankostämplad daglig post. Regelutredningen anser att det bör förtydligas vilka produkter som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna och som omfattas av ett eventuellt pristak.

Ett pristak bör uppfylla följande fem förutsättningar:

1. Det ska vara en lösning på ett reellt problem.
2. Det ska vara effektivt, dvs. endast skydda dem som ska skyddas.
3. Det ska vara öppet, transparent och enhetligt.
4. Det ska uppfattas som icke-diskriminerande.
5. Det ska vara enkelt att följa upp.

Posten (2004a) ifrågasätter huruvida pristaket löser ett reellt problem, eftersom en relativt liten del av hushållens utgifter går till porto. Posten anger att hushållens genomsnittliga utgifter för posttjänster 2003 var 210 kronor och att spridningen var relativt liten, vilket innebär att detta är en relativt liten utgift för de allra flesta hushåll.

PTS (2003e) anser däremot att det är missvisade att använda den låga genomsnittskostnaden för porto som ett argument för att ta bort pristaket, eftersom det finns de som skickar många brev. Dessutom anser CityMail (2004b) och PTS (2003e) att pristaket bör bevaras eftersom det minskar möjligheterna för Posten att korssubventionera konkurrensutsatta tjänster med icke-konkurrensutsatta dito. Även i proposition 1997/98:127 pekas på behovet av ett pristak, eftersom det är svårt att beräkna kostnaden för olika posttjänster och därmed svårt att förlita sig på EU:s regler om kostnadsbaserade priser.

PTS (2003e) anser att svårigheten för myndigheten att bedöma huruvida Postens priser är kostnadsbaserade eller inte innebär att tiden inte är mogen för att slopa pristaket.

Regelutredningen anser att argumentet om risken för konkurrenssnedvridande korssubventionering väger tungt, och inte heller vi anser att pristaket bör slopas. Dessutom har många enskilda konsumenter mycket små möjligheter att anlita andra operatörer än Posten, trots att allt fler använder Internet. Utredningen anser emellertid att pristaket bör reformeras, och där finns det två tänkbara alternativ:

1. Förändrad omfattning.
2. Förändrad uppräkningsfaktor.

Andersson (2004) har föreslagit en *förändrad omfattning* av pristaket som utgår från att motivet med pristaket är att skydda de privatpersoner som skickar mycket post. Nuvarande konstruktion av pristaket har en betydande dödviktseffekt, eftersom många konsumenter som inte lagen avser att skydda ändå skyddas. Andersson pekar på att ett tänkbart alternativ är att införa en valfri fast avgift som ger ett lägre porto. Då skulle endast storkonsumenterna av posttjänsterna få ett lägre pris.

En andra metod är att behålla pristakets omfattning men att *förändra uppräkningsfaktorn* som i dag är KPI. Exempelvis är Postens verksamhet personalintensiv, vilket innebär att kostnaderna stiger snabbare än KPI. PTS (2002a) anser att den takbegränsade portonivån i framtiden bör ta hänsyn till de kostnadsförändringar som avviker från KPI. Posten (2004a) anser att om pristaket ska finnas kvar så bör det avspegla kostnadsutvecklingen för de försändelser som det omfattar. Företaget har därför föreslagit ett prisindex där arbetskraftskostnaderna utgör ungefär halva indexet medan kostnaderna för lastbilstransporter och hemmamarknadsindex utgör resten. Posten anger dessutom att företaget i dag inte når kostnadstäckning för frimärkta övernattbefordrade försändelser och vill därför få beräkna ett prisökningsutrymme från 1998 och framåt.

Regelutredningen menar att pristaket i högre utsträckning borde ta hänsyn till de kostnader som är specifika för postverksamhet. Förslagsvis borde KPI helt eller delvis ersättas av AKI som uppräkningsfaktor. Regelutredningen anser att det i denna nya uppräkningsfaktor av pristaket bör finnas en effektivitetsfaktor, dvs. Posten bör inte tillåtas höja priserna fullt ut för kostnadsökningar.

I PTS uppdrag ingår att bedöma huruvida Postens priser är kostnadsbaserade. PTS (2003f) anger att det krävs ytterligare utredning för att kunna göra en sådan bedömning. Regelutredningen anser att PTS bör prioritera utvecklingen av en metod att analysera kostnaderna. Det faktum att PTS upplever att de inte kan bedöma huruvida Postens priser är kostnadsbaserade leder till att vi anser att pristaket bör behållas.

I Post- och kassaserviceutredningens uppdrag ingår att analysera huruvida nuvarande konstruktion av pristaket uppfyller de syften som anges i förarbeten till postförordningen (dir. 2003:117).

Den finansiella bördan bör utredas

Regelutredningens förslag:

- Det bör utredas huruvida det innebär en finansiell börda för Posten av att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, hur stor denna börda i så fall är och på vilken sätt den ska finansieras.

Invånarna i ett land har som regel intresse av att kunna skicka ett brev till någon annan i landet till en rimlig kostnad, oavsett var de båda befinner sig. Att finansiera detta via frivilliga bidrag är i praktiken omöjligt. Lösningen blir att staten subventionerar postverksamheten eller att man korssubventionerar inom postverksamheten. Ansvaret för att upprätthålla en viss servicenivå för posttjänsterna i hela landet benämns kravet på samhällsomfattande posttjänster. På den svenska marknaden är, som beskrivits i avsnitt 8.1.4, Posten som enda företag skyldigt att tillhandahålla samhällsomfattande postservice.

Kostnaden för den samhällsomfattande tjänsten är hela kostnaden för att tillhandahålla denna tjänst. Den finansiella bördan är de ekonomiska förluster som kravet att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten ger upphov till. Eftersom postbefordran alltid innehåller ett visst mått av korssubvention kommer storleken på den finansiella bördan att variera beroende på vilken nivå man mäter. Regelutredningen anser att den finansiella bördan bör definieras som förlusten för de tjänster som ett helt oreglerat vinstmaximerande företag inte skulle tillhandahålla. Som beskrivits i avsnitt 8.1.5 visar de flesta internationella studier på en relativt liten finansiell börda av att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

I Norge finansieras den samhällsomfattande servicen av staten via anslag över statbudgeten (Samferdelsedepartementet 2004). Tanken är att överskottet från den del av marknaden som norska Posten har monopol på ska bidra till att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, men något sådant överskott beräknas inte uppstå 2004.

År 2004 var värdet av norska statens köp av tjänster 316 miljoner norska kronor (cirka 2,5 procent av den norska Postens intäkter). Huvuddelen av dessa pengar går till att täcka merkostnaderna för att leverera post fler dagar i veckan än vad som är företagsekonomiskt lönsamt men också till att finansiera lantbrevbäring och fritt porto för blindskrifter.

Regelutredningen har som grundinställning att de statligt ägda bolagen som verkar på konkurrensutsatta marknader ska drivas på företagsekonomisk grund för att inte störa konkurrensen på marknaden. Om det offentliga önskar ingripa på marknaderna bör detta ske på ett transparent vis. För Posten innebär detta synsätt att företaget skulle kompenseras för den eventuella finansiella börda som de samhällsomfattande tjänsterna ger upphov till. För att kunna göra detta krävs dock en analys av huruvida det över huvud taget finns någon finansiell börda av att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Regelutredningen föreslår därför att den finansiella bördans storlek och eventuella finansiering utreds.

Höjda kvalitetskrav

Regelutredningens förslag:

- Höj kvalitetskraven på Posten.

I Postförordningen (1993:1079) ställs servicekrav på de postoperatörer som befordrar post till normalporto i hela landet, dvs. Posten. Kravet innebär att 85 procent av de övernattbefordrade försändelserna ska vara framme nästa dag och 97 procent inom 3 dagar. Posten har sedan lång tid tillbaka legat över dessa krav.

Regelutredningen anser att regleringen av de liberaliserade marknaderna bör bli tydligare, vilket innebär att Posten bör få tydlig information om vilken kvalitet man förväntas hålla.

Det finns starka skäl att höja kvalitetskraven till en nivå som bättre avspeglar reglerarnas förväntningar på verksamheten. En sådan höjning skulle dock kunna minska Postens drivkrafter att

höja kvaliteten ännu mer, eftersom en ytterligare kvalitetshöjning skulle kunna innebära ytterligare höjda krav.

Regelutredningen anser dock att kvalitetskraven på Posten som ställs upp i postförordningen borde ligga närmare dagens kvalitetsnivå.

PTS bör ges en konkurrensbefrämjande roll på postmarknaden

Regelutredningens förslag:

- PTS bör ges en konkurrensbefrämjande roll på postmarknaden.

PTS är tillsyns- och tillståndsmyndighet för postmarknaden. Myndigheten ska förutom att pröva ärenden om tillstånd följa utvecklingen på postområdet och bevaka att den grundläggande postserVICEN motsvarar samhällets behov.

PTS har tre övergripande mål för sin verksamhet:

- främja konkurrens
- främja en effektiv resursanvändning
- tillvarata konsumenternas intressen.

Dessa övergripande mål gäller hela PTS verksamhet, men PTS har däremot inte någon generell konkurrensfrämjande roll på postområdet. PTS har vid ett flertal tillfällen pekat på att det finns en diskrepans i de uppgifter gällande främjandet av konkurrens som myndigheten har ålagts och dess befogenheter.

Konkurrenslagstiftningens syfte är att begränsa uppkomsten av skadlig marknadsmakt och att motverka att den utövas på ett skadligt sätt (Bergman 2002). Dess huvuduppgift är i huvudsak att bevara (inte skapa) konkurrens, exempelvis genom att förhindra förvärv som skulle begränsa konkurrensen.

Regelutredningen anser att behovet av sektorsspecifika regler och noggrann tillsyn av de liberaliserade marknaderna generellt sett har underskattats, särskilt på de marknader där ett före detta monopol efter liberaliseringen har en helt dominerande ställning. Under övergångsperioden från monopol till fungerande marknad krävs noggrann tillsyn, och utredningen anser därför att PTS bör få en konkurrensbefrämjande roll på postmarknaden. Precis som för telemarknaden bör de ökade resurserna som detta kan kräva på PTS finansieras av avgifter för postoperatörerna.

En konkurrensbefrämjande roll måste dock kombineras med de instrument som krävs för att verka konkurrensbefrämjande. Regelutredningen anser därför att PTS mandat att handla konkurrensbefrämjande på postområdet bör stärkas. Detta gäller särskilt olika former av tillträdesreglering till infrastruktur inom postområdet. Det är dock viktigt att påpeka att sektorsreglering inte kan avses att finnas för evigt utan endast tills dess att den aktuella marknaden kan sägas fungera effektivt. Viss reglering kommer dock att krävas under överskådlig tid, exempelvis när det gäller tillträde till infrastruktur.

Dessutom anser Regelutredningen att det är synnerligen viktigt att ha i åtanke att konkurrens är ett medel för att uppnå effektivitet – inget mål i sig. Det är viktigt att påpeka att PTS inte ska ta över Konkurrensverkets roll som konkurrensvårdande myndighet. PTS ska fungera som ett komplement till Konkurrensverket när det gäller övervakning av utvecklingen på postmarknaden.

I Post- och kassaserviceutredningen uppdrag ingår att analysera myndigheternas inbördes uppgiftsfördelning på postområdet, och då särskilt om PTS bör få en konkurrensbefrämjande roll på postmarknaden (dir. 2003:117).

Bestämmelser om eftersändning

Regelutredningens förslag:

- Inför bestämmelser i postlagen om eftersändning.

På postmarknaden finns oklarheter när det gäller så kallad privat eftersändning, dvs. när privatpersoner på egen hand adresserar om felaktigt adresserade försändelser som andra företag delat ut och stoppar dem i Postens postlådor. I dag sätter Posten priset på denna eftersändning och enligt PTS (2003e) har Posten framfört att principen om kostnadsbaserade priser inte gäller för eftersänd post.

PTS (2003e) anser att det finns ett behov att lyfta fram och tydliggöra att eftersändning är en del av den postala infrastrukturen genom att reglera förutsättningarna för eftersändning i postlagen. Myndigheten anser att det är lämpligt att utgå från samma grundprinciper som för tillgång till anläggningar för postöverlämning. Detta innebär att eftersändning skulle regleras genom lag, och att

PTS skulle få en medlarroll vid tvister och kunna meddela förelägganden förenade med vite.

Posten anser att det handlar om relativt små volymer; 0,1 procent av CityMails och 0,3 procent av övriga operatörers volymer eftersändes 2003 av Posten. I dag sätts priset på eftersändning via avtal med CityMail respektive Fria postoperatörers förbund. Priset följer Postens prislista för fakturerade försändelser i lägsta viktclassen. Posten anger att kostnaden per försändelse är högre än ersättningen per försändelse. Posten (2004c) menar att hanteringen av eftersändning fungerar tillfredsställande och man ser därför inget behov av lagreglering av eftersändningen.

Regelutredningen stödjer PTS förslag om att i postlagen införa liknande regler för eftersändning som för tillträde till postboxar.

Post- och kassaserviceutredningen har fått i uppdrag att utreda behovet av och den eventuella utformningen av en bestämmelse för reglering av eftersändning av adresserade försändelser (dir. 2003:117).

Rapport från PTS om kostnadsbaserade priser

Regelutredningens förslag:

- PTS bör årligen publicera en rapport om huruvida Postens priser för de samhällsomfattande tjänsterna är kostnadsbaserade.

PTS har uppdraget att bedöma huruvida Postens priser för den samhällsomfattande servicen är kostnadsbaserade. PTS (2003f) anger dock själva att det krävs ytterligare utredning för att kunna göra en sådan bedömning. Regelutredningen anser att det ur konkurrenssynpunkt är viktigt att denna bedömning kan genomföras, och PTS bör därför i sitt arbete prioritera utvecklingen av en metod att analysera Postens kostnader.

PTS har i dag tillgång till Postens kostnadsredovisningssystem, men man har ur detta inte kunnat göra en bedömning av huruvida Postens priser är kostnadsbaserade eller inte (PTS 2003b). Myndigheten menar att det är möjligt att härleda tjänster till kostnader men att det är svårt att bedöma huruvida dessa kostnader är de riktiga eller inte. Det finns en rad oklarheter i hur de fasta kostnaderna fördelas mellan olika typer av brev. PTS uppger dock att de arbetar med metodutveckling både internt och internationellt via de samarbetsorganisationer där myndigheten deltar.

PTS (2003e) pekar på att det skulle kunna ställas större krav på Postens redovisning av kostnader inom olika verksamhetsområden. Det gäller särskilt vilka principer som gäller för fördelning av gemensamma kostnader. Därigenom skulle arbetet med att skapa transparens i det dominerande företagens priser och kostnader underlättas. Genom en förbättrad redovisning skulle det även vara möjligt att fastställa den eventuella finansiella bördan för Posten av att tillhandahålla de samhällsomfattande posttjänsterna.

Regelutredningen anser att kraven på Postens redovisning bör ökas för att underlätta efterföljandet av EU:s postdirektiv. PTS bör årligen presentera en rapport där man bedömer huruvida Postens priser är kostnadsbaserade eller inte. Härvid skall hänsyn tas till ägarens avkastningskrav.

Det råder dock viss oklarhet kring vilka krav EU:s postdirektiv ställer på Postens redovisning, så därför måste tolkningen av EU:s postdirektiv första klargöras.

Förbättrad statistik

Regelutredningens förslag:

- PTS ska i samarbete med SCB ta fram en metod att följa prisutvecklingen för hela brevmarknaden.

En av de mest grundläggande indikatorerna på en marknads utveckling är priset. Eftersom en mycket liten del av brevmarknaden beskrivs av KPI behöver kunskaperna öka om den totala prisutvecklingen på postmarknaden. Förekomsten av rabatter är mer regel än undantag på den konkurrensutsatta delen av marknaden, och därför går det inte att bedöma prisutvecklingen via listpriserna.

PTS har i dag till uppgift att följa prisutvecklingen. Regelutredningen anser att PTS borde intensifiera arbetet med att övervaka den aggregerade prisutvecklingen på brevmarknaden. PTS bör få i uppdrag att i samråd med SCB ta fram en metod att mäta den totala prisutvecklingen för brevtjänster som tar hänsyn till förekomsten av rabatter. Därigenom skulle det vara enklare att bedöma utvecklingen på brevmarknaden som helhet.

9 Taximarknaden

Detta kapitel inleds i avsnitt 9.1 med en beskrivning av vad som enligt ekonomisk teori karakteriserar taximarknaden. Därefter följer en redogörelse för taximarknaden före liberaliseringen och liberaliseringsprocessen (avsnitt 9.2 och 9.3). I avsnitt 9.4 beskrivs taximarknaden efter liberaliseringen och avsnitt 9.5 redogör för tillsynen på taximarknaden. Kapitlet avslutas med en analys av liberaliseringen (9.6) och vilka behov av regelförändringar som Regelutredningen ser (9.7).

9.1 Vad karakteriserar marknaden?

Kostnaderna för en företagare att träda in på taximarknaden är relativt små – det krävs en bil med taxameter att transportera kunderna i samt kunnigheter och erforderliga tillstånd. Även om det kan kosta relativt mycket att köpa ett lämpligt fordon med taxameter är andrahandsmarknaden för fordon och taxametrar god. Den enda inträdeskostnad på taximarknaden som inte går att återfå är kostnaden i form av tid och pengar för att skaffa tillstånd och kunnigheter att bedriva taxiverksamhet.

Trots att taximarknaden vid en första anblick förefaller vara en marknad som kräver relativt få regler för att fungera väl är det den marknad som internationellt sett är minst liberaliserad av de marknader som denna utredning behandlar. Orsakerna till detta är i huvudsak två: dels har producenternas ett intresse av att begränsa konkurrensen, dels att varan taxi inte är så enhetlig som en första anblick säger och att det därför kan krävas regleringar för att marknaden ska fungera.

9.1.1 Asymmetrisk information

I OECD (2003b) anges att det övergripande kan sägas finnas två sorters varor – dels sökvaror, där kunderna kan bedöma kvalitet och pris i förväg, dels erfarenhetsvaror, där det är möjligt att bedöma kvalitet och pris först i efterhand. De som producerar erfarenhetsvaror har på grund av varans karaktär inte alltid drivkrafter att tillhandahålla en kvalitativ vara till ett lågt pris eftersom kunderna inte kan bedöma varan innan köpet.

Om producenterna och konsumenterna inte har lika god information om varan är informationen *asymmetriskt fördelad*, vilket innebär att en part får ett övertag på marknaden. När kunderna är tillfälliga besökare med dålig lokalkännedom kan det löna sig för taxiföretagen att försöka ta ut ett allt för högt pris av kunderna. Om marknaden däremot domineras av återkommande kunder med god lokalkännedom är informationen jämnare fördelad, vilket innebär att det inte lönar sig för taxiföretagen att försöka ta ut ett allt för högt pris av kunderna.

Taxi tillhandahåller transporter på sträckor där kundunderlaget antingen är för litet för reguljära transporter eller där kunderna tillmäter väntetiden en hög kostnad och har höga servicepreferenser. Även om kunderna är återkommande innebär det därför inte nödvändigtvis att deras agerande påverkas av företagets prissättning.

9.1.2 Fyra olika delmarknader

I detta avsnitt presenteras en uppdelning av taximarknaden i olika delmarknader och vad som karakteriserar de olika delmarknaderna. Denna uppdelning ska främst ses som en generell beskrivning av hur taxi fungerar i teorin – inte en beskrivning av taxi i Sverige i dag. Taximarknaden består av fyra olika delmarknader som kan sägas fungera på olika vis:

- marknaden för taxibilar som stannas på gatan
- marknaden för taxibilar som anlitas vid en taxikö eller uppställningsplats
- marknaden för taxibilar som beställs via telefon eller Internet
- marknaden för taxibilar där pris och tillgänglighet förhandlas fram i förtid via olika typer av långa kontrakt.

Taxibilar som stannas på gatan

För delmarknaden där kunden stannar en taxi på gatan är det som regel svårt att göra prisjämförelser, eftersom det bara finns en producent tillgänglig. Kunden kan förvänta sig att nästa taxibil som kommer har en prissättning enligt medianprissättningen på marknaden. Eftersom det dessutom finns en kostnad i att vänta lönar det sig inte nödvändigtvis att vänta på en annan taxi, även om den taxi man stannat har ett högre pris än medianen. Om företagen inser detta kommer de att kräva ett högre pris än medianpriset när de plockar upp kunder på gatan. Detta innebär att priset hela tiden stiger uppåt tills det når monopolpriset. Förekomsten av monopolvinster kommer att locka företag till taxibranschen ända tills vinsterna går mot noll. På samma sätt kommer företagen att ha drivkrafter att erbjuda en något sämre kvalitet än medianen, vilket kommer leda till en allt mer försämrad kvalitet.

I resonemanget ovan har taxiförarna makten över priset, men det är även tänkbart med en situation där kunderna sätter priserna. Taxibilar som letar kunder på gatan har nämligen en mycket låg marginalkostnad av att transportera en kund jämfört med att leta efter en annan kund. Om köparna av taxitjänster kan utnyttja detta och få övertag i förhandlingarna kommer priserna i stället att drivas mot marginalkostnaden.

I båda dessa fall riskerar såväl priser som antalet bilar att hamna på en nivå som inte är optimal. Om taxiförarna har störst förhandlingsmakt riskerar priserna att bli för höga och bilarna för många, medan priserna riskerar att bli för låga och bilarna för få om kunderna har störst förhandlingsmakt. För att få det optimala antalet bilar kan det därför vara nödvändigt att reglera priset. En annan potentiell lösning är att beskatta respektive subventionera ett inträde på taximarknaden.

Taxikö eller uppställningsplats

För den andra delmarknaden, där kunderna anlitar taxibilar som står uppställda på något vis – t.ex. i en kö, gäller att konkurrensen mellan företagen avgörs av dels hur många bilar som finns tillgängliga i förhållande till efterfrågan vid varje uppställningsplats, dels i vilken utsträckning konsumenterna kan välja mellan de olika bilarna. Det senare avgörs i sin tur av huruvida det över huvud taget är tillåtet att avstå från att välja den bil som står först i kön, om det

finns information om de olika företagens priser och om det finns tid att välja mellan de olika företagen.

Telefon eller internet

För den tredje delmarknaden, dvs. förbeställda resor, är sannolikheten större för en väl fungerande marknad, eftersom det är möjligt för kunden att göra prisjämförelser mellan olika företag på förhand. Det finns dock transaktionskostnader i form av den tid det tar för kunden att informera sig om de olika bolagen, vilket minskar möjligheterna till en väl fungerande marknad.

Långa kontrakt

Den fjärde delmarknaden, där taxitjänster upphandlas långt innan de utförs, är den marknad där konsumenterna vanligtvis har störst makt. Här är det möjligt att ta in anbud från många företag och välja det som ger den önskvärda servicenivån till lägst pris. I och med att anbudsförfarandet upprepas efter en viss tid har företaget som vinner upphandlingen dessutom all anledning att uppfylla sina åtaganden på bästa möjliga vis.

9.2 Marknaden före liberaliseringen¹

Före liberaliseringen den 1 juli 1990 var såväl priserna på taxiresor som antalet taxibilar reglerade i Sverige. Motivet bakom regleringen av taximarknaden var att man ville säkra tillgången på taxibilar såväl över dygnet som geografiskt. För att få företag att tillhandahålla service på olönsamma tider och olönsamma platser gavs taxi-företagen monopol över lönsamma tider och platser. Det innebar att företagen skulle använda sin marknadsmakt för att korssubventionerna olönsam trafik med lönsam trafik. Genom prisreglering skulle konsumenterna garanteras en rimlig prisnivå samtidigt som producenterna fick en skälig vinstnivå.

De högsta tillåtna priserna reglerades på nationell nivå av Transportrådet, och priset kunde förändras genom att Svenska Taxiförbundet lämnade in en begäran om höjd taxa. Taxan skulle vara direkt kostnadsrelaterad och Svenska Taxiförbundet skulle därför bevisa att kostnaderna hade stigit. Transportrådet antog att

¹ Detta avsnitt bygger på Lind och Wigren (1993a), där inte annat anges.

arbetsproduktiviteten årligen ökade med 1 procent, och eftersom lönerna utgjorde ca 60 procent av de totala kostnaderna så innebar detta ett avdrag med ca 0,6 procentenheter vid beräkningen av kostnadsökningarna (SPK 1987). Transportrådet sände ut förslag om taxehöjningar på remiss till bland annat dåvarande Statens pris- och kartellnämnd (SPK), Svenska Kommunförbundet samt Landsförbundet och fastställde därefter vilken nivå taxan skulle ligga på. Transportrådets beslut kunde överklagas hos regeringen.

Före liberaliseringen krävdes för den som ville driva taxirörelse tillstånd för varje enskild bil från länsstyrelsen i respektive län. Länsstyrelsen gav tillstånd om man ansåg att det fanns ett behov av fler taxibilar i det aktuella området. För att avgöra huruvida det fanns ett behov eller inte skickade länsstyrelsen ansökan på remiss till organisationer inom taxinäringen. Lind och Wigren (1993a) menar att svaren från taxinäringen i stor utsträckning motsatte sig etablering av ytterligare taxibilar. Remissvaren tillmättes stor betydelse av länsstyrelserna, och därmed hölls utbudet av taxibilar nere.

Den som fick ett tillstånd av länsstyrelsen fick endast tillåtelse att bedriva taxiverksamhet med en bil i ett bestämt trafikområde, som regel en kommun. Det kunde även anges i tillståndet var i området taxibilen skulle vara stationerad. Dessutom fanns ofta krav på att alla taxiföretag skulle vara anslutna till en gemensam beställningscentral som drevs i kooperativ form av taxiföretagen. Det kunde också finnas krav på hur många taxibilar som skulle vara tillgängliga på nätter och helger, s.k. kommenderingsplaner.

9.3 Liberaliseringsprocessen

Från mitten av 1980-talet liberaliserades persontrafiken steg för steg. Den nya yrkestrafiklagen och yrkestrafikförordningen 1988 var två viktiga led i liberaliseringen av yrkestrafikområdet. Liberaliseringen av taximarknaden kan ses som en naturlig följd av utvecklingen av trafikpolitiken.

År 1987 kom SPK med en rapport som starkt förespråkade en liberalisering av den svenska taximarknaden. Argumentationen om varför detta borde ske hämtades bland annat från erfarenheterna från de amerikanska liberaliseringarna av taximarknaden som enligt SPK var övervägande goda. Som visas i avsnitt 9.4.5 överensstämmer dock inte detta med den gängse bilden i litteraturen.

I departementsskrivelsen (Ds 1987:8) *Avreglering av taxi m.m.* redogjordes för varför taximarknaden borde liberaliseras och hur detta borde ske. Stödet för en liberalisering av taximarknaden var

stort; endast 3 av 60 remissinstanser var motståndare till förslaget.² Förslagen från denna departementsskrivelse användes i stort sett i sin helhet i de propositioner (prop. 1987/88:50 och prop. 1987/88:78) som sedan antogs av riksdagen 1988.

Under det gamla regelverket ansågs att taxiägarna i framför allt storstäderna avvek från kommenderingsplanerna och att åkarna sållade bland körningarna för att öka lönsamheten. Det ansågs inte i Ds 1987:8 att länsstyrelserna genom dåvarande regelverk kunde hantera detta problem. Lösningen ansågs i stället vara att öka marknadsinslaget. Tanken var inte att en mängd småföretagare skulle agera på marknaden, utan man tänkte sig ett fåtal stora aktörer.

Ds 1987:8 menade att en viktig orsak till liberaliseringen var att staten ville flytta ansvaret för en välfungerande taxitrafik från den statliga till den kommunala nivån. Den huvudsakliga orsaken till denna decentralisering var att en stor andel av taxibranschens inkomster kom från kommunernas köp av samhällsbetalda resor. Kommunernas vilja till engagemang i taxinäringen ansågs vara en förutsättning för det förslag till liberalisering som gavs. I propositionen *Övergripande mål för trafikpolitiken* (prop. 1987/88:50) framhölls att samhället även i framtiden skulle ha ansvar för att det fanns tillgång till taxi överallt, på alla tider och till rimliga priser. Detta skulle ske genom att kommuner och landsting slöt avtal i samband med sina upphandlingar. Det antogs då att behovet av denna typ av avtal skulle bli relativt litet. År 1990 dementerade dock såväl Kommunförbundet som dåvarande Kommunikationsdepartementet att kommunerna skulle ha någon skyldighet att ta hänsyn till allmänhetens taxiservice i sina upphandlingar (Swahn 1990).

I propositionen *Övergripande mål för trafikpolitiken* (prop. 1987/88:50) angavs det övergripande motivet för liberaliseringen vara att det dåvarande regelsystemet ansågs strida mot de principer om fri etablering och konkurrens som skulle gälla för näringspolitiken. De syften som den dåvarande regleringen skulle uppnå ansågs inte kunna uppfyllas utan regelförändringar. Det beskrevs som omöjligt att via administrativa regler styra en bransch mot effektivitet och god service, utan effekten ansågs i stället bli den motsatta. I propositionen (s. 274) gavs följande argument för de föreslagna förändringarna i regelverket:

² Dessa 3 remissinstanser var länsstyrelserna i Kopparbergs län och Jämtlands län samt Svenska Transportarbetarförbundet.

Min utgångspunkt är att etableringsfriheten kommer att leda till att effektiviteten stimuleras. Nya affärsidéer kommer att få ett bredare spelrum. Marknaden vidgas, t.ex. genom att taxi tar på sig nya trafik-tjänster. I många län blir det en utveckling mot stordrift med de effektivitetsfördelar detta kan föra med sig. Den ökade tillgången på taxibilar leder till en ökad konkurrens och därmed till en förbättrad service och till en prispress till gagn för kunderna. Bolagsbildning och privaträttsliga avtal mellan beställningscentralerna och taxiägarna kommer att underlätta effektivitetssträvandena inom branschen utan att för den skull beskära konkurrensen.

Det övergripande målet för liberaliseringen ansågs i denna proposition vara att taxinäringen borde förnyas och ge utrymme för nya företagsidéer. Den förstelnade strukturen inom branschen ansågs förhindra denna utveckling (s. 266–267):

I skydd av regleringen har taxibranschen med dess tyngdpunkt på enbilsägare kunnat slå vakt om ensidiga intressen. Effektiviteten inom näringen som helhet har kommit att underordnas privata önskemål. Nya idéer och initiativ har inte fått det utrymme som behövs för att föra taxinäringen framåt.

Liberaliseringen av taximarknaden innebar inte enbart att regler slopades utan en rad nya regler infördes också. För det första skärptes lämplighetsprövningen för den som ville bedriva taxitrafik. Lämplighetsprövningen skulle dessutom ske fortlöpande. Krav ställdes även på personlig lämplighet, yrkeskunnande och ekonomisk lämplighet. Det sistnämnda innebar att den som sökte tillstånd inte fick vara försatt i konkurs eller ha skatteskulder.

Dessa krav förstärktes via lagstiftning 1991–1995, främst genom att lämpligheten skulle bedömas inte bara av ägarna av företaget utan också av chaufförerna.

År 1999 införde Vägverket dessutom en förordning om jämförelsepriser. Före 1998 användes som regel den s.k. brytpunkts-taxan som innebar att kunden debiterades per tidsenhet och inte per avståndsenhet, när taxibilen färdades under en viss hastighet. Detta innebar att det var svårt att förutsäga priset för kunden. Vägverket införde även föreskrifter om prisinformation genom att den taxa som tillämpades skulle vara känd av kunden före avresan genom att taxan skulle visas i bilens fönster och i insidan av bilen.

9.4 Utvecklingen efter liberaliseringen

I detta avsnitt tar vi upp utvecklingen efter liberaliseringen ur olika perspektiv. Avsnittet inleds med en beskrivning av konkurrensutvecklingen. I 9.4.2 beskrivs produktivitetens utveckling och i 9.4.3 utvecklingen för de sysselsatta och den företagsekonomiska utvecklingen. Därefter följer ett avsnitt om kunderna och slutligen beskrivs de internationella erfarenheterna.

9.4.1 Konkurrensutvecklingen

Taxibranschen är speciell genom att den består av många små företag som ofta är anslutna till stora beställningscentraler. Företagen som är anslutna till en viss beställningscentral har samma priser och ofta ett gemensamt utseende på taxibilarna.

De orter där det borde kunna uppstå konkurrens mellan olika beställningscentraler är de större tätorterna. Lind och Sonnegård (1992) genomförde en undersökning av konkurrenssituationen 1992 på de 29 största svenska orterna. De delade upp tätorterna i olika marknadsformer beroende på hur stor del av antalet bilar som var knutna till de tre största beställningscentralerna. Denna undersökning replikerades för 1995 av Nutek (1996).

I tabell 9.1 visas att andelen tätorter med rena monopol minskade mellan 1992 och 1995, men att det fortfarande rådde relativt liten konkurrens på de flesta lokala marknader. År 1995 var marknadskoncentrationen fortfarande mycket hög i de större tätorterna, vilket inte endast kan förklaras av skillnader i antalet invånare i respektive stad. Lind m.fl. (1996) har visat att det mellan 1989 och 1994 fanns en korrelation mellan graden av konkurrens och förändringen av antalet taxibilar.

Tabell 9.1 Konkurrenssituationen på de 29 största tätorterna 1992 och 1995

Antal och (procent)

	1992	1995
Rent monopol ³	9 (31)	7 (24)
Nästan monopol ⁴	5 (17)	2 (7)
Duopol ⁵	8 (28)	7 (24)
Oligopol ⁶	5 (17)	8 (28)
Gränsfall	2 (7)	5 (17)
Totalt	29	29

Källor: Lind och Sonnegård (1992) och Nutek (1996).

Lind och Sonnegård (1992) har visat att priserna var högst när det fanns en aktör som kunde sägas vara monopolist men att det övergripande sambandet mellan konkurrens och pris föreföll vara svagt. Förklaringen kan vara att det var *hotet* om konkurrens, och inte förekomsten av konkurrens, som var viktigast. Lind och Wigren (1993a) pekade i stället på förekomsten av monopolprissättning även på marknader där det fanns flera företag.

Även Nutek (1996) studerade i vilken utsträckning konkurrens påverkat priset i en enkätundersökning för samtliga beställningscentraler 1995. Genom att jämföra graden av upplevd konkurrens med priset för olika typresor fann man att lägst pris fanns på de glesbygdsorter där konkurrensen upplevdes som hård. Priserna var där lägre än i storstäder med upplevd hård konkurrens. Detta kan förklaras av att produktionskostnaden för tjänsten taxi är högre i storstäder, att det stora utbudet av taxibilar i storstäderna höjer priserna eller att det i storstäder som regel krävs stor reservkapacitet för att man ska vara konkurrenskraftig.

Att konkurrensen i relativt liten utsträckning påverkat priset förklaras av Nutek (1996) av de delvis motverkande krafter som påverkar företagets prissättning. Monopolföretag kan anpassa antalet bilar så att beläggningen blir hög, men detta innebär som regel långa väntetider. Om konkurrenter kommer in på marknaden kommer väntetiderna att sjunka men inte nödvändigtvis priset. Konkurrens leder däremot till ökat tryck på effektivisering. Dess-

³ Rent monopol – en beställningscentral har 95 procent eller fler av antalet bilar på orten.

⁴ Nästan monopol – en beställningscentral har 85–95 procent av antalet bilar på orten.

⁵ Duopol – det finns två beställningscentraler varav den största har 75 procent eller färre av antalet bilar och den mindre har 20 procent eller fler av antalet bilar på orten.

⁶ Oligopolmarknad – det finns minst tre beställningscentraler varav den största har färre än 70 procent och den tredje fler än 5 procent av antalet bilar på orten.

utom kan eventuella stordriftsfördelar minska om marknaden delas upp mellan flera aktörer. Oligopol med två aktörer kan hamna i en jämvikt, där företagen inser att de inte vinner långsiktigt på att sänka priserna. Detta är svårare att hålla, ju fler aktörer som finns. Det är dock tänkbart med en utveckling där nya aktörer – när de väl etablerat sig på marknaden – lägger sig på samma prisnivå som de före detta monopolföretagen.

Problemen på vissa platser efter liberaliseringen

Den mest uppmärksammade aspekten av taxiliberaliseringen är den situation som uppstått vid storstädernas flygplatser, tågstationer och färjeterminaler. Från att det vid vissa tider hade rätt brist på tillgängliga taxibilar ökade utbudet på dessa platser kraftigt till att alltid överstiga efterfrågan och köer av taxibilar uppstod. Den fria prissättningen innebar dessutom att det blev enklare för mindre seriösa aktörer att utnyttja de kunder som hade bristande information om den lokala marknaden. De bolag som efterfrågades mest av kunderna totalt sett hade däremot små drivkrafter att stå i långa köer för att få kunder. Dessutom uppstod oordning i köerna och bråk om vem som hade rätt till vilken kund.

Luftfartsverket respektive SJ ansåg att dessa problem riskerade att ge deras flygplatser respektive stationer dåligt rykte (SOU 1999:60). För att lösa problemen har man därför reglerat tillgången till kunder på Landvetter och Stockholms centralstation. På Arlanda ställs vissa krav på taxibolagen men tillträdet är reglerat i mindre utsträckning än på Landvetter och Stockholms central.

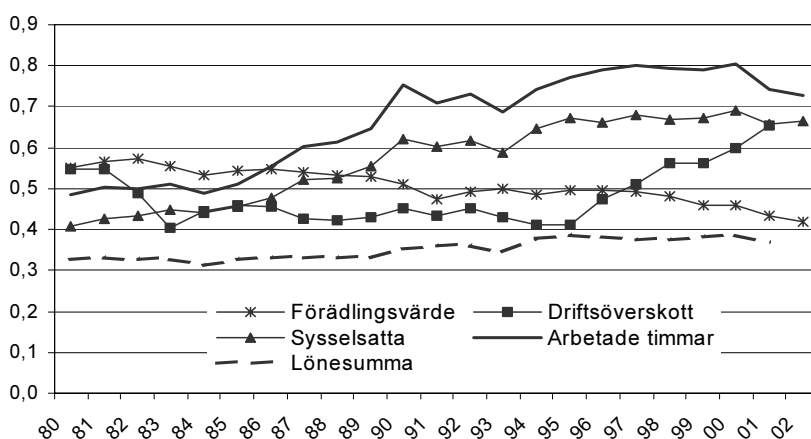
Genom att sluta avtal med vissa beställningscentraler kunde en viss servicenivå garanteras samtidigt som kundernas utsatthet minskade. Vanligtvis bygger dessa avtal på att vissa beställningscentraler får tillgång till bilen närmast utgången. För att detta inte ska strida mot konkurrenslagen måste dock alla företag ges möjlighet att plocka upp kunder vid flygplatser och tågstationer, och så har också skett där det varit möjligt. Problemen vid dessa attraktiva upphämtningsplatser har minskat väsentligt sedan de nya systemen infördes, men de förekommer dock fortfarande.

9.4.2 Produktivitetens utveckling

Mellan 1980 och 2002 har det skett en kontinuerlig minskning av taxisektorns andel av näringslivets totala förädlingsvärde. I mitten av 1980-talet ökade taxisektorns andel av näringslivets arbetade timmar kraftigt. Att andelen arbetade timmar legat betydligt över andelen av förädlingsvärdet innebär att arbetsproduktiviteten varit relativt låg i taxisektorn. Driftsöverskottet i sektorn jämfört med det totala näringslivet har dock ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet.

Figur 9.1 Variabler från nationalräkenskaperna 1980–2002

Taxibranschens andel av totala näringslivet



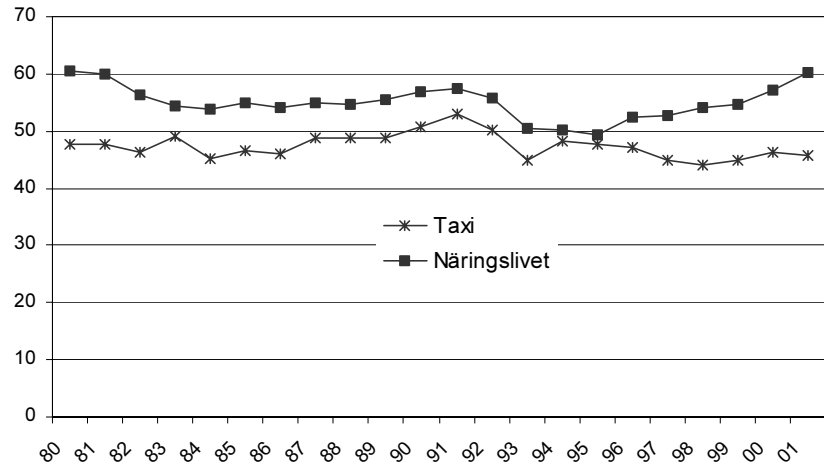
Källa: Konjunkturinstitutets (KI) bearbetning av statistik från SCB.

Löneandelen av förädlingsvärdet har minskat efter liberaliseringen och till skillnad från i det totala näringslivet ökade inte löneandelen i taxisektorn efter lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

Enligt Konjunkturinstitutets bilaga till Regelutredningen har det sedan mitten av 1980-talet skett en betydande minskning av arbetsproduktiviteten i taxibranschen jämfört med det totala näringslivet. Denna minskning sammanfaller med den kraftiga ökningen av antalet arbetade timmar som skedde vid denna tidpunkt. Efter liberaliseringen har arbetsproduktiviteten i taxibranschen utvecklats något sämre än i näringslivet.

Figur 9.2 Löneandel av förädlingsvärdet i taxisektorn och näringslivet 1980-2001

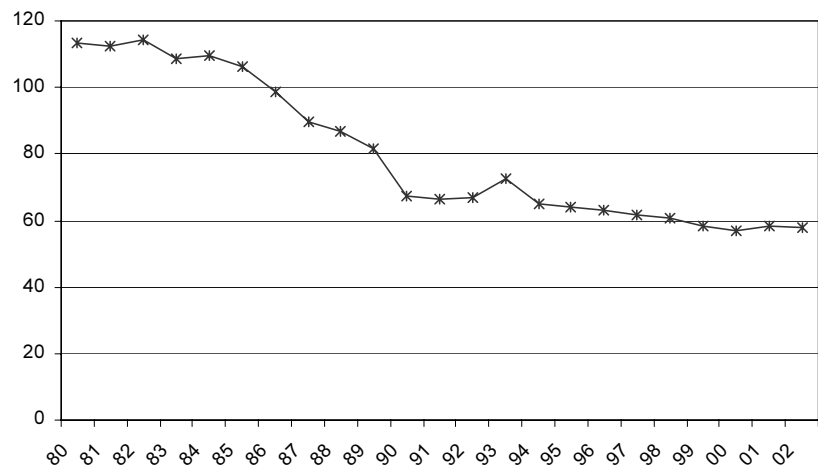
Procent



Källor: KI:s bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Figur 9.3 Utvecklingen av arbetsproduktionen mätt som förädlingsvärdet per arbetad timme i taxisektorn 1980-2002

Procent av näringslivets nivå



Källa: KI:s bearbetning av statistik från SCB.

Laitilas m.fl. (1995) undersökning visar att effektiviteten mätt som betald tid av totalt utbuden tid minskade mellan 1990 och 1994, medan effektiviteten mätt som betalda kilometer av totalt körda

kilometrar ökade. Brandt (1998) har i en undersökning av taxibranschen i Västerbotten undersökt effektivitetsutvecklingen mellan 1991 och 1997. Han fann att andelen betalda kilometrar av det totala antalet körda kilometrar inte förändrats nämnvärt över tiden. Att intäkterna per bil ökade mellan 1992 och 1997 berodde i stället på att antalet bilar minskade och att antal pass per bil ökade.

Den ökning av innovationerna på taximarknaden som förutsågs i förarbetena inför liberaliseringen har i huvudsak uteblivit. Lind och Wigren (1993a) menar att det beror på att taximarknaden till sin natur försvårade innovationer eftersom de innovationer som kan göras i huvudsak är organisatoriska förändringar, dvs. utvecklandet av olika former av koncept. Dessa är ofta svåra att ta patent på, vilket innebär att de kan kopieras av alla om de är lyckade. Den som har en idé måste därför få en högre avkastning på en potentiell innovation, eftersom den på kort tid kan kopieras gratis av andra. Om innovationerna ger en varumärkeseffekt, dvs. att kunderna föredrar bolaget framför bolag med samma service, kan dock innovationer vara lönsamma även om de inte kan patenteras.

9.4.3 Utvecklingen för de sysselsatta och företagsekonomisk utveckling

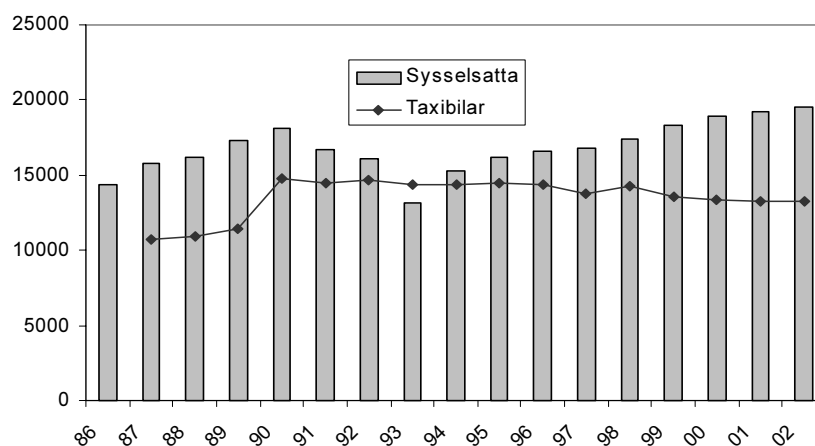
Eftersom de flesta som är sysselsatta i taxibranschen är egenföretagare behandlar vi i detta kapitel de sysselsatta och företagen i samma avsnitt.

Sett till perioden 1989 till 2003 ökade antalet innehavare av tillstånd att bedriva taxiverksamhet från 6 711 till 8 171 st., dvs. en ökning med 22 procent; det har dock skett en minskning med 10 procent från 1996 till 2003.

Som visas i figur 9.4 nedan minskade antalet sysselsatta inom taxibranschen de första åren efter liberaliseringen för att återigen öka efter 1993.⁷ Det är dock viktigt att påpeka att den tillgängliga statistiken inte skiljer på hel- och deltidssysselsatta, och därför kan vi inte redogöra för antalet sysselsatta i heltidsekvivalenter. Detta är en begränsning i en bransch som taxi där deltidsarbete är relativt vanligt.

⁷ Statistiken som ITPS tagit fram för utredningens räkning kommer från deras individ- och företagsdatabas som bygger på olika SCB-register; den SNI-kod som använts är 60.22.

Figur 9.4 Antalet sysselsatta i taxibranschen och antalet taxibilar 1986–2002



Källor: Institutet för tillväxtpolitiska studiers (ITPS) bearbetning av SCB:s statistik samt SCB.

Företagen i taxisektorn

I Sverige fanns vid årsskiftet 2003/04 enligt SCB 13 160 registrerade taxifordon, medan Svenska Taxiförbundet (2004) anger att det i mars 2004 fanns 14 294 taxifordon.

År 2004 fanns det 7 957 taxiföretag i Sverige, dvs. cirka 1,7 bil per företag.⁸ Taxibranschen karaktäriseras således av att företagen är relativt små. Samarbetet inom beställningscentraler innebär emellertid att kunderna inte alltid upplever producenterna som egna företagare.

Mellan 1991 och 2003 har utvecklingen gått mot allt fler företag med bara en bil (se tabell 9.2, nedan). Andelen företag med 2–5 bilar minskade däremot under denna period. Lind och Wigren (1993a) menar att utvecklingen mot mindre företag de första åren efter liberaliseringen var naturlig, med tanke på att den nya marknaden krävde ökad flexibilitet – något som i taxibranschen är svårare att uppnå för stora än för små företag. Andelen företag med fler än sex bilar minskade fram till 1996 för att därefter öka, och dessa var 2004 högre än 1991. Enligt Svenska Taxiförbundet (2004) har antalet aktiva tillståndsinnehavare, dvs. de som har fordon anmälda på trafiktillståndet, minskat med 11 procent mellan 1996 och

⁸ Uppgiften om antalet företag kommer från Svenska Taxiförbundet och gäller den 31 mars 2004.

2004, samtidigt som antalet fordon varit ungefär detsamma. Detta innebär att antalet fordon per aktiv tillståndsinnehavare har ökat under denna period.

Tabell 9.2 Andel av företagen uppdelat efter storlek, mätt som antalet bilar 1991, 1996 och 2003

Procent

<i>Antalet bilar</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2004</i>
1	55	70	71
2	26	18	15
3–5	16	11	10
6–10	2	1	3
> 10	1	0	1
	100	100	100

Källor: Svenska Taxiförbundet (1991, 2004) samt egna beräkningar.

Även om den svenska taximarknaden domineras av företag med endast en bil, så är företagsstorleken i Sverige ändå relativt stor jämfört med situationen i andra västeuropeiska länder. Enligt en undersökning av Bekke (2003) är Stockholm och Berlin de av 13 undersökta huvudstäder där antalet taxibilar per företagare är högst med 1,7. I många av huvudstäderna består marknaden så gott som uteslutande av enbilsföretag.

De flesta företag i den svenska taxibranschen drivs som enskilda firmor (se tabell 9.3).

Tabell 9.3 Bolagsformer inom taxisektorn 2004

Procent av bolagen

	<i>Enskild firma</i>	<i>Aktiebolag</i>	<i>Handelsbolag/kommanditbolag</i>	<i>Annan bolagsform</i>
Andel	74,8	21,7	3,2	0,3

Källa: Svenska Taxiförbundet (2004).

Vad karaktäriserar dem som är sysselsatta i taxisektorn?

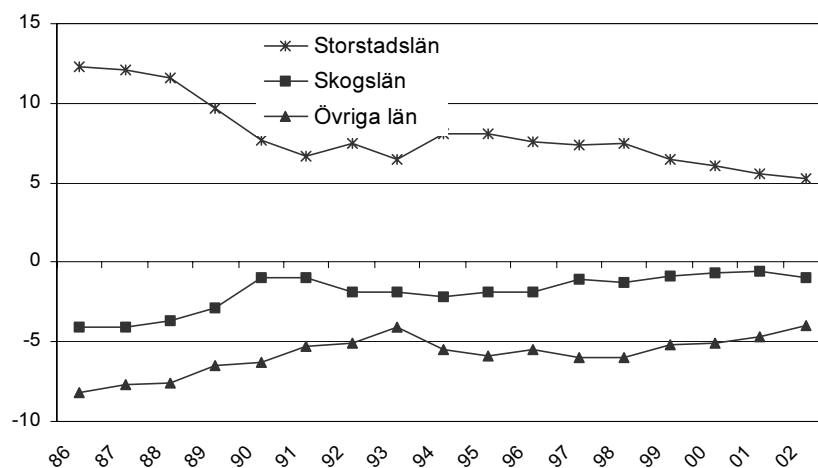
I taxisektorn är andelen kvinnor bland de sysselsatta låg – endast 17 procent 2002. Andelen har dessutom minskat från 22 procent 1990. Cirka 60 procent av de sysselsatta finns i storstadslänen, cirka 25 procent i övriga län och 15 procent i skogslänen. Dessa andelar har

varit relativt stabila mellan 1986 och 2002. I statistiken syns därmed ingen minskning av andelen sysselsatta i skogslänen efter liberaliseringen.

I näringslivet i dess helhet har andelen sysselsatta i storstadslänen ökat över tiden, och skillnaden mellan andelen i taxisektorn respektive andelen i näringslivet som är sysselsatta i storstadslänen har därför minskat. I figur 9.5 visas exempelvis att andelen sysselsatta i taxisektorn som var sysselsatta i storstadslänen var cirka 5 procentenheter högre än i näringslivet 2002.

Figur 9.5 Skillnaden i sysselsättningsandel i olika typer av län mellan taxisektorn och näringslivet 1986–2002.

Procentenheter



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

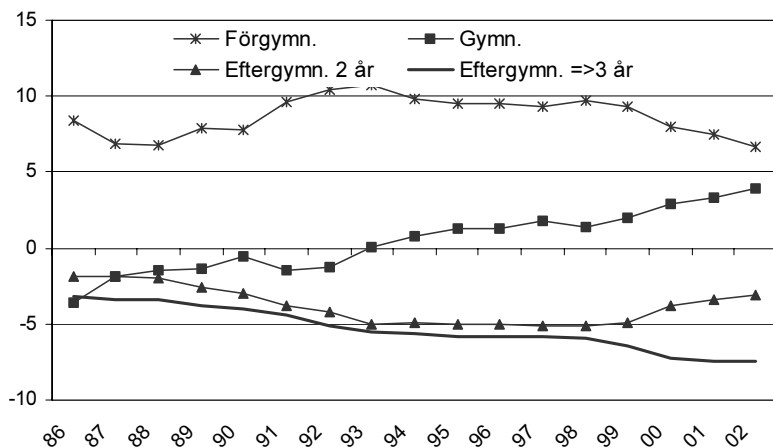
Taxibranschen karaktäriseras jämfört med det totala näringslivet av en relativt låg utbildningsnivå hos de sysselsatta. De sysselsatta inom taxibranschen har dock, precis som på den övriga arbetsmarknaden, en högre utbildningsnivå 2002 jämfört med 1986. Skillnaden gentemot det totala näringslivet har dock inte minskat över tiden, och när det gäller andelen eftergymnasialt utbildade har skillnaderna till och med ökat (se figur 9.6).

Andelen sysselsatta i taxibranschen som är äldre än 44 år är relativt hög jämfört med det totala näringslivet; 2002 var 50 procent 45 år eller äldre. Andelen unga (< 25 år) är relativt låg i taxibranschen och den har dessutom halverats från 11 till 5 procent mellan 1986 och 1992. Sett över tiden tycks de sysselsatta i

taxibranschen bli allt äldre i förhållande till näringslivet (se figur 9.7).

Figur 9.6 Skillnaden i utbildningsnivå mellan sysselsatta i taxisektorn och i näringslivet 1986–2002

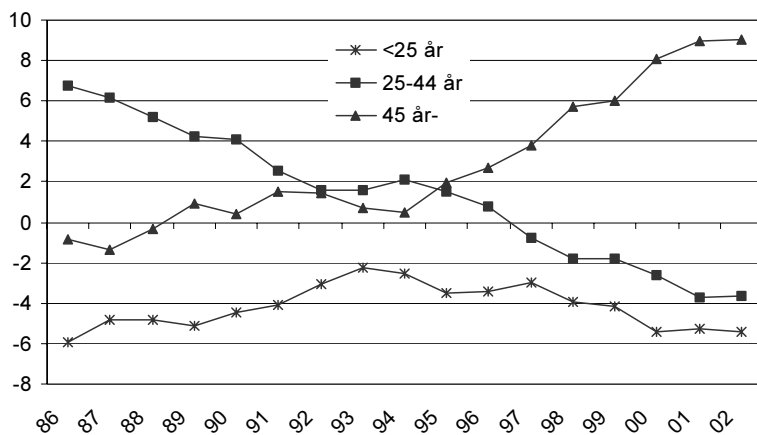
Procentenheter



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Figur 9.7 Skillnaden i åldersfördelning mellan sysselsatta i taxisektorn och i näringslivet 1986–2002

Procentenheter



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Inkomstutvecklingen

Regleringen före 1990 medförde, som beskrivits ovan, att efterfrågan på taxi ofta var större än utbudet, särskilt i storstäderna. Detta innebar att taxibilarna som regel inte hade några problem att finna en ny kund. Intäkterna per arbetad timme var därför höga, vilket medförde möjlighet till relativt höga löner för chaufförerna. SPK (1987) undersökte löneläget för taxibranschen 1975–1985 och fann att timförtjänsten låg högre än för genomsnittet inom LO/SAF-området. Taxiförare hade dessutom relativt sett högre löner 1985 än 1975. SPK menade att lönenivån i taxisektorn främst var ett resultat av regleringen som ledde till att kostnadsökningar kunde föras direkt vidare till konsumenterna.

Före liberaliseringen hade taxichaufförerna fasta löner, men kort efter liberaliseringen sade arbetsgivarna upp kollektivavtalet, mellan 1991 och 1993 saknades kollektivavtal. År 1993 slöts dock ett nytt kollektivavtal, där lönerna baserades på procent av inkört belopp. Denna typ av löneavtal är i dag det normala inom taxisektorn.

Regelutredningen har haft tillgång till två inkomstmått för taxibranschen – dels lönen per arbetad timma från nationalräkenskaper (NR), dels den årliga arbetsinkomsten från LOUISE.⁹ I LOUISE kan hänsyn inte tas till varifrån arbetsinkomsten kommer eller till arbetstidens längd, men SCB anger att kvaliteten för denna serie är högre än för NR-serien. Regelutredningen kommer därför att lägga störst vikt på serien från LOUISE men redovisa båda serierna.

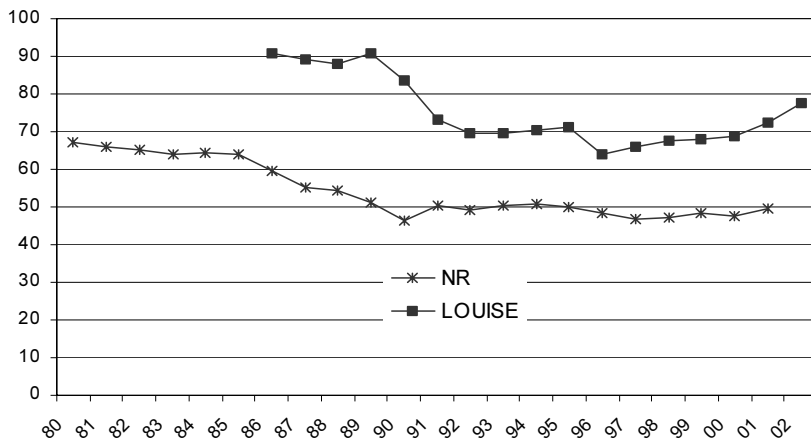
Båda dessa mått visar på sjunkande relativa inkomster inom taxisektorn. Enligt NR inleddes nedgången jämfört med näringslivet dock redan i mitten av 1980-talet, dvs. innan liberaliseringen genomfördes. Enligt LOUISE sjönk inkomsterna vid liberaliseringen 1990, och enligt denna källa var de årliga arbetsinkomsterna inte uppe på samma nivå i absoluta tal som 1989 förrän 1999. Inkomsterna har, enligt LOUISE, däremot ökat kraftigt 2001 och 2002. Enligt SCB är kvaliteten i LOUISE bättre än i NR, och vi kommer därför att lägga störst vikt vid denna förstnämnda serie.

Taxibranschen skiljer sig från många andra branscher i och med att väldigt få (5,5 procent 2002) av de sysselsatta har arbetsinkomster över 300 000 kronor om året. Inkomstspridningen inom taxisektorn ökade relativt kraftigt mellan 1990 och 1992, för att därefter minska till ungefär samma nivå som 1986 (se figur 9.9).

⁹ Den SNI-koder som använts för att ta fram statistiken är 60.22.

Figur 9.8 Medelinkomst för de sysselsatta i taxisektorn i förhållande till det privata näringslivet 1980–2002

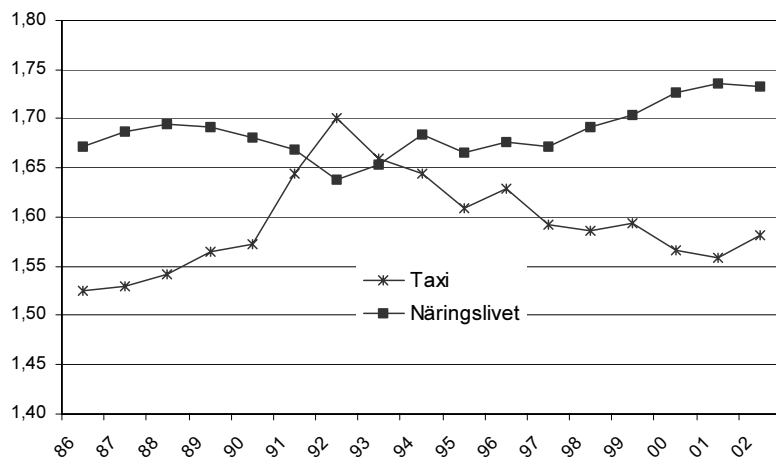
Procent



Källor: ITPS och KI:s bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Figur 9.9 Spridningen i årliga arbetsinkomster inom taxisektorn och näringslivet 1986–2002

Kvoten 90/50-percentilen



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

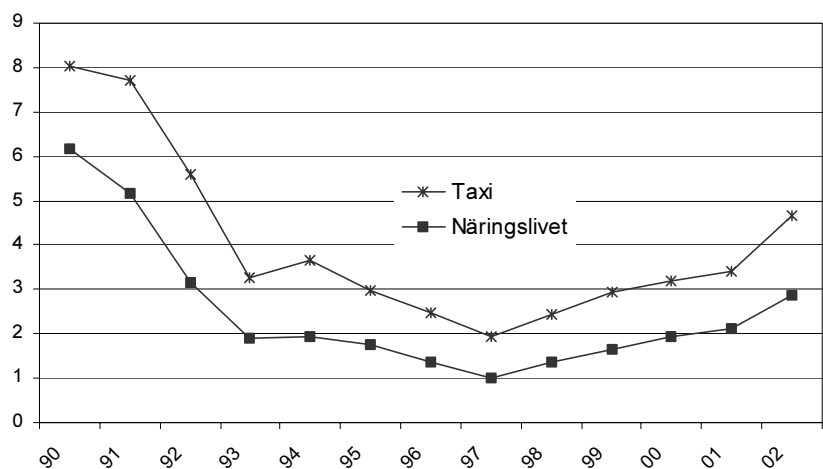
Sjukskrivningar

Sjukskrivningarna sjönk kraftigt i början av 1990-talet, för att sedan öka från mitten av 1990-talet. Regelutredningen har haft tillgång till statistik som visar den genomsnittliga sjukpenningen per sysselsatt, dvs. endast sjukskrivningar längre än 2 veckor finns med.

Eftersom lönenivån upp till en viss nivå påverkar sjukersättningen är det viktigt att också ta hänsyn till löneutvecklingen. Som framgår av figur 9.10 har sjukpenningen per sysselsatt i relation till förvärvsinkomsten varit högre i taxisektorn än i näringslivet under hela den undersökta perioden.

Figur 9.10 Genomsnittlig sjukpenning som andel av genomsnittlig förvärvsinkomst för sysselsatta inom taxisektorn respektive näringslivet 1990–2002

Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

9.4.4 Utvecklingen för kunderna

Detta avsnitt beskriver utvecklingen för kunderna när det gäller bland annat priser och tillgänglighet.

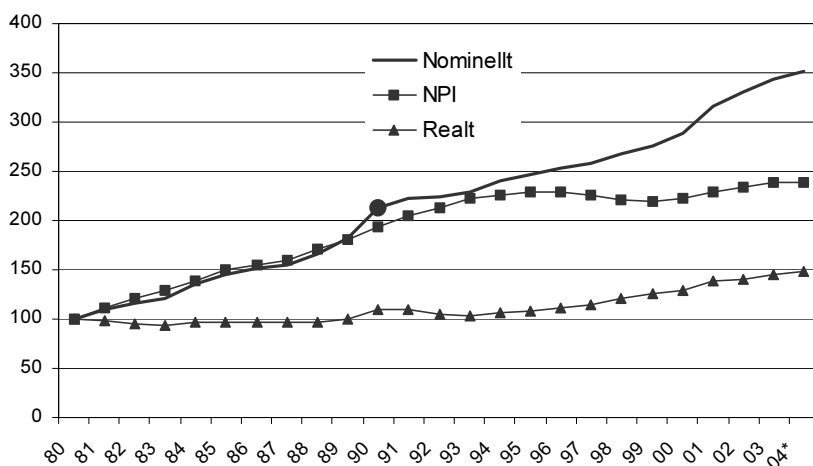
Priser

De flesta taxiresor på den svenska marknaden finansieras av den offentliga sektorn; enligt Svenska Taxiförbundets uppskattningar står den offentliga sektorn för ca 50 procent av den totala omsättningen, privata företag för ca 25 procent och privatpersoner för ca 25 procent.

I figur 9.11 nedan visas prisutvecklingen för privatpersoners taxiresor exklusive moms i nominella termer och relativt nettoprisindex (NPI).¹⁰ Fram till liberaliseringen den 1 juni 1990 (markerat med en punkt i figur 9.11) utvecklades taxipriserna ungefär som NPI, men direkt efter liberaliseringen ökade taxipriserna för konsumenterna kraftigt. Mellan andra och tredje kvartalet 1990 ökade priserna med drygt 10 procent och mellan andra kvartalet 1990 och andra kvartalet 1991 ökade priserna med 14 procent. Den 1 januari 1991 infördes dessutom moms med 25 procent på taxiresor, vilket höjde priserna inklusive skatt ytterligare. Priserna exklusive skatter sjönk 1991 och 1992 för att därefter öka snabbare än NPI. Mellan 1990 och 2004 har taxipriserna exklusive skatt för konsumenterna ökat med cirka 35 procent mer än NPI.

Figur 9.11 Prisutvecklingen exklusive skatt för taxi i KPI, nominellt och realt, samt NPI 1980–2004

Index (1980 = 100)



* januari–oktober

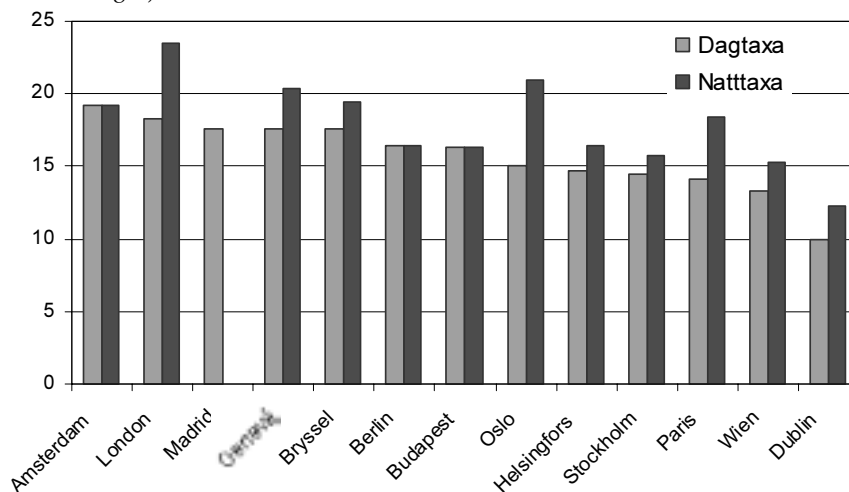
Källor: SCB samt egna beräkningar.

¹⁰ Den COICOP-kod som använts är 63.04.

Internationella priser

Enligt en undersökning av Bekke (2003) om taxipriserna i 13 europeiska huvudstäder 2002 hade Stockholm de fjärde lägsta priserna på dagtid och de tredje lägsta nattetid.¹¹ Skillnaderna mellan de flesta av städerna var dock relativt små (se figur 9.12).

Figur 9.12 Jämförelsepris för taxiresor 2002 i 13 europeiska länder
Kostnadslägesjusterade euro



Källa: Bekken (2003).

Offentliga sektorn

I Sverige är den offentliga sektorn den största köparen av taxiresor; 1999 var drygt 50 procent av den totala konsumtionen offentligt finansierad. I glesbygd kan andelen, enligt Pelli och Puu (2001), vara så hög som 90 procent. En utvärdering av effekterna av liberaliseringen för konsumenterna handlar därmed i stor utsträckning om effekterna för den offentliga sektorn.

Före 1990 tog taxiföretagen ut samma pris för samhällsbetalda som för privatfinansierade taxiresor. Efter liberaliseringen blev det dock möjligt för kommunerna och landstingen (hädanefter kommunerna) att upphandla sitt behov av sjukresor, färdtjänstresor och skolskjutsar. Därigenom blev konkurrensen på den lokala

¹¹ Jämförelsen använder den svenska normen för jämförelsepriser, dvs. framkörningsavgift samt en 10 kilometer lång resa som tar 15 minuter, och den tar även hänsyn till den generella prisnivån i respektive land.

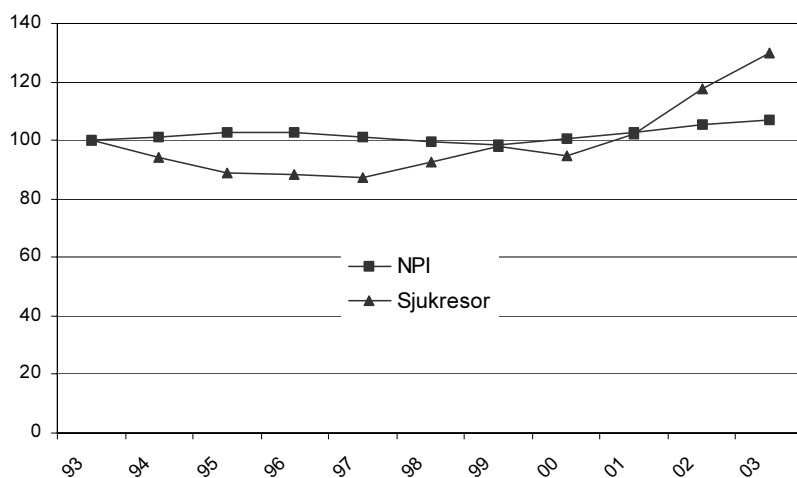
marknaden, samt det offentligas förmåga att göra en effektiv upphandling, avgörande för priset.

Eftersom det saknas officiell statistik för de konsumenter vars priser inte mäts i KPI är det betydligt svårare att beskriva prisutvecklingen på huvuddelen av taximarknaden. Landstingsförbundet för statistik över landstingens kostnader för sjukresor med taxi sedan man tog över ansvaret för dess från Försäkringskassan 1993. Problemet är dock att det finns en egenavgift för sjukresor med taxi som inte visas i Landstingsförbundets statistik. Detta innebär en potentiell felkälla för utvecklingen av de priser som landstingen betalar. Dessutom kan siffrorna snedvridas om längden på resorna förändras över tiden. Landstingsförbundet anser dock att genomsnittskostnaden ger en bra beskrivning av prisutvecklingen på upphandlande sjukresor med taxi.

I figur 9.13 nedan visas att landstingens genomsnittskostnad per sjukresa i löpande priser var ungefär lika höga 2001 som 1993. Därefter har genomsnittskostnaden per sjukresa ökat kraftigt och ligger cirka 30 procent över 1993 års nivå i löpande priser. Det är dock viktigt att påpeka att serien börjar 3 år efter liberaliseringen och att prisnedgången de första åren efter liberaliseringen därför inte finns med.

Figur 9.13 Den genomsnittliga kostnaden i kronor per sjukresa med taxi för landsting och NPI

Index 1993 = 100



Källor: Landstingsförbundet, Svenska Taxiförbundet, SCB samt egna beräkningar.

Enligt Krantz (1991), som undersökt kommunernas upphandlingar åren efter liberaliseringen, har graden av konkurrens betydelse för vilket pris kommunerna kan få i sin upphandling. Krantz (1991) undersökning härrör från strax efter liberaliseringen, då det i 30 procent av kommunerna inte hade förekommit några konkurrerande anbud. Dessa kommuner var i högre utsträckning glesbygds-kommuner än urbaniserade kommuner. I Nutek (1996) redovisas en enkätundersökning från 1995 av de effekter som kommunerna upplevde till följd av liberaliseringen. Där visas att mönstret med högre konkurrens och lägre prisökningar i storstäderna fanns kvar även ett par år senare.

I en studie av taxitrafiken i Västerbotten visar Brandt (1998) att kostnaderna för kommunernas upphandling endast minskat i de större orterna.¹² Den stora prispressen för dessa orter skedde vid den första upphandlingen, men priserna 1997 låg fortfarande under priserna från tiden före liberaliseringen.

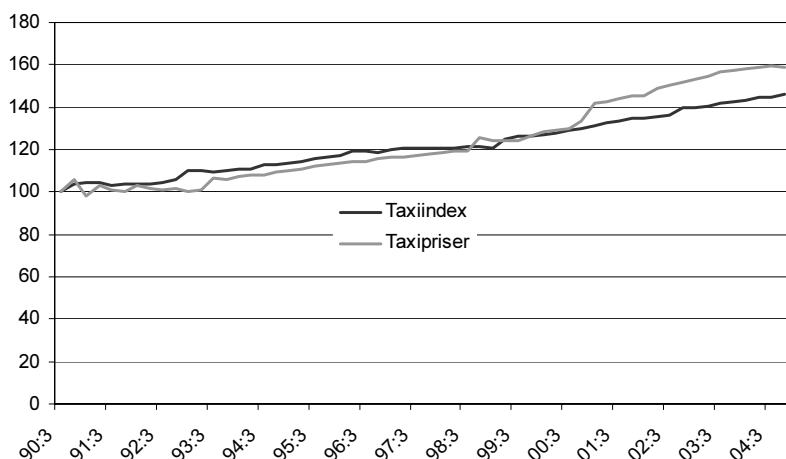
Kostnadsutvecklingen

Svenska Taxiförbundet tar fram ett produktionskostnadsindex för taximarknaden. Detta sträcker sig tillbaka till tredje kvartalet 1990, dvs. efter liberaliseringen. Fram till slutet av 2000 följde prisökningarna för taxi relativt väl utvecklingen av produktionskostnaderna. Därefter har emellertid taxipriserna ökat betydligt mer än produktionskostnaderna i övrigt. Den kraftiga prisökningen mellan tredje kvartalet 2000 och första kvartalet 2001 sammanfaller med en sänkning av momsen från 12 till 6 procent. Den skatterensade serie som vi använder visar dock att denna momssänkning inte tycks ha fått ett genomslag på priserna.

¹² Umeå och Skellefteå.

Figur 9.14 Taxipriser exklusive moms och taxiindex 1990–2004

Index tredje kvartalet 1990 = 100



Källor: SCB, Svenska Taxiförbundet samt egna beräkningar.

Förklaringar till prisutvecklingen

Liberaliseringen av taximarknaden har således inte inneburit att priserna totalt minskat relativt NPI. Priserna har även ökat snabbare än kostnaderna mätt som taxiindex. Det finns minst tre potentiella förklaringar till denna utveckling:

- Det fanns ett prisökningstryck till följd av prisregleringen.
- Företagen kunde använda sin marknadsmakt när prisregleringen upphörde.
- Kvaliteten har förbättrats, framför allt i form av förkortade väntetider, vilket har gett utrymme för prisökningar.

Prisökningstryck

Svenska Taxiförbundet (1991) ansåg att såväl den av Transportrådet satta taxan innan liberaliseringen som den av marknaden satta taxan det första året efter liberaliseringen låg under vad som krävdes för god lönsamhet. Enligt Ds 1987:8 var lönsamheten i taxi-branschen före liberaliseringen inte särskilt god, även om soliditeten och likviditeten var tillfredsställande, och denna dåliga lönsamhet skulle kunna innebära att det fanns ett uppdämt behov av prisökningar. Svenska Taxiförbundet (1991) menade också att taxeök-

ningarna var en anpassning till en rimligare prisnivå. De uttalade sin förvåning över de förväntningar om fallande priser som fanns i de förarbeten och propositioner som föregick liberaliseringen och menade att dessa förväntningar egentligen hade karaktären av förhoppningar.

Svenska Taxiförbundet (1991) pekade dessutom på att kommunerna och landstingen, som är de största köparna av taxitjänster, före liberaliseringen hade stort inflytande över det reglerade priset genom att man var remissinstanser till förslag om taxeförändringar.

Marknadsmakt

En potentiell förklaring till prisökningarna under de första åren efter liberaliseringen är, enligt Lind och Wigren (1993a), att ett monopol med pristak ersattes av ett monopol utan prisreglering. En annan förklaring till prishöjningarna anses av Lind och Wigren vara att taxiägarna levde kvar i den kultur som rådde före liberalisering, där bristande lönsamhet löstes med höjda priser – inte med minskade kostnader.

I Nutek (1996) redogörs för två faktorer som är avgörande för att skapa en fungerande konkurrens på tidigare monopolmarknader:

- För det första att den nya regelstrukturen på marknaden inte gynnar den före detta monopolisten jämfört med andra företag. Nutek menar här att reglerarna på taximarknaden kan kritiseras för att de tillät de före detta monopolisterna behålla telefonnummer och företagsnamn som var välkända hos kunderna.
- För det andra krävs ett prissystem som underlättar jämförelser mellan olika företag. Fasthållandet vid den så kallade brytpunktstaxan fram till 1998 innebar, enligt Nutek, att de aktiva konsumentvalen försvårades. Om taximarknaden dessutom karaktäriseras av exempelvis en hög grad av konsumentlojalitet är det svårt att skapa en fungerande marknad även om det inte finns några formella regler som förhindrar marknadsinträde.

Enligt NR ökade inte driftsöverskottet i taxisektorn jämfört med i näringslivet omedelbart efter liberaliseringen. Detta tyder på att liberaliseringen inte gav något utrymme för monopolprissättning. Driftsöverskottet har dock ökat kraftigt de senaste åren.

Annan produkt

En annan tänkbar förklaring till prisutvecklingen är att det inte är samma vara som handlas på taximarknaden före och efter liberaliseringen, eftersom taxi med lång väntetid kan skilja sig så mycket från taxi med kort väntetid. Därför går det inte att jämföra priserna över tiden och det är då inte givet att priserna ska minska även om konkurrensen ökar.

Den totala kostnaden för en taxiresa innefattar inte bara priset för själva transporten utan också rese- och väntetid. Tid har olika värde för olika kunder, beroende på vad kunden kunde ha gjort i stället för att vänta eller resa. För en arbetsgivare vars anställda producerar ett förädlingsvärde på 350 kronor i timmen motsvarar 5 minuters förlorad arbetstid en kostnad på cirka 30 kronor. Om resorna som företas kostar mellan 100 och 200 kronor innebär detta alltså att priserna kan höjas med 15–30 procent utan att kunden förlorar på detta, om väntetiden minskar med 5 minuter. Det är dessutom inte bara den rena väntetiden som borde räknas utan även de marginaler som en osäkerhet om tillgången till taxi kräver.

Den allmänna uppfattningen är att väntetiderna minskade till följd av liberaliseringen av taximarknaden. Det finns dock relativt få empiriska fakta för detta påstående. De två undersökningar på svenska data som Regelutredningen känner till har nått olika resultat, där Burdett och Fölster (1994) menar att väntetiderna minskade medan Laitila m.fl. (1995) visat på motsatt resultat.¹³

Enligt Burdett och Fölster (1994) var det naturligt att priserna steg efter liberaliseringen eftersom väntetiderna minskade. Deras beräkningar visar att väntetid värderas högt (670 kronor i timman) och därmed kan en något minskad väntetid (4 minuter i deras skattningar) medföra högre total konsumentnytta trots att priserna ökar.

I OECD (2003b) anses att det är möjligt att det inte bara finns en jämviktspunkt, dvs. ett pris där efterfrågan och utbud möts, när det gäller taxi. På grund av den effekt som väntetiden har på efterfrågan kan det finnas två alternativ – ett alternativ där priserna är höga, det finns många taxibilar och väntetiderna korta samt ett alternativ där priserna är låga, det finns få taxibilar och väntetiderna är långa.

¹³ Burdett och Fölster (1994) använde sig av information från taxametrarna och tog hänsyn till väntetiderna vid telefonbeställning medan Laitila m.fl. (1995) byggde sin undersökning på att förarna har fått föra manuella körjournaler och inte tagit hänsyn till väntetiderna vid telefonbeställning.

Det finns få undersökningar av hur det totala resandet med taxi utvecklats efter liberaliseringen. Det är därför svårt att bedöma hurvida priset tidigare var för lågt, dvs. om kunderna egentligen var beredda att betala mer för att få tillgång till taxi. Den enda undersökning av resandets utveckling som vi funnit finns i Lattila m.fl. (1995). De menar att efterfrågan på de stora orter de undersökt var ungefär konstant mellan 1990 och 1994, medan efterfrågan ökade på mellanstora och minskade på små orter.

Antalet taxibilar

Johansson m.fl. (2000) menar att aktörerna inom taxibranschen under våren 1990 började förbereda sig på liberaliseringen. Därigenom skedde en snabb förändring nästan över en natt när det nya regelverket infördes. Mellan december 1989 och december 1991 ökade antalet registrerade taxibilar med ca 3 000, vilket motsvarar ca 26 procent (SPK 1992). Liberaliseringen av taximarknaden innebär en dramatisk ökning av antalet taxibilar i Stockholm; enligt Burdett och Fölster (1994) ökade antalet från juli 1990 till början av 1992 med 36 procent.

I tabell 9.4 nedan redovisas antalet taxibilar i absoluta tal samt per 1 000 invånare på länsnivå för årsskiftet 1989/90 samt årsskiftet 2003/04. Där kan man se att utvecklingen efter liberaliseringen skiljer sig åt mellan länen. Antalet taxibilar har ökat mest i Stockholms län, Uppsala län och Södermanlands län, medan de största minskningarna skett i Kronobergs län, Kalmar län och Västmanlands län. I relation till befolkningen har antalet taxibilar ökat mest i Södermanlands län, Hallands län och Stockholms län.

Johansson m.fl. (2000) har redovisat siffror för hur antalet taxibilar per 1 000 invånare utvecklades mellan 1989 och 1999 på kommunnivå. De visar att antalet taxibilar under denna period ökade i en tredjedel av landets kommuner, var oförändrade i en tredjedel och minskade i en tredjedel. De fann däremot inget tydligt mönster för utvecklingen beroende på om kommunen var en glesbygdskommun eller inte.

Tabell 9.4 Utvecklingen av antalet taxibilar per län 1989/90 och 2003/04

Län	Antalet taxibilar			Taxibilar per 1 000 invånare		
	1989/90	2003/2004	Förändring	1990	2003/2004	Förändring
Stockholms län	3 517	4 641	32,0	2,1	2,5	16,5
Uppsala län	354	438	23,7	1,3	1,5	10,7
Södermanlands län	234	341	45,7	0,9	1,3	43,2
Östergötlands län	390	415	6,4	1,0	1,0	3,4
Jönköpings län	308	278	-9,7	1,0	0,8	-15,3
Kronobergs län	278	183	-34,2	1,6	1,0	-34,0
Kalmar län	287	235	-18,1	1,2	1,0	-16,0
Gotlands län	68	74	8,8	1,2	1,3	8,0
Blekinge län	149	140	-6,0	1,0	0,9	-5,6
Skånes län	1 100	1 341	21,9	1,0	1,2	13,1
Hallands län	247	330	33,6	1,0	1,2	21,0
Västra Götalands län	1 759	1 937	10,1	1,2	1,3	6,0
Värmlands län	341	297	-12,9	1,2	1,1	-9,9
Örebro län	237	266	12,2	0,9	1,0	11,6
Västmanlands län	235	272	15,7	0,9	1,0	15,1
Dalarnas län	294	320	8,8	1,0	1,2	13,8
Gävleborgs län	298	271	-9,1	1,0	1,0	-5,0
Västernorrlands län	304	319	4,9	1,2	1,3	12,2
Jämtlands län	262	267	1,9	1,9	2,1	8,4
Västerbottens län	410	384	-6,3	1,6	1,5	-7,8
Norrbottnens län	386	411	6,5	1,5	1,6	11,0
Totalt	11 458	13 160	14,9	1,3	1,5	10,0

Källor: SCB samt egna beräkningar.

Tabell 9.5 nedan visar att det finns stora skillnader i taxitäckningen per geografisk yta mellan länen. I Stockholms län fanns hela 712 taxibilar per 1 000 kvadratkilometer medan motsvarande siffra för Norrbottens län var 4 taxibilar. Stockholms län och Skåne län var de enda län som låg över 100 taxibilar per 1 000 kvadratkilometer.

Tabell 9.5 Antal taxibilar per 1000 kvadratkilometer 2004

	2004
Stockholms län	712
Uppsala län	62
Södermanlands län	56
Östergötlands län	39
Jönköpings län	27
Kronobergs län	22
Kalmar län	21
Gotlands län	24
Blekinge län	48
Skåne län	122
Hallands län	60
Västra Götalands län	81
Värmlands län	17
Örebro län	31
Västmanlands län	43
Dalarnas län	11
Gävleborgs län	15
Västernorrlands län	15
Jämtlands län	5
Västerbottens län	7
Norrbottnens län	4
Totalt	32

Källor: SCB samt egna beräkningar.

Kundnöjdhet

I den konsumentundersökning som Laitila m.fl. (1995) genomfört framgår att kunderna på större orter blivit mer nöjda med sina taxiresor trots ökade priser. Detta berodde främst på kortare väntetid men också på ett trevligare bemötande vid beställning av taxi.

Svenska Taxiförbundet har via undersökningsföretaget Zapera genomfört en kundundersökning av vilka faktorer som avgjorde kundernas val av taxiföretag 2003. I undersökningen angav 70 procent av allmänheten och 63 procent av de större företagen att de om möjligt valde ett särskilt bolag för sin taxiresa. Som framgår av tabell 9.6 nedan är den faktor som flest pekar ut som det viktigaste bakom valet av taxi att de kände till företaget sedan tidigare. Av undersökningen framgår även att allmänheten lade större vikt vid

trygghet och kort väntetid än vid priset. Priset var dock den variabel som kunderna var minst nöjda med.

Tabell 9.6 Svaret på frågan "Vad avgör vilket taxi du väljer?" 2003

Procent

	Allmänhet	Större företag
Känner till det sedan tidigare	86	87
Priset	50	52
Kort framkörningstid	25	32
Snygg och ren bil	30	34
Föraren	33	27

Källa: Svenska Taxiförbundet.

9.4.5 Internationella erfarenheter¹⁴

I detta avsnitt beskrivs de internationella erfarenheterna av liberaliseringar av taximarknaden.

USA

Taxibranschen i USA reglerades under 1930-talet, eftersom det då uppstod problem med överetablering till följd av den ekonomiska depressionen. I USA regleras taximarknaden på motsvarigheten till kommunnivå, vilket innebär att det inte finns något enhetligt regelverk för branschen. Såväl pris som tillträde har i de flesta fall reglerats. I början av 1980-talet fanns fri etablering endast i 12 procent av kommunerna; hälften av dessa kommuner var dock små (färre än 10 taxibilar).

I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet avreglerades den amerikanska taxibranschen i ett 15-tal större städer – prisregleringen slopades och i de flesta fall infördes fritt tillträde till marknaden. På grund av de problem som uppstod, främst i anslutning till flygplatserna, i form av oskäliga priser och dålig lönsamhet för företagen återreglerades dock taxi i de flesta av dessa städer.

Under 1990-talet har det skett viss liberalisering av tillträdesreglerna i några större städer medan priserna fortfarande regleras i dessa städer.¹⁵ I de flesta större städer är dock fortfarande såväl pris

¹⁴ Detta avsnitt baseras på Office of Fair Trading (2003b) där annat inte anges.

¹⁵ Bland annat Indianapolis och Cincinnati.

som antalet taxibilar reglerat. År 1998 reglerades 64 procent av taxibilarna av någon form av inträdesreglering och 76 procent av någon form av prisreglering.

Europa

I England och Wales kan de lokala myndigheterna välja vilken grad av reglering de önskar vad gäller pris och tillträde. För att kunna avslå en ansökan om tillstånd att bedriva taxiverksamhet krävs dock att myndigheterna kan visa att efterfrågan på taxitjänster är tillgodosedd. År 2003 begränsade 45 procent av de lokala myndigheterna antalet taxibilar, och bland de lokala myndigheterna i städerna var det 72 procent som begränsade antalet bilar (Office of Fair Trading, 2003a). Ungefär 95 procent av de lokala myndigheterna reglerar taxipriserna; det är endast vissa områden på landsbygden där priserna inte regleras.

Irland, Nederländerna och Norge har de senaste åren genomfört liberaliseringar av taximarknaden. I Irland och Nederländerna har inträdesregleringen tagits bort medan taxorna fortfarande regleras. Norge har däremot behållit regleringen av antalet bilar, men man har liberaliserat prissättningen på taxiresor i de större städer där det finns konkurrerande taxiföretag.

Nya Zeeland

Nya Zeeland var det land som först genomförde en övergripande liberalisering av taximarknaden i och med att såväl prisregleringen som inträdesregleringen slopades 1989. Sverige har tillsammans med Nya Zeeland gått längst i liberaliseringen av taximarknaden (Johansson m.fl. 2000). Det är endast i dessa båda länder som såväl tillträdet till marknaden som prissättningen är fri i hela landet. Sverige skiljer sig dock från Nya Zeeland genom avsaknaden av anslutningsplikt till en beställningscentral och avsaknaden av krav på beställningscentralerna att tillhandahålla service vissa tider. Dessutom måste företagen i Nya Zeeland rapportera till en myndighet vilka priser de har; dessa priser är de högsta tillåtna tills dess att ansvarig myndighet underrättas om annat.

Regleringsgraden

Sett till kraven på den som ämnar driva en taxirörelse är enligt Bekken (2003) kraven hårdast i Sverige, jämfört med övriga europeiska länder (se tabell 9.7). Dessa hårdare krav handlar framför allt om att företagarna måste göra ett prov och visa att man har relativt stora ekonomiska tillgångar.¹⁶

Tabell 9.7 Reglering av taximarknaden 2002

	Tillträde till taximarknaden	Typ av prisreglering
Belgien	Bestäms lokalt	Maxpriser
Finland	Nationella regler	Maxpriser
Frankrike	Nationella regler	Maxpriser
Irland	Fritt	Bestäms lokalt om fasta priser eller maxpriser.
Nederländerna	Fritt	Maxpriser
Norge	Nationella regler	Maxpriser men ingen reglering i de stora städerna.
Sverige	Fritt	Ingen
Storbritannien	Bestäms lokalt	Bestäms lokalt
Tyskland	Nationella regler	Fasta priser
USA	Bestäms lokalt	Bestäms lokalt
Österrike	Fritt	Fasta priser

Källa: Bekken (2003).

Effekterna av liberaliseringen¹⁷

I Sverige, Nya Zeeland och de städer i USA där liberalisering skett så ökade antalet fordon när etableringsfrihet infördes. Tillväxten varierade dock mellan länderna, troligtvis beroende på hur stora krav på servicenivå som ställdes. De länder och städer som slopat etableringshindren har dock som regel fått problem med överetablering, särskilt i anslutning till flygplatser.

I USA sjönk inte priserna utan ökade, särskilt för körningar till och från flygplatserna. Det var där ovanligt med priskonkurrens mellan företagen. Inte heller i Wales och England finns några tecken på att priserna skulle ha minskat mer i de områden som liberaliserat tillträdet till marknaden. I Nya Zeeland rapporteras dock

¹⁶ 100 000 kronor för det första fordonet och 50 000 kronor för varje ytterligare fordon.

¹⁷ Detta avsnitt bygger på Johansson m.fl. (2000) där annat inte anges.

att priserna har minskat i storstäderna medan resultaten från landsbygden är mer blandade.

I USA rapporteras att såväl produktiviteten som lönerna har utvecklats negativt till följd av liberaliseringen. När det gäller Nya Zeeland anses det däremot vara svårt att dra slutsatser om löner och produktivitet.

För Sveriges del visas i Laitila m.fl. (1995) att ökat utbud inte motsvarades av ökad efterfrågan i samma utsträckning under perioden 1990–1994, och därmed innebär liberaliseringen färre resor per bil. Därefter har inga liknande undersökningar gjorts för Sveriges del.

Toner (1996) har visat att de kommuner i England som hade störst ökning av taxibilar i England och Wales mellan 1990 och 1991 också hade den största ökningen av priset. Han menar att detta visar på att ett högre utbud innebär högre priser, eftersom varje bilägare måste nå en viss inkomst.

9.5 Tillsyn¹⁸

Ingen myndighet har i dag det övergripande ansvaret för att följa utvecklingen på den svenska taximarknaden, utan ansvaret är fördelat enligt följande.

Vägverket har det övergripande ansvaret för vägtrafiken i Sverige och verket är central förvaltningsmyndighet när det gäller fordon, yrkestrafik och körkort. Inom Vägverket ska det finnas en nämnd för yrkestrafikfrågor, och denna nämnd ska följa utvecklingen och lämna förslag till åtgärder. Regeringen har bemyndigat Vägverket att meddela föreskrifter för verkställigheten av yrkestrafikförordningen (1998:79) och om användningen av taxametrar. Vägverket har också ansvar för alla frågor som rör fordonsregistrering, och man har ett särskilt yrkestrafikregister där det finns uppgifter om bland annat taxi.

Länsstyrelserna är tillstånds- och tillsynsmyndighet för taxibranschen. De utfärdar tillstånd att bedriva taxiverksamhet medan Vägverket utfärdar den särskilda förarlegitimationen för taxi. Tillsynen av att kraven för dessa två tillstånd uppfylls sker dock från länsstyrelsen. Länsstyrelserna ska också verka för att kraven på trafiksäkerhet, trafikmiljö och arbetsmiljö uppfylls.

Polisen är ansvarig för att taxifordonen uppfyller ovanstående krav, att reglerna om prisinformation följs, att förarna innehar

¹⁸ Detta avsnitt bygger på SOU 2004:102 där annat inte anges.

taxilegitimation samt att vilobestämmelserna följs. Konkurrensverket övervakar att konkurrenslagen följs och Konsumentverket övervakar att prisinformations- och marknadsföringslagen följs. Skatteverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om skatter och vissa avgifter medan ekobrottsmyndigheten är ansvarig för samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

9.6 Analys av liberaliseringen

I detta avsnitt summeras utvecklingen av taximarknaden efter liberaliseringen och det görs också en bedömning av liberaliseringens effekter. Avsnittet avslutas med en utvärdering av liberaliseringsprocessen.

9.6.1 Utvecklingen efter liberaliseringen

Enligt NR ökade taximarknadens förädlingsvärde i samma takt som näringslivets åren närmast efter liberaliseringen. Från mitten av 1990-talet har dock taxisektorns andel av det totala förädlingsvärdet minskat. Enligt NR har driftsöverskottet i taxisektorn ökat kraftigt från mitten av 1990-talet, medan arbetsproduktiviteten har minskat.

Såväl antalet sysselsatta som antalet arbetade timmar har enligt den tillgängliga statistiken ökat efter liberaliseringen. Arbetsinkomsterna för de sysselsatta på taximarknaden minskade dock kraftigt efter liberaliseringen. I och med liberaliseringen ökade tillgängligheten till taxi på de flesta platser, särskilt i storstäderna. Utvecklingen av antalet taxibilar i relation till befolkningen skiljer sig åt mellan länen. Det finns dock inget tydligt mönster beroende på om det är ett glesbygdslän eller ett storstadslän.

Enligt Regelutredningen är det svårt att bedöma produktivetsutvecklingen i taxisektorn. Enligt NR har arbetsproduktiviteten efter liberaliseringen minskat jämfört med näringslivet. Detta kan delvis förklaras av att taxi är en verksamhet som är svår att effektivisera, men också av att antalet körningar per bil troligtvis har minskat. Osäkerheten i olika data gör att vi inte anser oss kunna bedöma produktivetsutvecklingen.

Prisutvecklingen för konsumenterna respektive landstingen, som upphandlar sjukresor, för perioden 1993–2003 visas nedan i tabell 9.8. Det är dock viktigt att påpeka att det inte är utvecklingen från

liberaliseringen 1990 som visas utan från 1993. För såväl de privata konsumenterna som landstingen har priserna under denna period ökat betydligt mer än NPI. För landstingen har priserna ökat ungefär i samma takt som produktionskostnaderna enligt taxiindex.

Tabell 9.8 Prisutvecklingen för taxi 1993–2003

Ökning i procent

	Procent
Privatpersoner (NPI)	50,0
Landstingen (genomsnittskostnad per resa)	29,7
NPI	6,9
Taxiindex	27,0

Källor: Landstingsförbundet, SCB, Svenska Taxiförbundet samt egna beräkningar.

Antalet företag har ökat på taximarknaden men eftersom de flesta företag är anslutna till beställningscentraler är ökningen av alternativ för kunderna inte lika stor. Innan liberaliseringen fanns det endast i Stockholm mer än en beställningscentral, detta innebär att koncentrationen i branschen har minskat efter liberaliseringen. Hur mycket koncentrationen minskat efter liberaliseringen är dock svårt att bedöma.

Tabell 9.9 Regelutredningens bedömning av taximarknadens utveckling efter liberaliseringen

	Utveckling
Koncentrationsgrad	Minskat
Producerad volym	?
Produktivitet	?
Lönsamhet	Ökat
Sysselsättning	Ökat
Sysselsattas inkomster relativt näringslivet	Minskat
Priser relativt den allmänna prisutvecklingen	Ökat
Tillgänglighet	Ökat

9.6.2 Liberaliseringens effekter

I alla analyser där effekterna av en reform ska beskrivas är huvudproblemet att särskilja vad som är en effekt av reformen och vad som beror på andra förändringar. När det gäller taxibranschen är det uppenbart att det ökade antalet bilar var en följd av att reglerna

liberaliserades. Priserna påverkades troligtvis såväl av att prissättningen släpptes fri som av att inträdesregleringen slopades.

Liberaliseringen av taximarknaden har som visats ovan inte inneburit att priserna minskat relativt NPI. Priserna förefaller även ha ökat snabbare än kostnaderna mätt som taxiindex. Det finns som redovisats i avsnitt 9.4.4 minst tre potentiella förklaringar till denna utveckling:

- Det fanns ett prisökningstryck till följd av prisregleringen.
- Företagen kunde använda sin marknadsmakt när prisregleringen upphörde.
- Kvaliteten har förbättrats, framför allt i form av förkortade väntetider, vilket har gett utrymme för prisökningar.

Regelutredningen anser att den kraftigare ökningen av priserna på taxiresor jämfört med NPI i huvudsak kan förklaras av att kostnaderna för produktionen av taxitjänster ökat mer än den allmänna prisutvecklingen. Sedan 1993 har dock priserna totalt ökat mer än produktionskostnaderna (mätt som taxiindex).

Regelutredningen anser att orsaken till de ökade priserna utöver kostnadsökningarna främst är att produkten taxiresa förändrats. Väntetid tillmäts av många taxiresenärer ett högt värde och de minskade väntetiderna gav därför utrymme för högre priser. Minskad väntetid kräver fler bilar och därmed färre körningar per bil, vilket måste kompenseras av högre priser.

Den kraftigare prisökningen för privatpersoners taxiresor jämfört med landstingens taxiresor kan troligtvis förklaras av att det tidigare skedde en subventionering av privatpersoners resor. Före liberaliseringen fick de som gjorde stora upphandlingar betala samma pris per resa som privatpersoner som gjorde få resor.

Den tidigare regleringen verkar ha hållit uppe lönerna på en nivå som inte var hållbar efter liberaliseringen. Liberaliseringen medförde därför minskade inkomster för de sysselsatta i taxisektorn. Lönerna har även pressats av de ökade problemen med illegal verksamhet inom taxinäringen. Denna press innebär dock inte en anpassning till en korrekt nivå på lönerna.

9.6.3 Hur fungerade liberaliseringsprocessen?

Statskontoret (2004) anser att det är uppenbart att reglerarna underskattade och missbedömde de omställningsproblem och olägenheter som liberaliseringen skulle komma att medföra, i synner-

het när det gäller kundens ställning i relation till producenterna och avsaknaden av konkurrens på lika villkor. Det har länge funnits problem med ekonomisk brottslighet på taximarknaden, vilket i sin tur har minskat möjligheterna för en rättvis och effektiv konkurrens. Taximarknaden störs även av problem med så kallad svarttaxi. Statskontoret (2004) menar att beslutfattarnas agerande för att komma till rätta med de problem som uppstod efter liberaliseringen var allt för passivt och utdraget.

Regelutredningen delar Statskontorets bedömning att beslutfattarna underskattade behovet av regleringar på taximarknaden och att de också reagerade allt för långsamt på de problem som uppstått.

Det finns ingen myndighet som har övergripande ansvar att följa utvecklingen på taximarknaden. Detta har, enligt Statskontoret (2004), medfört att kunskaperna om marknadsförhållanden och konkurrensutveckling på taximarknaden är bristande. Regelutredningen anser att det på en nyligen liberaliserad marknad måste finnas någon myndighet som har huvudansvaret för att följa utvecklingen på marknaden. Taximarknaden är ett tydligt exempel på behovet av detta.

9.6.4 Måluppfyllelse

Beslutfattarnas mål med liberaliseringen av taximarknaden var, enligt Statskontoret (2004), att öka konkurrensen och ge utrymme för nya idéer för att höja effektiviteten och åstadkomma prispress. Även om konkurrensen i de större städerna ökat, så har konkurrensen inte medfört sänkta priser. Som visats ovan kan detta delvis förklaras av att kortare väntetider kräver högre priser. Den ombalansering av priserna som liberaliseringen medfört har dock troligtvis inneburit ökad effektivitet. Det har uppkommit få innovationer på taximarknaden. Regelutredningen anser därmed att målet med liberaliseringen av taximarknaden endast delvis har uppnåtts.

Lind och Wigren (1993a) anser att det borde ha varit möjligt att förutse att en liberalisering skulle innebära ett ökat antal bilar, vilket i sin tur skulle ge högre och inte lägre priser. Detta borde man ha förutsett inte minst med tanke på de erfarenheterna från liberaliseringarna av taximarknaden i USA under början av 1980-talet som var kända innan den svenska liberaliseringen. Regelutredningen delar denna uppfattning.

9.7 Behovet av regelförändringar

I detta avsnitt ges Regelutredningens syn på behovet av regelförändringar inom taxisektorn.

9.7.1 Utgångspunkter

Som beskrivits tidigare innebar liberaliseringen att utbudet av taxi ökade kraftigt på de orter där tidigare efterfrågan var betydligt högre än utbudet. Den kraftiga ökningen av antalet taxibilar medförde att väntetiderna minskade men konkurrensen mellan taxi-företagen fick även effekter på efterföljandet av lagar och regler. Beslutsfattarna underskattade de behov av regleringar som liberaliseringen av taximarknaden medförde och det finns fortfarande stora brister i efterföljandet av lagar och regler på taximarknaden.

Det finns ett flertal rapporter som visar att den ekonomiska brottsligheten är relativt omfattande inom taxibranschen (se bland annat SOU 1997:111, SOU 1999:60 och SOU 2004:102). Skatteverket har i en promemoria till Utredningen om taxinäringen angivit att ca fyra miljarder kronor eller ca 20–25 procent av den totala omsättningen i taxisektorn undanhålls beskattning. Fusk med den ekonomiska redovisningen är ett hinder för rättvis konkurrens och hindrar därmed taximarknaden från att fungera effektivt.

För att skapa en mer välfungerande konkurrens är det därför avgörande att genomföra insatser för att minska fusket inom taxisektorn. Regelutredningen ansluter sig därför till de förslag som Utredningen om taxinäringen lämnat, mer om dessa i 9.7.2.

Beställningscentralerna kan ses som flaskhalsar på taximarknaden. Om kunderna är ovilliga att beställa från annat än stora beställningscentraler, eller om man inte har god information om annat än ett fåtal beställningscentraler, kan anknytning till beställningscentralen vara avgörande för huruvida man kan träda in på marknaden. Detta gäller särskilt i de kundsegment som styrs av upphandling och förbeställning av privatpersoner. Vem som har kontroll över denna flaskhals blir därför avgörande för vem som tillåts komma in på en stor del av marknaden. Tillgängligheten till beställningscentraler styrs i dag helt av företagen själva. Regelutredningen anser dock inte att problemen med tillträdet till beställningscentraler är så stora att det bör regleras.

Utvecklingen på taximarknaden skiljer sig delvis åt mellan de olika delmarknaderna på grund av de skilda förutsättningarna för

konkurrens. De delmarknader där privatpersoner är konsumenter karaktäriseras av asymmetrisk information och det är därför svårt att få dessa delmarknader att fungera väl. Det kan därför finnas skäl att reglera marknaden för de varor där kunderna har svårt att bedöma kvaliteten före köpet. Taximarknaden före liberaliseringen är dock ett exempel på hur regleringar där producentintressena väger tungt inte uppmuntrar en välfungerande marknad. Regelutredningen anser att de åtgärder som genomförts för att stärka konsumenternas ställning via tydligare prisinformation har varit värdefulla och att arbetet med att stärka konsumenternas ställning måste fortsätta.

För den offentliga upphandlingen har graden av konkurrens på den lokala marknaden stor betydelse. Nutek (1996) pekar på att det måste ske en avvägning mellan två aspekter vid upphandling – dels att få det lägsta möjliga priset för en viss kvalitetsnivå, dels att se till att konkurrensen fortlever. Om ett företag vinner all upphandling inom ett visst geografiskt område minskar sannolikheten att flera företag ska kunna vara med i budgivningen om upphandlingen nästa gång, vilket troligtvis innebär ett högre långsiktigt pris. Denna aspekt är särskilt viktigt på små marknader i glesbygden, där de av samhället upphandlade resorna utgör en mycket hög andel av de totala taxiresorna. Hur den offentliga upphandlingen genomförs är därmed avgörande för huruvida det kommer att finnas konkurrerande taxiföretag kvar på många orter.

9.7.2 Förslag

Regelutredningens förslag:

- Genomför reformer för bättre ordning när det gäller redovisningen av inkomster på taximarknaden.

Regeringen beslutade den 11 september 2003 att tillsätta en utredning med uppgift att göra en översyn av de bestämmelser som reglerar taxibranschen (dir. 2003:116). Utredningen antog namnet *Utredningen om taxinäringen* och man lämnade sitt slutbetänkande *Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen* (SOU 2004:102) den 11 november 2004. Där föreslås en rad åtgärder för att minska den ekonomiska brottsligheten inom taxisektorn.

Behovet av åtgärder för att minska det ekonomiska fuskets inom taxinäringen har utretts även tidigare. Regeringen beslutade den 5 februari 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att

undersöka förutsättningarna för och effekterna av att inom taxi-
trafiken införa krav på obligatorisk anslutning till beställnings-
central eller annat gemensamt organ (dir. 1998:5). Denna utredning
ansåg att nackdelarna övervägde fördelarna och föreslog därför att
det inte skulle vara obligatoriskt för åkare att tillhöra en beställ-
ningscentral. Utredningen föreslog dock i sitt betänkande *Kund-
vänligare taxi* (SOU 1999:60) att särskilda tömningscentraler skulle
byggas upp. I tömningscentralerna skulle enligt utredningens för-
slag innehavarna av tillstånd till taxitrafik tömma all information
från taxametern. Enligt utredningen skulle denna information
kunna fungera som kontrollmaterial vid myndigheternas tillsyn.
Även Branschsaneringsutredningen har föreslagit att taxifordons
taxametrar ska tömmas i en särskild tömningscentral (se SOU
1997:111).

Utredningen om taxinäringen anser att en förbättrad tillsyn är
den viktigaste åtgärden för att komma tillrätta med den ekono-
miska brottsligheten som finns inom taxinäringen (SOU
2004:102). Denna tillsyn anses inte fungera i dag. Länsstyrelsen är
den myndighet som är ansvarig av tillsynen över att den som har
trafik tillstånd bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser.
För en effektiv tillsyn krävs att myndigheterna samarbetar på ett
effektivt vis. Det finns redan i dag ett regionalt samordningsorgan
under ledning av landshövdingen som ska ta initiativ till myn-
dighetsgemensamma aktioner för att bekämpa ekonomisk brott-
lighet. Det finns även ett samarbetsorgan mot ekonomisk brotts-
lighet på central nivå, ekorådet.

Enligt Utredningen om taxinäringen har det i vissa län inte gjorts
någon egentlig samordning mellan myndigheterna för att motverka
brottslighet inom taxinäringen. Utredningen anser att de regionala
samordningsorganen mot ekonomisk brottslighet är ett lämpligt
forum för att ta initiativ till och planera olika tillsynsprojekt inom
taxinäringen. De regionala samordningsorganen bör även samar-
beta med myndigheter som i dag inte ingår i organen, exempelvis
försäkringskassan. Utredningen föreslår dessutom att regeringen i
regleringsbrev till länsstyrelserna och andra berörda myndigheter
framhåller att samarbete i syfte att förhindra ekonomiska och andra
brott inom taxinäringen ska prioriteras. Det bör även inom det re-
gionala samverkansorganet utarbetas en årlig rapport om den
ekonomiska brottsligheten, detsamma ska göras på central nivå av
ekobrottsmyndigheten.

För att underlätta myndigheternas tillsyn av taxinäringen föreslår
Utredningen om taxinäringen att information från alla taxametrar

ska överföras till särskilda redovisningscentraler (tömningscentraler). Minst 70 procent av taxiåkarna överför redan i dag information från taxametrarna till beställningscentraler eller andra redovisningscentraler. Detta ska främst vara en hjälp för att förbättra tillsynen. Informationen ska sparas i 10 år och det ska krävas tillstånd från länsstyrelsen för att driva en redovisningscentral. De kan bedrivas inom ramen för nuvarande beställningscentraler. Detta skapar ett potentiellt problem i och med att redovisningscentralerna då inte blir fristående från dem vars uppgifter de ska registrera. Utredningen om taxinäringen anser dock att kostnaderna skulle bli stora om beställningscentralerna inte tillåter vara registreringscentraler.

Utredningen om taxinäringen föreslår även att om det finns en avläsare för kreditkort i en taxibil så måste den vara ansluten till taxametern. Detta för att minska möjligheterna till fusk vid redovisningen av inkomster. För att minska problemen med sk. svart-taxi föreslås att det ska räcka med en enstaka körning för att det ska räknas som olaga yrkesmässig trafik.

Regelutredningen ansluter sig till samtliga förslag som Utredningen om taxinäringen lämnat.

10 Telemarknaden

Syftet med detta kapitel är att belysa utvecklingen inom telemarknaden efter den liberalisering av regelverket som inleddes i början av 1990-talet. Inledningsvis i avsnitt 10.1 görs en genomgång av vad som karaktäriserar telemarknaden. Här behandlas bland annat de teoretiska orsakerna till att konkurrensen på telemarknaden kan vara begränsad och behovet av regler. I avsnitt 10.2 diskuteras bakgrunden till den svenska telereformen. Avsnitt 10.3 innehåller en redovisning av processen kring liberaliseringen. I avsnitt 10.4 analyseras hur marknaden utvecklats efter liberaliseringen. Avsnitt 10.5 innehåller en kort beskrivning av tillsynen inom området. I avsnitt 10.6 redovisas kvarstående konkurrensproblem enligt Post- och telestyrelsen (PTS), Konkurrensverket och Konsumentverket. Avsnitt 10.7 innehåller en analys av liberaliseringen av telemarknaden, och avslutningsvis, i avsnitt 10.8, diskuteras behovet av regeländringar.

10.1 Vad karaktäriserar marknaden?

10.1.1 Skalfördelar på utbudssidan¹

Skalfördelar innebär i korthet att styckkostnaden för att producera en vara eller tjänst minskar med antalet enheter som produceras. De kan uppstå både på utbudssidan (dvs. i produktionen) och efterfrågesidan (dvs. i samband med efterfrågan eller konsumtion).

En rad olika faktorer bidrar till skalfördelar inom nära nog alla branscher, t.ex.:

- Fasta kostnader som är specifika för företaget och som inte stiger med produktionens storlek. Exempel är kostnader för

¹ Avsnittet bygger i huvudsak på Bergman (2004).

chefer, forsknings- och utvecklingskostnader samt kostnader för nödvändig infrastruktur inom företaget.

- En mer storskalig produktion låter det producerande företaget använda effektivare teknologi som är mer kapitalintensiv och som har större andel fasta kostnader och en mindre andel rörliga kostnader.
- En mer storskalig produktion innebär att de anställda kan bli mer specialiserade och därmed arbeta mer effektivt.
- Storskalig produktion blir också mindre sårbar för svängningar i efterfrågan, tillfälliga avbrott i produktionen etc.

Vid någon punkt kommer vissa av dessa faktorer att ha uttömt sina positiva bidrag och i stället bli till skalnackdelar – alltså att företagen blir för stora för att vara effektiva.

På telemarknaden hänger skalfördelarna framför allt samman med infrastrukturen. Byggandet av infrastruktur motsvarar mycket stora fasta kostnader, vilket kan fungera som ett inträdeshinder. De totala infrastrukturkostnaderna ökar naturligtvis i en situation med flera parallella nätverk, vilket innebär att åtminstone delar av telemarknaden har drag av naturligt monopol. En beräkning av Björkdahl och Bohlin (2003) uppskattar att investeringskostnaden för svenska 3G-nät skulle ha minskat med 5,4 miljarder kronor om de två konsortier som bildades i stället hade byggt ett gemensamt nät.

Även utan en duplicering av infrastrukturen kan de fasta infrastrukturkostnaderna per abonnent antas vara höga i glesbefolkade områden. Det kan därför vara användbart att i analysen av telemarknaden göra en distinktion mellan traditionella skalfördelar och vad som kan kallas täthetsfördelar. Täthetsfördelar innebär i korthet att genomsnittskostnaden minskar i och med att trafikvolymen ökar inom ett geografiskt område eller i en del av nätet. Täthetsfördelarna skiljer sig rimligen åt mellan fast och mobil telefoni samt mellan områden med hög respektive låg trafikvolym. Man kan t.ex. anta att täthetsfördelarna för mobiltelefoni är stora i glesbygdsområden medan de blir uttömda i storstadskärnor, så att antalet basstationer måste öka proportionellt i relation till trafikvolymen.

10.1.2 Skalfördelar på efterfrågesidan

Skalfördelarna på efterfrågesidan, i form av positiva nätverkseffekter, är avsevärda på telemarknaden. I korthet innebär begreppet att nyttan för en användare av att tillhöra ett nätverk ökar med storleken på nätverket. I sin enklaste form kan nätverkseffekterna mätas som den förändring i marginalnyttan som en enskild användare får av att antalet andra användare förändras. Till exempel ökar nyttan för en användare av mobil videotelefoni med antalet andra användare som också kan nyttja samma tjänst.

En annan, mer komplex, form av nätverkseffekt uppstår när två olika typer av användare är kopplade till ett nätverk, t.ex. 3G-användare och företag som utvecklar innehållstjänster för 3G-system. I exemplet ökar nyttan för användarna med antalet innehållsföretag inom nätverket, och vice versa. I praktiken hänger nätverkseffekterna ofta samman med skalfördelar på utbudssidan på så sätt att ju fler användare som finns i ett system, desto fler, bättre och billigare tjänster kan innehållsföretagen erbjuda.

Bergman (2004) föreslår att nätverkseffekterna har ännu större påverkan på telemarknaden än vad skalfördelar på utbudssidan har. Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) är operatörerna skyldiga att erbjuda avtal om samtrafik, dvs. att abonnenter hos en operatör ska kunna nå andra operatörers abonnenter. Detta är långt ifrån självklart i andra branscher. Inom tillverkningsindustrin används tvärtom ofta proprietära standarder som ett sätt att dominera en marknad.

Även inom telebranschen finns liknande erfarenheter. Mellan åren 1903 och 1918 fördes en intensiv kamp mellan Stockholms Allmänna Telefonaktiebolag (SAT) och Telegrafverket. SAT hade en helt dominerande ställning i Stockholm medan Telegrafverket dominerade resten av landet, och de bedrev inte samtrafik med varandra. Situationen bidrog bland annat till att Stockholm var Europas telefonföretag 1912, och att stockholmarna ville ringa till övriga landet behövde dubbla abonnemang. Detta bestod till 1918 när Telegrafverket köpte SAT:s nät (Kajiser 1994).

10.1.3 Parallell infrastruktur för mobil telefoni

När det gäller reglering av infrastruktur inom telesektorn finns det en avvägning mellan infrastruktur- och tjänstekonkurrens. Antingen förlitar man sig på att de aktörer som vill vara verksamma på tjänstemarknaden måste äga sin egen infrastruktur, eller så kan man med hjälp av tillträdesreglering stärka tjänstekonkurrensen genom att tvinga infrastrukturägare att sälja kapacitet i sitt nätverk till konkurrenter utan egen infrastruktur.

Avvägningen mellan de olika typerna av konkurrens bygger i grunden på avvägningen mellan nyttan av en "fri" konkurrens med relativt liten reglering respektive nyttan av skalfördelar. Infrastrukturkonkurrens innebär en möjlighet att minska mängden reglering, i och med att man inte behöver detaljerade regelverk som bestämmer vem som måste erbjuda tillgång till nätkapacitet och på vilka villkor.

Eftersom regleraren har ett informationsunderläge gentemot marknads parter kommer regleringen sannolikt alltid att innehålla ett mått av ineffektivitet, som bland annat kan påverka investeringsviljan på ett sätt som inte är effektivt. Därtill kommer andra regleringskostnader som till exempel den direkta kostnaden för regleringsverksamheten, lobbying etc. Infrastrukturkonkurrens medger också möjligheter till större variation i utbudet, eftersom det finns fler möjligheter att diversifiera produktionen med flera olika infrastrukturlösningar. Tjänstekonkurrens däremot låter branschen dra nytta av skalfördelarna. Om dessa är mycket stora i infrastrukturledet är det samhällsekonomiskt effektivt att alla tjänsteföretag använder samma nät. Särskilt i ett stort och glest befolkat land som Sverige kan det därför finnas skäl att vara uppmärksam på de samhällsekonomiska kostnader som är förenade med investeringar i parallella nätverk för mobiltelefoni.

På den svenska mobilmarknaden är det svårt att ge en entydig bild av vilket alternativ som är att föredra. De mest glesbefolkade delarna av landet är uppenbart naturliga monopol när det gäller täckning av mobilnät. Lika uppenbart är emellertid att storstadsregionerna inte är det. I licensvillkoren för 3G-tillstånden föreskrivs därför att tillståndshavarna får samarbeta genom att dela radioinfrastruktur i upp till 70 procent av befolkningstäckningen. De 30 procent av täckningen där de är tvungna att bygga egen infrastruktur motsvarar Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna, där man kan anta att skalfördelarna inte är så stora att de överväger vins-

terna med infrastrukturkonkurrens. Denna regel om möjligt samarbete i infrastrukturbyggnaden har lett till att det nu byggs två parallella infrastrukturer för de fyra operatörer som är verksamma på marknaden. Enligt den tidigare nämnda beräkningen (Björkdahl och Bohlin2003) skulle investeringskostnaden ha minskat med 5,4 miljarder kronor om tillståndshavarna i stället enats om att bygga ett gemensamt nät. Å andra sidan har inte varje tillståndshavare byggt sitt eget nät, vilket med samma resonemang borde motsvara en samhällsekonomisk besparing. Det återstår också att se vilka effekterna blir av den begränsade infrastrukturkonkurrens som blir resultatet av de två bildade nätkonsortierna.

10.1.4 Kompatibilitet och standardisering

Teleindustrin är ett tydligt exempel på vad som kan klassificeras som ett starkt kopplat system, dvs. att systemet, för att fungera som en helhet, är starkt beroende av att alla dess delar är anpassade till varandra. Begreppet används oftast i relation till de tekniska beståndsdelarna av systemet, men även administrativa och ekonomiska processer behöver vara samordnade.

Historiskt sett har starkt kopplade system även i hög grad varit starkt vertikalt och horisontellt integrerade, ofta som nationella monopol. I takt med att teletekniken utvecklades så att det blev möjligt att telefonera över långa avstånd ökade dock behovet av att på motsvarande sätt koordinera de nationella telenäten till ett sammanhängande internationellt telesystem. Med start på 1920-talet uppstod därför internationella samarbetsorgan för att enas på internationell nivå om tekniska standarder, administrativa rutiner, principer för ersättning etc. (Jeding 2001).

Uppgiften att ta fram internationella standarder för telekommunikation ligger i dag främst hos FN-organet Internationella teleunionen (ITU) och dess sektor ITU-T, där FN:s samtliga medlemsstater finns representerade. Under de senaste decennierna har emellertid denna ”statsledda” standardisering minskat i relativ betydelse. Den snabba tekniska utvecklingen inom sektorn har gjort den långdragna processen att förhandla fram globalt fungerande standarder allt mindre relevant. Marknaden har i stället allt mer kommit att förlita sig till de facto-standarder som arbetas fram av industrin. Detta har lett till att industrin i dag har ett mycket begränsat intresse av arbetet inom ITU-T. En annan orsak till det

begränsade intresset är att de nationella telemarknaderna liberaliserats i de flesta länder i världen.

Under tiden före liberaliseringen representerades Sverige i sådana förhandlingar av Televerket, som drev ett nationellt monopol.

I en situation med ett stort antal företag verksamma på marknaden har Sverige ofta representerats av PTS i ITU-T-arbetet. Med en sådan ordning är det dock ett problem att PTS funktion främst blir att agera som en mellanhand samt att bevaka utvecklingen. De respektive företagen som ska tillämpa standarderna, och därför har synpunkter på deras utformning, har i praktiken valt att finna marknadsmässiga lösningar på många av de standardiserings- och samordningsproblem som uppstår.

10.1.5 Tillträdesreglering

Av en rad skäl som redovisas i kapitel 3 kan man anta att nätverksindustrier inte spontant kommer att karaktäriseras av en fungerande konkurrens. Dessa skäl gäller mycket tydligt på telemarknaden. Kärnfrågan i regleringen handlar om att ge nya aktörer tillträde till flaskhalsresurser på villkor som gör det möjligt för dem att utmana de redan etablerade spelarna.

Radiospektrum för mobiloperatörer eller accessnät för fasta teleoperatörer är helt nödvändiga resurser för att nå konsumenterna. Dessa flaskhalsresurser är begränsade, eftersom samtliga konkurrerande företag omöjligt kan äga sin egen infrastruktur. Kostnaden för att duplicera det fasta accessnätet gör att denna delmarknad visar tydliga drag av naturligt monopol.

På mobilområdet utgör radiofrekvenser en begränsad naturresurs, som ytterligare begränsas av det system varigenom frekvensmyndigheterna bestämmer vilka tjänster som ska få finnas i de olika frekvensbanden.

Andra delmarknader, som till exempel operatörs- eller innehållstjänster, uppvisar inte samma drag av naturliga monopol. De är emellertid beroende av infrastrukturen för att nå sina kunder. Detta innebär i sin tur att den aktör som kontrollerar flaskhalsresursen kan sträcka ut detta inflytande och få en maktposition även i följande led av värdekedjan. Exempelvis kan den som äger infrastrukturen för mobilnät också påverka vilka operatörer och innehållsle-

verantörer som får använda infrastrukturen eller på vilka villkor de ska släppas in.

Om till exempel ett företag som äger infrastruktur, och därmed kontrollerar en flaskhals, samtidigt verkar på operatörsmarknaden innebär detta att denna operatör kan utnyttja sin position för att få fördelar över de andra operatörerna som saknar egen infrastruktur. De nätlösa företagen är därför beroende av att sluta avtal med nätägarna för att kunna nå sina kunder. De etablerade nätföretagen har däremot inget intresse av att upplåta sitt nät åt sina konkurrenter – åtminstone inte på villkor som skulle innebära att konkurrenterna kan ta kunder från nätföretagen. I en förhandlingssituation om ett avtal har alltså parterna dels helt motstående intressen, dels fundamentalt olika förhandlingsstyrka, eftersom det nätlösa företaget är helt beroende av nätägaren men inte vice versa.

Det är således lite som talar för att företag utan egen infrastruktur skulle kunna konkurrera framgångsrikt i avsaknad av en reglering som tvingar fram avtal om att nätlösa operatörer ska få tillgång till flaskhalsresurserna på samma villkor som det nätägande företags egen operatörsverksamhet. Erfarenheterna från den svenska telemarknaden styrker den slutsatsen.

Det faktum att det kan finnas fler än en infrastrukturägare innebär inte automatiskt att problemet är ur världen. Om antalet nätägare på marknaden är tillräckligt litet för att de ska kunna förutse eller kontrollera varandras aktiviteter är deras incitament starka för att samarbeta på ett oligopolistiskt sätt för att förhindra ytterligare inträde på marknaden, vilket skulle öka konkurrenstrycket på marknaden.

10.1.6 Spektrumallokering och spektrumtilldelning

Elektromagnetiska vågor kan överföras genom rymden och i atmosfären. Genom radiokommunikation kan man kommunicera på avstånd utan att använda fasta ledningar, vilket används för en mycket stor mängd kommunikationstekniker – alltifrån fjärrkontroller till mobiltelefoni, kommunikationssystem för taxibilar och TV-utsändningar via satellit. Det ekonomiska värdet av utrymmet för radiovågor (radiospektrum) är mycket stort, och tillgången till radiospektrum är en direkt förutsättning för många kommunikationstjänster. En omfattande elektronikindustri bygger direkt på spektrumanvändning. Tjänster som är beroende av spektruman-

vändning fungerar som insatsfaktorer i nära nog varje sektor av den moderna ekonomin. En uppskattning av det ekonomiska värdet av radiospektrum för EU-området anger att det uppgår till 2–2,5 procent av EU:s samlade BNP (Analysys Consulting m.fl. 2004).

Man kan se radiospektrum som en gemensam naturresurs utan ägare, men det är ingen obegränsad resurs. Det är inte heller möjligt för ett obegränsat antal användare att dela resursen, eftersom en användares nyttjande kan orsaka störningar för en annan. Olika frekvenser inom radiospektrum har dessutom olika egenskaper, vilket gör frekvenserna lämpade för olika typer av användning. I praktiken är ett frekvensbands lämplighet för en viss typ av användning ytterligare begränsad, eftersom nödvändig utrustning kan behöva vara definierad för ett visst frekvensband för att tillvarata skalfördelar i tillverkningen.

I många delar av Sverige är radiospektrum i dag en knapp resurs; efterfrågan överskrider den tillgängliga mängden radiospektrum. Det finns dock skäl att tro att det administrativa system som i dag används för att fördela rätten att använda radiospektrum gör detta till en knappare resurs än det skulle behöva vara (Ewertsson och Hultkrantz 2004, Analysys Consulting m.fl. 2004).

Spektrumfördelningen har två dimensioner:

- vilka typer av användning ska tillåtas i respektive frekvensband – *allokering*
- vem ska få använda frekvenserna – *tilldelning*.

Traditionellt i Europa har man använt ett centraliserat tillvägagångssätt, där en statlig myndighet har fattat alla beslut om såväl allokering som tilldelning. Metoden har varit inriktad på, och framgångsrik i, att minimera störningar i radiokommunikationen. Den centraliserade beslutsmodellen ställer emellertid mycket stora krav på den myndighet som fattar besluten att den väljer rätt tjänster, tekniker och användare. I och med att efterfrågan på spektrum har ökat mycket kraftigt under de senaste decennierna har också risken ökat för att besluten leder till ineffektiva allokeringar och tilldelningar.

I och med teknik- och marknadsutvecklingen under de senaste årtiondena har en rad nya tjänster uppstått som ställer delvis nya krav på spektrumfördelningen. Frekvensutrymmet används i allt högre grad för telefoni och datakommunikation. För sådana tjänster varierar nyttjandet av frekvenserna mellan olika tidpunkter

väsentligt mer än för traditionella tjänster som t.ex. radio- och TV-utsändningar. Ett annat viktigt drag i utvecklingen är att det ständigt tillkommer nya tjänster och produkter som är beroende av tillgång till spektrum. Många av dem är helt oprövade, och deras marknadspotential om och när de når full spridning är okänd. Dessa faktorer gör att det är nära nog omöjligt för en central myndighet att besluta om allokering och tilldelning, så att spektrumfördelningen blir samhällsekonomiskt effektiv, dvs. så att det begränsade spektrumutrymmet genererar det största ekonomiska värdet.

För andra begränsade resurser som kräver någon form av exklusivitet i användningen – exempelvis tillgången till mark, skog eller fiskerättigheter – har det gradvis uppstått system med äganderätter som kan köpas och säljas på en marknad. Fördelarna med att använda en marknadsmekanism snarare än planekonomiska principer för att fördela rättigheterna är uppenbara. Till exempel har användarna själva bättre tillgång än en central myndighet till relevant information om värdet av deras användning. Omfördelningen av rättigheterna går dessutom snabbare om de överförs direkt från den som innehar dem till den som vill köpa dem, än om en central myndighet först ska dra in rättigheten för att sedan fördela ut den till en ny användare.

En marknad innebär också att det finns incitament för en innehavare av en rättighet att sälja den till en annan aktör som värderar den högre, vilket gynnar effektiviteten i användningen.

Internationellt pågår nu en utveckling emot en mer marknadsorienterad styrning av radiospektrum. I Australien, Nya Zeeland, Guatemala, USA och Kanada har man infört relativt långtgående reformer för att överföra beslut om allokering och tilldelning till marknadens aktörer (Analysys Consulting m.fl. 2004).

Även i Sverige utvecklas regelverket mot att bli mer marknadsorienterat. I och med lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) får PTS använda auktioner för att tilldela radiotillstånd. Även överlåtelser av radiotillstånd är tillåtna, under förutsättning att PTS godkänner överlåtelserna. Det är dock fortfarande svårt att ändra tillstånden till att gälla någon annan användning, vilket innebär att allokeringen fortfarande är hårt styrd. I praktiken har också mycket få överlåtelser av radiotillstånd ägt rum sedan lagen trädde i kraft. Det är med andra ord långt kvar till en fungerande marknad för spektrum eller radiotillstånd.

10.2 Bakgrunden till den svenska telereformen²

I avsaknad av ett regelsystem liknande det som fanns i USA för att hantera trustproblem kom den dominerande lösningen i Sverige, liksom i andra europeiska länder, för att hantera nätverksföretagens makt att bli att de förstatligades eller kommunaliserades. I västra Europa drevs dock sådana nationaliseringar inte primärt av socialiseringsiver (Newbery 1999) utan av att detta framstod som den enda utvägen i brist på andra medel för att hantera de särskilda problemen som fanns i nätverksbranscherna. De starka synergier som fanns i dessa branscher – såväl i produktionen (naturliga monopol) som i konsumtionen (nätverksexternaliteter) – skapade maktfulla monopol. I frånvaro av tillträdesreglering som kunde göra en fortsatt konkurrens möjlig i exempelvis en situation där telekunder ville kunna ringa ett samtal mellan olika lokala nätverk återstod bara monopol, och i frånvaro av en kraftfull konkurrenslagstiftning som kunde balansera monopolens makt återstod bara nationalisering.

Monopoliseringen skedde inte momentant i Sverige. Från att till en början ha motarbetat utvecklingen av privata telenät valde Telegrafstyrelsen på 1890-talet i stället att börja köpa upp dessa, och vid slutet av första världskriget var alla nät samlade i statens ägo. Televerkets monopol accepterades, om än till en början motvilligt av riksdagen, men det blev inte lagstiftat, vilket det blev i till exempel de nordiska grannländerna. Ett skäl för att verkets monopolställning accepterades var att det tog ansvar för utbyggnaden av ett heltäckande nationellt nät (Andersson-Skog 1997).

I slutet av 1970-talet började det svenska Televerkets ledning ana att nya tider var på väg och att de nationella monopolens dagar var räknade. För Televerkets del var detta emellertid inte bara ett hot. Intressanta perspektiv öppnades för exportutveckling, åtminstone om man fick något sånär fria händer (Carleheden 1999). Sverige låg i världstopp, vid sidan av USA och Kanada, när det gällde telenätens utbyggnad och användning, låga samtalspriser och teknisk standard. Denna framträdande ställning grundlades redan under 1800-talet i den unika konkurrenssituation som då rådde för denna bransch i Sverige. En bidragande orsak till att denna konkurrenssituation sedan vidmakthölls var LM Ericssons exportframgångar och det nära samarbete som växte fram mellan Televerket och Ericsson (IVA 2004). Från 1977 slog Televerket med kraft in på en inter-

² Avsnittet bygger på Hultkrantz (2004), om inte annat anges.

nationellt inriktad strategi. Verket byggde under några år upp mellan 40 och 50 dotterbolag och delägda bolag för att sälja hård- och mjukvara på utlandsmarknaderna. År 1992 svarade dessa för 30 procent av verkets omsättning (Karlsson 1998). År 1989 bildades Swedish Telecom International och två år senare bildades Unisource tillsammans med de nationella teleoperatörerna i först Nederländerna och sedan även Schweiz och Spanien.

För att kunna fullfölja sin strategi som ett internationellt verksamt företag i strategiska allianser ansökte Televerket 1990 hos regeringen om att få bli ombildat till aktiebolag. Man bad även om en utredning i konstruktiv anda om förutsättningarna för att en del av aktierna skulle säljas, så att företaget kunde börsnoteras. Därmed skulle verket kunna skaffa riskkapital för den internationella expansionen.

Denna skrivelse blev startskottet för de genomgripande institutionella ändringar som sedan följde, med en ny telelag 1993 och ombildningen till aktiebolaget Telia samma år. Börsnoteringen kom dock att dröja till 2000, när staten sålde 30 procent av sitt aktieinnehav.

En ytterligare faktor som bidrog till denna snabbhet var de förutsättningar som detta gav för Ericsson att komma in på tidigare stängda exportmarknader. Företaget fick möjlighet att som ett av de första utländska företagen komma in på USA-marknaden genom att man kunde hänvisa till att motsvarande möjligheter (*reciprocal opportunities*) erbjöds i Sverige (IVA 2004).

Trots att Telia var en horisontellt och vertikalt integrerad koloss som kunde förväntas göra processen kort med vilken konkurrent som helst på den inhemska marknaden, avvisades tankar på att skilja av enskilda affärsområden (kabel-tv, mobiltelefoni) eller den del av infrastrukturen som inte kunde konkurrensutsättas (koppar-accessnätet) och lägga dessa i särskilda bolag. Inte heller infördes några mer kraftfulla regleringar för att tygla det bolagiserade monopolet. Resultatet blev att 1993 års telereform blev mycket liberal till formen, men inte nödvändigtvis till innehållet.

Avsaknaden av regleringar i 1993 års telelag innebar att det uppstod ett betydande glapp mellan den formella och den faktiska etableringsfriheten på den svenska telemarknaden. Särskilt gällde detta fast telefoni, där det dröjde nio år innan konkurrensförhållandena blev någorlunda rättvisa (se nedan). Men eftersom branschen 1993 stod inför flera viktiga teknikskiften, i synnerhet när det gällde digital mobiltelefoni, fanns ändå ett betydande utrymme för nya

företag att etablera sig och konkurrera med Telia på områden där företaget inte hade samma försprång.

Den svenska marknaden väckte även ett stort internationellt intresse till följd av den tidiga liberaliseringen, vilket kanske även förstärktes av det svenska inträdet i EU. Styrkan i den konkurrens som uppstod på den inhemska marknaden kom av allt att döma som en stor överraskning även för Telia.

På dessa nya marknader var konkurrensen tuff. Operatörerna slogs om kunderna, bland annat genom subventioner till mobiltelefoner och förmånliga Internetabonnemang. Detta innebar omfattande investeringar och ett snabbt genomslag för nya teknologier. För både digital mobiltelefoni och bostadsaccess till Internet hade Sverige den högsta marknadspenetrationen i världen i slutet av 1990-talet. Som en följd av detta passerade omsättningen på de nya marknaderna (inräknat Internetuppkoppling och samtal i det fasta nätet till och från mobil) den traditionella telefonins (dvs. samtal och fax helt via det fasta nätet) redan år 2000 (Hultkrantz 2002).

10.3 Liberaliseringsprocessen³

Teleområdet styrdes fram till bolagiseringen av Televerket och införandet av telelagen 1993 i stor utsträckning genom Televerket och dess myndighet och mandat. I den mån statsmakterna styrde Televerkets verksamhet skedde det genom generella instruktioner och direktiv till verket. I hög grad styrde dock Televerket självt över hur verksamheten skulle utformas. På flera områden var Televerket dessutom myndighet över marknadens aktörer.

10.3.1 1988 års telepolitiska beslut

Det telepolitiska beslutet 1988 innehöll nya mål och en ny inriktning för telepolitiken. Televerkets roll, liksom statens regionalpolitiska och sociala ansvar, diskuterades. En ny myndighet, Statens telenämnd, som skulle ta över Televerkets uppgifter att utfärda föreskrifter om anslutning av utrustning för det allmänna telenätet inrättades. Anslutningsmonopolet (Televerkets ensamrätt att ansluta kontorsväxlar och myntapparater) beslöts successivt avvecklas.

I propositionen angavs följande:

³ Avsnittet bygger på Statskontoret (2004).

Det övergripande målet för den svenska telepolitiken ska vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar ska erbjudas en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Staten ska skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster. [...] Staten ska därför kontrollera att en dominerande marknadsposition inte missbrukas.

Enligt det telepolitiska beslutet skulle Televerkets dubbelroll renodlas och dess föreskriftsrätt (godkännande) för teleutrustning tas bort. *Statens telenämnd* ersatte den tidigare Teleanslutningsnämnden inom Televerket. Telenämndens uppgifter var bland annat att utfärda föreskrifter för och registrera utrustning som fick anslutas till det allmänna telenätet samt att bistå konkurrensvårdande myndigheter med teknisk sakkunskap.

De telepolitiska målen preciserades i 1990 års tillväxtproposition, där det angavs att det statliga ansvaret skulle omfatta telefonitjänsten i hela landet. Därutöver skulle statens ansvar särskilt omfatta telefonautomater i glesbygd, handikappades tillgång till teletjänster, beredskapsåtgärder och teletjänster inom totalförsvaret samt samhällets alarmeringstjänst.

Telestyrelsen bildades den 1 juli 1992 genom en sammanslagning av Televerkets frekvensförvaltning och Statens Telenämnd.

10.3.2 Regleringen av teleområdet

Den 1 juli 1993 reglerades telemarknaden genom införandet av telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Den senare var en ny och utbyggd reglering av användningen av radiofrekvenser och ersatte i övrigt bestämmelser i den gamla radiolagen.

Med de båda lagarna ville statsmakterna inrätta ett instrument för att upprätthålla de telepolitiska målen på en marknad med flera aktörer. Med lagen om radiokommunikation och telelagen fick Telestyrelsen nya ansvarsområden inom radio- och teleområdet, och 1994 ombildades Telestyrelsen till Post- och telestyrelsen, som då också fick ansvar för tillämpningen av den nya postlagen.

Det övergripande telepolitiska målet kom till uttryck i 2 § telelagen:

Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad. Här ligger bl.a.

1. att var och en ska få möjlighet att till ett rimligt pris från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät,
2. att alla ska få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor samt
3. att telekommunikationerna ska vara uthålliga och tillgängliga under kriser och krig.

Skäl till att det behövdes en reglering på teleområdet var enligt regeringen att aktörerna själva behövde klara spelregler för sin verksamhet samt att Sveriges internationella åtaganden, speciellt mot EG, förutsågs komma att kräva en rättslig reglering av förhållandena på telemarknaden. Vidare ansågs en reglering nödvändig med hänsyn till Televerkets dominerande ställning.

Telelagen hade till syfte att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kunde uppfyllas. En tillståndsplikt infördes för sådan televerksamhet i allmänt tillgängliga telenät som bestod i att tillhandahålla telefonitjänster och mobila teletjänster eller i att hyra ut fasta teleförbindelser för telekommunikation. Tillståndet skulle kunna förenas med de villkor som behövdes för att främja de telepolitiska målen. Bägge lagarna trädde i kraft den 1 juli 1993.

Den 1 juli 1993 ombildades Televerket till aktiebolaget Telia AB samt dotterbolagen Telia Mobitel AB och Fastighets AB Telaris. Samtliga aktier i Telia AB ägdes av staten. Huvudmotivet för bolagsbildningen var att aktiebolagsformen ansågs utgöra en lämplig associationsform för konkurrensutsatt verksamhet. Kravet på avkastning på eget kapital och på utdelning till ägaren skulle enligt beslutet vara tillfredsställande.

Det primära målet för Telias verksamhet var att ge en räntabilitet på eget kapital samt utdelning till ägaren. På 2–3 års sikt skulle Telias effektivitet förbättras och uppvisa en effektivitet i paritet med välskötta svenska industriföretag.

Olika former av prisregleringar kom att gälla från och med 1991 till och med 2000.

10.3.3 Successiva förändringar av telelagen

Efter införandet av telelagen 1993 ändrades den ett antal gånger, under de cirka tio år den var i kraft. Ändringarna har ibland varit både av mer formell art, men ofta har det gjorts ganska stora ingrepp i syfte att göra lagen mer kraftfull och öka konkurrensen och konkurrensneutraliteten på marknaden.

Samtrafik mellan operatörerna på marknaden är en grundläggande förutsättning för att abonnenterna ska nå varandra. När en abonnent som är ansluten till en operatör ringer en abonnent hos en annan operatör krävs att operatörerna samtrafikerar varandras nät för att samtalet ska kunna kopplas fram. Samtrafik är också en förutsättning för att nya operatörer ska kunna komma in på marknaden och skyldigheten att bedriva samtrafik fanns med i telelagen redan från början. Lagstiftaren föreställde sig då att marknads parter själva skulle kunna komma överens om samtrafikavtal. I de fall det uppkom tvister mellan parterna hade PTS befogenhet att medla mellan dem.

Det visade sig dock snart att detta inte var tillräckligt för att få en fungerande konkurrens. De medlingar som påbörjades blev långdragna och de ledde sällan fram till önskade resultat. Därför skärptes bestämmelsen 1997, och PTS fick då rätt att besluta vad som skulle gälla mellan tvistande parter.

Förvalsreformen (fullt genomförd 2002) kom till för att göra det lättare för konsumenterna att välja en annan operatör än den som äger deras accessnät. När en abonnent har valt en förvalsteleoperatör behöver abonnenten inte slå ett prefix för att ringa med förvalsoperatören.

Införandet av *nummerportabilitet* var en annan reform som syftade till att göra det lättare för kunderna att byta operatör. Nummerportabilitet innebär att man kan behålla sitt telefonnummer när man byter teleoperatör, och målet med reformen var att ta bort en av de faktorer som binder kunderna vid en operatör, för att på så sätt öka konkurrensen.

I maj 2000 infördes en skyldighet för operatörer med eget nät för mobila teletjänster att *upplåta nätkapacitet* till företag som saknar egna nät. Detta innebär att fler operatörer kunde erbjuda mobila tjänster till sina abonnenter genom att få mobil access via andras nät. Till skillnad från vad som gäller i samtrafikärenden får dock inte PTS besluta vad som ska gälla mellan parterna om de inte kan komma överens om villkoren för detta. Vid en tvist kan den

nätlösa operatören förvisso vända sig till PTS, men PTS enda möjlighet att påverka avtalet är att medla mellan parterna. Lyckas inte medlingen vid en sådan process får tvisten föras vidare till en allmän domstol.

Bestämmelsen om *nationell roaming* infördes för att göra det lättare för nya mobiloperatörer att komma in på marknaden. Syftet var att nya operatörer skulle kunna erbjuda god geografisk täckning utan att först behöva bygga upp ett eget heltäckande nät. Detta skulle ske genom att den nya operatören kom överens med en etablerad mobilnätoperatör om att de egna kunderna skulle kunna använda sina mobiltelefoner i den andres mobilnät i områden där den nya nätoperatören själv inte hade täckning. På motsvarande sätt som med tillhandahållande av nätkapacitet föreslog regeringen att tillsynsmyndigheten inte skulle ha några särskilda befogenheter utöver medling i de fall tvister uppstår mellan parterna.

I december 2000 infördes en EG-förordning (LLUB⁴-förordningen) om *tillträde till accessnätet*. Syftet var att ge nya operatörer tillträde till accessnätet, vilket skulle stärka konkurrensen framför allt på marknaderna för lokal telefoni, abonnemang, ISDN-anlutningar och bredbandsaccess. Antalet anlutningar till följd av förordningen uppgick andra kvartalet 2004 till cirka 100 000.

Diskussioner om separata nätbolag

I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet fördes en diskussion om att avskilja ansvaret för kopparaccessnätet från den övriga telefonin i ett eget bolag eller en egen myndighet, på liknande sätt som vid samma tid tillämpades för järnvägen. Trots att en sådan vertikal uppdelning hade förordats av flera borgerliga partier i riksdagsmotioner avstod den borgerliga regering som sjösatte telereformen från en sådan uppdelning, efter en intensiv kampanj från Televerkets sida. Inför den förestående privatiseringen togs detta förslag åter upp av flera utredare (Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz 1996, Konkurrensverket 1996), men det avvisades återigen av regeringen med hänvisning till att det kunde störa Telias investeringsprogram.

⁴ LLUB står för Local

10.3.4 Nuvarande regelsystem

Den 7 mars 2002 utfärdades Europaparlamentets och rådets ramdirektiv (2002/21/EG) om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt en rad andra direktiv som reglerar teleområdet och sektorn för elektronisk kommunikation.

Enligt regeringens proposition *Lag om elektronisk kommunikation, m.m.* ersattes de telepolitiska målen av nya mål för sektorn för elektronisk kommunikation:

Enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva (konkurrensutsatta och flexibla) elektroniska kommunikationer. De elektroniska kommunikationerna ska ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet.

Syftet ska uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster ska dock alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser.

(kap. 1 § 1 lagen om elektronisk kommunikation)

Åtgärder som vidtas med stöd av denna lag får inte vara mer ingripande än som framstår som rimligt och ska vara proportionella med hänsyn till lagens syfte och de övriga intressen som anges i 1 §.

(kap. 1 § 2 lagen om elektronisk kommunikation)

Den bärande tanken bakom liberaliseringen är och har varit att staten ska lämna så mycket som möjligt av besluten gällande ekonomin till de enskilda aktörerna. Bara i de fall där marknaden inte av sig själv kan uppnå de önskade målen bör staten ingripa med regler, styrning och upphandling.

Sektorn elektronisk kommunikation omfattar områdena tele, IT, media, radio och tv, i dess helhet eller i delar. Sektorn berör därmed flera politikområden – telepolitik, IT-politik, mediepolitiken och radiopolitiken. I och med den nya lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) skulle politiken och de politiska målen för dessa samlas inom ett och samma område, styrt av en och samma lag.

Liberaliseringstankens kärna var, enligt regeringen, att konkurrens skulle användas som ett medel för att skapa effektiva telekommunikationer. Införandet av telelagen syftade dock också till att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet, så att de telepolitiska målen kunde uppfyllas. Telelagen tillförsäkrade således staten instrument i form av regler för tillståndsprövning och fastställande av tillståndsvillkor, för att kunna se till att bland

annat vissa grundläggande behov av telekommunikation skulle kunna tillgodoses överallt – inte bara där den är lönsam.

Även om ambitionen sedan länge varit att en generell lagstiftning bör vara styrande ansåg regeringen alltjämt att telemarknadens utseende, med en stor aktör som dominerade både tjänster och infrastruktur, även i fortsättningen motiverade en sektorsspecifik lagstiftning.

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) trädde i kraft 25 juli 2003. En av de viktigaste ingredienserna i lagen är att operatörer inom ett allmänt kommunikationsnät ska vara skyldiga att förhandla om *samtrafik* med andra operatörer. Lagen innehåller dock inte någon allmän samtrafikskyldighet. Förutom de tillträdesskyldigheter som en operatör med betydande inflytande åläggs, ska operatörer som kontrollerar tillträde till slutanvändare vara skyldiga att bedriva samtrafik på marknadsmässiga villkor. Krav om kostnadsbaserade avgifter samt insyn, särredovisning och icke diskriminering etc. ska kunna ställas på dominerande aktörer. Varje operatör ska härutöver kunna åläggas att mot marknadsmässig ersättning tillhandahålla *samlökalisering* etc. om det krävs för att skydda miljö, folkhälsa, allmän säkerhet eller för att uppnå mål om fysisk planering.

PTS ska *fortlöpande fastställa de relevanta marknader* på vilka det kan vara motiverat att införa särskilda skyldigheter enligt lagen. Marknaderna ska därefter analyseras för att avgöra om det råder effektiv konkurrens, och en bedömning göras av företag med dominerande inflytande, ensamt eller gemensamt. Om effektiv konkurrens inte råder ska dominerande företag åläggas särskilda skyldigheter.

10.4 Utvecklingen efter liberaliseringen

10.4.1 Marknadsutveckling

Begreppet telemarknad är svårt att definiera, vilket i första hand beror på den sammansmältning av olika tekniker och tjänster som brukar benämnas konvergens. Det finns numera ett stort tjänsteutbud och en mångfald aktörer på marknaden för teletjänster. Samtidigt finns tendenser till att olika kommunikationstjänster smälter samman. Bland annat detta är bakgrunden till lagen (2003:389) om

elektronisk kommunikation (EkomL), som gäller för alla former av elektronisk kommunikation.

Ett viktigt inslag i EkomL är att PTS ska definiera vilka delmarknader som är relevanta för svenska förhållanden och analysera om det råder effektiv konkurrens på dessa marknader. PTS ska vidare fastställa vilka operatörer som har betydande inflytande på respektive marknad och bestämma vilka skyldigheter som dessa operatörer ska ha. På marknader där konkurrensen fungerar tillfredsställande ska PTS inte ingripa.

PTS har publicerat förslag till 18 relevanta marknader för elektroniska kommunikationstjänster. Det finns dock för närvarande ingen statistik som beskriver utvecklingen på en sådan detaljnivå.

Samtidigt är begreppet telemarknaden för brett för att bilda utgångspunkt för närmare analyser. Det är därför nödvändigt att avgränsa de olika delmarknaderna – eller snarare de enskilda produktmarknaderna – inom telesektorn. Inom teleområdet kan produktmarknaderna grovt delas i marknaderna för fasta teletjänster och mobila tjänster. Det går också att urskilja marknaden för Internetanslutningar av olika slag. Även PTS använder i sin publikation *Svensk telemarknad* denna indelning. Den fortsatta framställningen bygger i princip på denna indelning.

Penetrationsgrad

En intressant parameter för marknadsutveckling är penetrationsgraden, vilken kan mätas för olika tjänster som t.ex. konsumenter per 100 innevånare. Som framgår av tabell 10.1 är penetrationsgraden hög i Sverige; penetrationen för åtminstone fast telefoni, men kanske även för mobil telefoni, har sannolikt nått en mättnadsgrad.

Tabell 10.1 Penetrationsgrad

Kunder per 100 innevånare

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige	EU 15	OECD
Fast telefoni	67	49	66	73	74	56	51
Mobil telefoni	89	90	97	91	89	84	63
Internetaccess	51	51	67	50	57	39	39
Bredband	13	10	15	8	11	6	7

Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

Utvecklingen är ungefär densamma i de övriga nordiska länderna. I jämförelse med EU 15 och OECD-länderna är emellertid penetrationsgraden betydligt högre i Sverige.

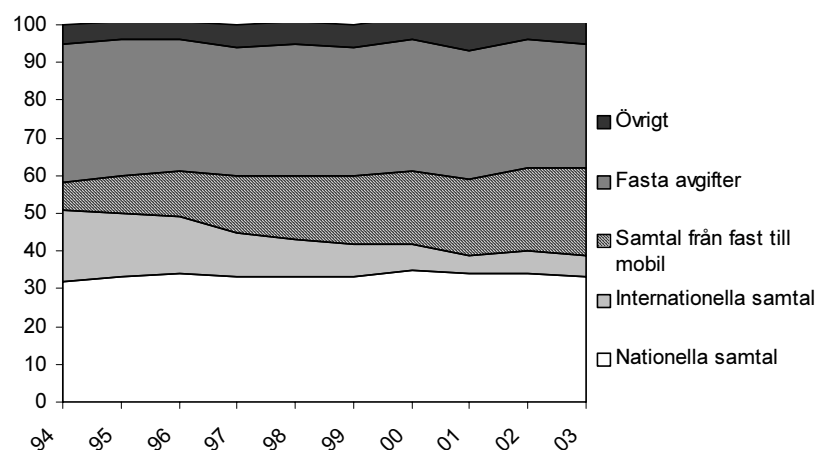
Marknaden för fasta telefonitjänster

Fast telefoni

Marknaden för fasta telefonitjänster består av fasta avgifter, nationella och internationella samtal, samtal från fast till mobil telefon, samt övrigt som exempelvis frisamtal, betalsamtal och teleautomater. Fasta avgifter utgörs till största delen av abonnemang. Figur 10.1 nedan visar hur fördelningen av tjänster på marknaden har förändras sedan 1994. Marknadsandelarna är baserade på den årliga omsättningen. Notera att intäkterna för samtrafik inte är inkluderade och att intäkterna från Internetuppkoppling ingår i nationella samtal.

Figur 10.1 Fördelningen av tjänster på marknaden för fast telefoni 1994–2003 (intäkterna från samtrafik är exkluderade)

Procent av årlig omsättning



Anm. Intäkter från Internetuppkoppling ingår i nationella samtal.

Källa: PTS (2003b)

De största förändringarna syns inom områdena för samtal från fast till mobil telefon och för internationella samtal. Andelen samtalsintäkter från det fasta nätet till mobil telefon har ökat med sexton

procentenheter på marknaden. Däremot har andelen internationella samtalsintäkter minskat med tretton procentenheter.

Kunder till fast telefoni

Vid slutet av 2003 fanns det närmare 5,9 miljoner direktanslutna telefonikunder och aktiva förvalskunder till nationell telefon, från fast till mobil telefoni och internationell telefoni.⁵ Cirka 83 procent av kunderna utgörs av hushåll.

Drygt 60 procent av kunderna som använde fasta samtalstjänster 2003 anlidade TeliaSonera.

Fasta avgifter

Fasta avgifter består till allra största del av abonnemang. Under åren 2000 till 2003 utgjorde abonnemangen mellan 94 och 98 procent av de fasta avgifterna. Exempel på andra fasta avgifter är installationsavgifter.

Utbudet av abonnemang har ökat sedan 1993. Numera finns följande abonnemang att tillgå:

- PSTN (*Public Switched Telephony Network*), dvs. det traditionella telefoninätet. Ett PSTN-abonnemang är liktydigt med en huvudledning till egen slutkund. Vanligtvis är den operatör som har abonnemangskunder ägare av huvudledningen. Operatören kan hyra huvudledningen av en nätoperatör, exempelvis genom fullt eller delat tillträde, eller köper en grossistprodukt för telefoniabonnemang.
- ISDN (*Integrated Services Digital Network*), är en teknik som erbjuder digital överföring av telefoni, data och video genom det befintliga fasta nätet.
- IP-telefoni (*Internet Protocol*) innebär telefoni som går via ett IP-nät, till exempel Internet. Det finns flera varianter på IP-telefoni men samtliga kräver en Internetanslutning. I det här avsnittet avses ordinarie telefon som kopplas till en anslutning med högre överföringskapacitet via exempelvis en terminaladapter,

⁵ Med aktiv förvalskund avses en kund som har ringt minst ett samtal under det fjärde kvartalet. Om en kund har olika förval för nationella och internationella samtal definieras detta ändå som endast en kund.

alternativt kopplas direkt till en anslutning med högre överföringskapacitet.

I slutet av 2003 fanns det drygt 5,7 miljoner fasta teleabonnemang, varav cirka 5,4 miljoner var PSTN-abonnemang. Mindre än en promille av dessa abonnemang tillhandahålls av en annan operatör än TeliaSonera. Cirka 80 procent av abonnemangen återfinns bland hushållen och den resterande delen bland företagen.

Antalet PSTN-abonnemang har minskat under senare år. År 2003 fanns det cirka 6 procent färre abonnemang än 2000, och det är främst antalet företagsabonnemang som har minskat.

Närmare 84 procent av ISDN-abonnemangen är företagsabonnemang medan övriga är hushållsabonnemang. Antalet ISDN-abonnemang ökade kontinuerligt från 5 600 stycken 1994 till 286 000 stycken 2001. Efter 2001 har antalet dock abonnemang minskat och var nere i 245 000 stycken 2003, vilket motsvarar en 14-procentig minskning sedan 2001. Nedgången har främst skett bland hushållen.

Under slutet av 2002 började bland annat operatörerna Bredbandsbolaget och Digisip att lansera abonnemang för IP-telefoni i bredbandsnätet, och det tillkom närmare 40 000 abonnemang för IP-telefoni under 2003. Det är nästan uteslutande hushåll som har dessa abonnemang.

Intäkterna från abonnemangen har ökat under senare år och motsvarade cirka 6,1 miljarder kronor 2002. Det minskade antalet abonnenter fick genomslag i intäkterna först under 2003, då intäkterna minskade till 5,8 miljarder kronor.

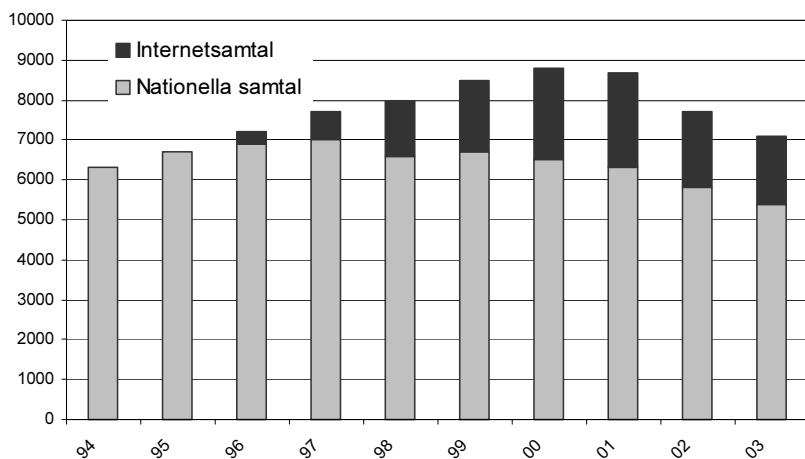
Nationella samtal

Utvecklingen av intäkter

Intäkterna från nationella samtal har minskat med 14 procent sedan 1994 och uppgick till cirka 5,4 miljarder kronor 2003 (se figur 10.2). Närmare 68 procent av intäkterna kommer från hushållen, men den största minskningen har skett bland företagen. Figur 10.2 visar att intäkterna från Internetsamtal, dvs. uppringd access till Internet via PSTN-modem eller ISDN-modem, har minskat med 30 procent sedan 2000 och uppgick till närmare 1,7 miljarder kronor 2003. Cirka 77 procent av intäkterna kommer från hushållen, men även här är det företagen som står för den största minsk-

ningen. De minskade intäkterna från såväl nationella samtal som Internetsamtal förklaras till största delen av minskad trafikvolym och inte av lägre marknadspriser.

Figur 10.2 Trafikintäkter från nationella samtal och Internetuppkoppling 1994–2003
Miljoner kronor



Källa: PTS (2003a).

Förklaringen till den minskade trafikvolymen bland Internetanvändare är att allt fler i denna grupp går från uppringd access till någon form av fast uppkoppling; detta är särskilt framträdande bland storanvändare. Orsaken till att trafiken för vanliga nationella telefonsamtal går ned är inte lika tydlig, men sannolikt beror minskningen på det ökade användandet av mobiltelefoner. Andra förklaringar är ett ökat användande av e-post och att större organisationer övergår till någon form av IP-telefonlösning.

Samtal från fast till mobil telefon

Utvecklingen av intäkter

Marknaden för samtal från fasta nät till mobilnät har vuxit sedan liberaliseringen 1993 och utgör numera en stor del av det totala marknadsvärdet för fast telefoni. År 1994 uppgick intäkterna i detta marknadssegment till 7 procent av de totala intäkterna för fast telefoni, och 2003 var motsvarande andel 23 procent. Intäkterna i

detta segment har ökat från 1,4 till 5,6 miljarder kronor under denna period, dvs. med närmare 300 procent. Ökningstakten var som störst de första tre åren och har mattats av betydligt sedan dess; mellan 2002 och 2003 ökade intäkterna med knappt 1 procent. En förklaring till den avtagande ökningstakten är sjunkande priser.

Drygt 50 procent av intäkterna kommer från hushållen, och det är i denna grupp som de största ökningarna har skett.

Internationella samtal

Marknaden för internationella samtal är den samtalstjänst inom fast telefoni som varit konkurrensutsatt längst tid i Sverige. Samtalstaxorna på denna delmarknad har sjunkit kontinuerligt sedan 1993, men trenden bröts under 2000 och taxorna låg stilla några år. Under 2003 sänkte flera operatörer samtalstaxorna till vissa länder.

Utvecklingen av intäkter

De sammanlagda intäkterna på marknaden för internationella samtal har sjunkit kontinuerligt sedan 1994 fram till 2001, från drygt 3,6 till cirka 1,4 miljarder kronor. De senaste två till tre åren har intäkterna varit relativt oförändrade. Betydelsen av den här marknaden har minskat avsevärt – från att ha uppgått till nästan 20 procent av de samlade intäkterna för fast telefoni till att numera utgöra knappt 6 procent.

Samtrafik

Marknaden för samtrafikintäkter i fasta nät gäller terminering av inkommande trafik från nationella operatörers nät, terminering av internationellt inkommande trafik och samtrafikintäkter från transittrafik och originierande trafik.

Enligt lag ska de operatörer som har s.k. betydande inflytande på samtrafikmarknaden hålla kostnadsorienterade samtrafikavgifter. Avgifterna för samtrafik påverkar andra operatörers möjligheter att komma in och konkurrera på telemarknaden. TeliaSonera är den enda operatören på marknaden för fast telefoni som har betydande inflytande.

Kravet på kostnadsorienterade samtrafikavgifter har inneburit att priset för samtrafik har sjunkit (se avsnitt 10.4.6).

De sammanlagda intäkterna från samtrafiken har minskat över tiden och var nere i 2,6 miljarder kronor 2002. År 2003 ökade emellertid intäkterna till närmare 3,1 miljarder kronor.

Marknaden för mobiltelefon-tjänster

Mobiltelemarknaden har utvecklats från att ha varit en nischmarknad till att numera vara en marknad som tillhandahåller tjänster av stor betydelse för det svenska samhället. Numera utgör den drygt en tredjedel av den sammanlagda omsättningen för fasta och mobila teletjänster på telemarknaden.

Utvecklingen av antalet kontraktsabonnemang och kontantkort⁶

Antalet abonnemang och kontantkort har ökat stadigt sedan 1994 – från drygt 400 000 till cirka 8,8 miljoner 2003, men ökningstakten har avtagit på senare år. Utvecklingen är olika för de alternativa abonnemangen och för kontantkortet (se figur 10.3).

Antalet NMT-abonnemang har minskat över tiden. Samtidigt har antalet GSM-abonnemang och kontantkort ökat. Ökningstakten har planat ut för GSM men den är relativt oförändrad för kontantkortet.

Den lägre tillväxttakten för mobilabonnemang kan sannolikt tillskrivas den relativt höga penetrationen. Enligt en individundersökning gjord av PTS (2003c) använder 90 procent av befolkningen i åldrarna 16 till 75 år mobiltelefon, och för att upprätthålla en hög tillväxttakt måste de grupper som inte tidigare använt mobiltelefon i särskilt hög utsträckning börja använda mobiltelefonen mer, eller så måste fler individer använda mer än ett mobiltelefonabonnemang. Enligt individundersökningen är det allt fler som har tillgång till flera abonnemang. År 2002 var det 47 procent av mobiltelefonanvändarna som använde mer än ett abonnemang. Året efter var motsvarande andel 51 procent.

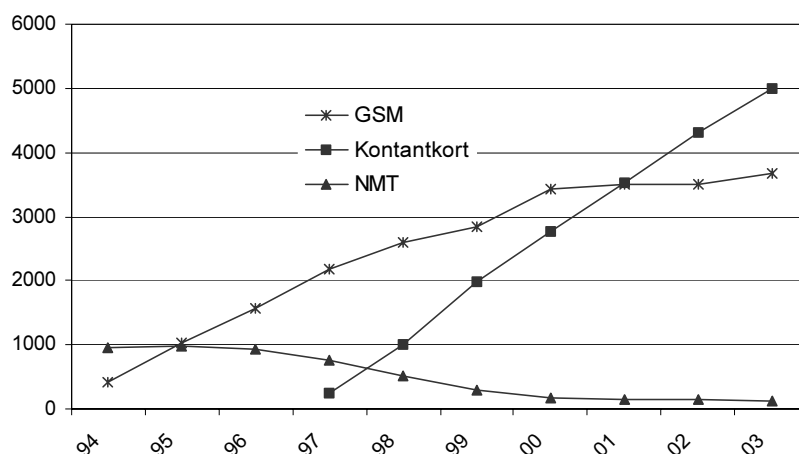
⁶ Med kontantkort avses aktivt kontantkort, dvs. sådana kontantkort som samtal har ringts från eller till, som har fyllts på eller som på annat sätt genererat intäkter under en given period. Längden på denna period varierar från 6 till 13 månader beroende på operatör. Samtliga kontantkort definieras som privata, på grund av svårigheten att kontrollera om det är privatkunder eller företagskunder som är köpare.

Andelen kontantkort av samtliga GSM-abonnemang har ökat från 10 till 58 procent mellan 1997 och 2003.

Antalet trafikminuter har ökat under perioden från närmare 4 miljarder 1999 till cirka 6,7 miljarder 2003. Ökningstakten har dock mattats av på senare år. Antalet minuter ökade med 14 procent mellan 2001 och 2002 samt med 7 procent mellan 2002 och 2003.

Figur 10.3 Antal GSM- och NMT-abonnemang samt kontantkort 1994–2003

1000-tal



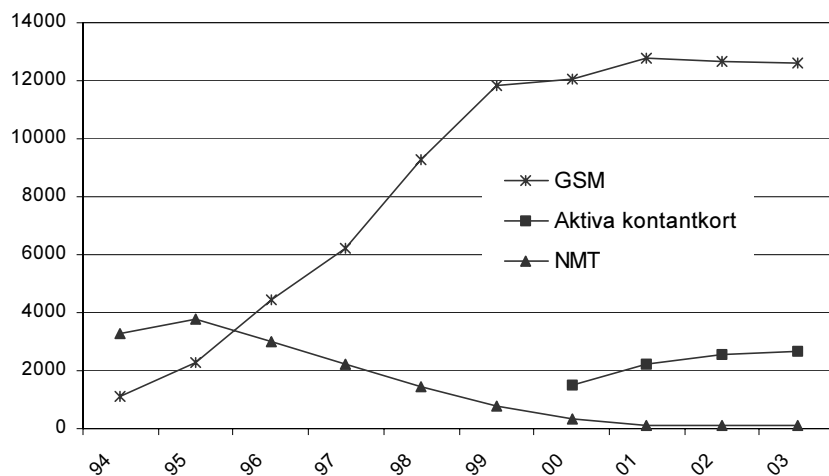
Källa: PTS (2003b).

Utvecklingen av intäkter

Figur 10.4 nedan visar att intäkterna för GSM-kontraktsubonnemang och kontantkort har ökat över tiden (intäkterna för NMT-abonnemang har dock minskat kraftigt). Ökningstakten har mattats av under senare år och tillväxten har legat kring 3 procent. Intäkterna kommer i störst utsträckning från privata kunder. Under de senaste tre åren härrör cirka 52 procent av intäkterna från privata kunder.

Figur 10.4 Intäktsutvecklingen för kontraktssabonnemangen GSM och NMT samt kontantkort SMS 1994–2003

Miljoner kronor



Källa: PTS (2003b).

Samtrafikintäkter

Marknaden för mobila samtrafikintäkter har minskat från 5,5 miljarder kronor 2000 till 5,2 miljarder 2003.⁷ I samtrafikintäkterna ingår även koncerninterna samtrafikintäkter, dvs. sådana intäkter som genereras exempelvis när TeliaSonera i sitt mobilnät terminerar ett samtal som kommer från en kund som ringer från TeliaSoneras fasta nät, dvs. när båda näten tillhör TeliaSonera. De koncerninterna samtrafikintäkterna ligger på ungefär 1,1 miljarder kronor.

SMS

Antalet skickade SMS (*Short Message Service*) har ökat stadigt från 44 miljoner 1998 till 1,8 miljarder 2003. Likaså har intäkterna ökat från 600 miljoner kronor 2002 till 1,8 miljarder kronor 2003. År

⁷ Marknaden för samtrafikintäkter avser terminering av inkommande trafik från nationella operatörers nät och terminering av internationellt inkommande trafik men däremot inte internationella roaming-intäkter.

2003 stod SMS för 11 procent av den totala genomsnittliga intäkten per kund och månad för mobila samtalstjänster.

Utvecklingen av mobila tjänster⁸

Kunder använder mobilen i första hand till att tala i och skicka SMS med. Men de har också i allt högre grad börjat använda mobilen för innehållstjänster, och de är intresserade av allt från enklare innehållstjänster baserade på SMS till avancerade innehållstjänster via GPRS eller 3G. Användarna är dessutom vana vid SMS och har därför lätt att ta till sig innehållstjänsterna baserade på SMS, vilket avspeglar sig i att innehållstjänster baserade på SMS har börjat sprida sig till massmarknaden. Det innebär att närmare två miljoner användare har tillgång till t.ex. GPRS i sina telefoner, men bara ett relativt fåtal använder det. Den låga användningen beror framför allt på att det hittills har ansetts vara för krångligt att komma i gång med GPRS; terminalerna har i detta avseende inte varit användarvänliga. De stora operatörerna har därför börjat erbjuda med förkonfigurerade telefoner, vilket sänker tröskeln för alla dem som ansett att GPRS varit för krångligt.

Erfarenheten visar att allt måste finnas på plats – infrastruktur, terminaler, kunder och innehåll – för att en marknad ska ta fart. Det har kommit fler verktyg på senare år, bland annat terminaler med inbyggd kamera, webbläsare och stöd för WAP (*Wireless Application Protocol*) och MMS (*Multimedia Messaging Service*). Det behövs dock en mottagare för det innehåll som sänds. Snart har dock telefonmarknaden nått den kritiska mängd som krävs; ungefär två av tre nya telefoner som säljs har färgskärm och kan ta emot MMS.

Marknaden för Internetaccess

I detta avsnitt beaktas enbart tjänsten för Internetaccess – inte övriga Internettjänster.

⁸ Detta avsnitt baseras på PTS (2003d) och PTS (2004) om inget annat anges.

Accessformer

I grunden finns det två typer av accessformer – uppringda och fasta anslutningar. Dessa använder sin i sin tur av olika typer av nät:

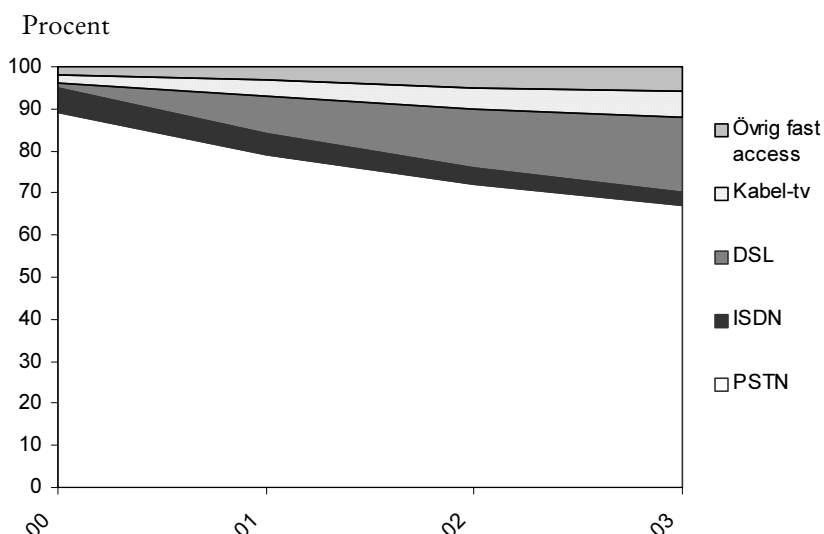
- PSTN (*Public Switched Telephone Network*) och ISDN (*Integrated Service Digital Network*). Ett stort antal ISP:er (Internet Service Provider) erbjuder traditionella uppringda accesser via PSTN och ISDN, dvs. via det traditionella kopparaccessnätet. Dessa accesser marknadsförs i mindre utsträckning i dag, till förmån för fasta anslutningar.
- DSL (*Digital Subscriber Line*). Det finns ett antal varianter av DSL-teknik med olika överföringskapacitet och som används i kopparaccessnätet. Det är framför allt ADSL – men också VDSL, SDSL och HSDLS – som används, och de erbjuder på olika sätt fast Internetaccess med högre överföringskapacitet än PSTN och ISDN.
- *Kabel-tv-nät*. Ett flertal kabel-tv-operatörer erbjuder Internetaccess efter att de returaktiverat sina kabel-tv-nät. Kabel-tv-näten har traditionellt varit analoga, samtidigt som de endast haft möjlighet att skicka *ut* signaler till kunden. Returaktivering innebär att det blir möjligt att skicka datatrafik såväl som att ha tvåvägskommunikation via kabelnätet.
- LAN-nät (*Local Area Network*, dvs. lokalt nätverk, fastighetsnät). Internetaccess som nås via ett LAN är baserat på Ethernet-teknik. Ett LAN förbinder det lokala nätverket och ett publikt fibernät, exempelvis ett områdesnät. LAN förbinder de enskilda bostäderna/verksamheterna med en i fastigheten centralt placerad dataväxel, som i sin tur står i kontakt med de routrar som finns i områdes- och stomnätet.
- Radio, satellit samt PLC (*Power Line Communication*, dvs. elnätskommunikation). Dessa tre accessformer för att nå Internet erbjuds i mycket begränsad omfattning.

Kunder till Internetaccess

Antalet kunder med Internetaccess har ökat från 54 000 till 3,2 miljoner mellan 1995 och 2003. Ökningstakten har dock mattats av och har legat på cirka 6–7 procent de senaste två åren. Cirka 92 procent av kunderna är privatkunder, och de övriga är företagskunder. Det sammanlagda antalet kunder har ökat stadigt under åren, men antalet företagskunder minskade med 4 procent från 2002 till 2003.

Figur 10.5 nedan visar den procentuella fördelningen av kunder mellan de olika accessformerna.

Figur 10.5 Fördelning av kunder per Internetaccessform under 2000–2003*



*I DSL ingår bland annat ADSL och VDSL, och i övrig fast accessform ingår LAN. Accessformerna PLC, radio och satellit utgjorde tillsammans drygt 0,2 procent av marknaden 2003 och visas inte i figuren.

Källa: PTS (2003b).

De flesta av kunderna har PSTN men allt fler övergår till andra accessformer. År 2000 var 89 procent av kunderna uppkopplade till PSTN medan motsvarande andel 2003 var 67 procent. Enligt PTS (2003b) minskar dock inte antalet PSTN-an slutna Internetkunder i den utsträckning som skulle kunna förväntas. En förklaring till det är att de gamla modemerna får nytt liv i sommarstugan eller hos

grupper som tidigare inte varit lika aktiva Internetanvändare, exempelvis i hushåll med äldre personer.

Även antalet kunder med ISDN minskade under åren 2000–2003, från 126 000 till 89 000 kunder, vilket motsvarar tre procent av kundmarknaden 2003.

DSL är den accessform som har ökat mest och utgjorde 18 procent av marknaden 2003. Nästan samtliga som använder DSL har ADSL.

Bland de övriga 12 procenten kunder är de flesta anslutna via kabel-tv och övrig fast access – cirka 6 procentenheter vardera. Drygt 0,2 procent är anslutna via radio och satellit. Drygt 80 procent av kunderna till övrig fast access har access via LAN.

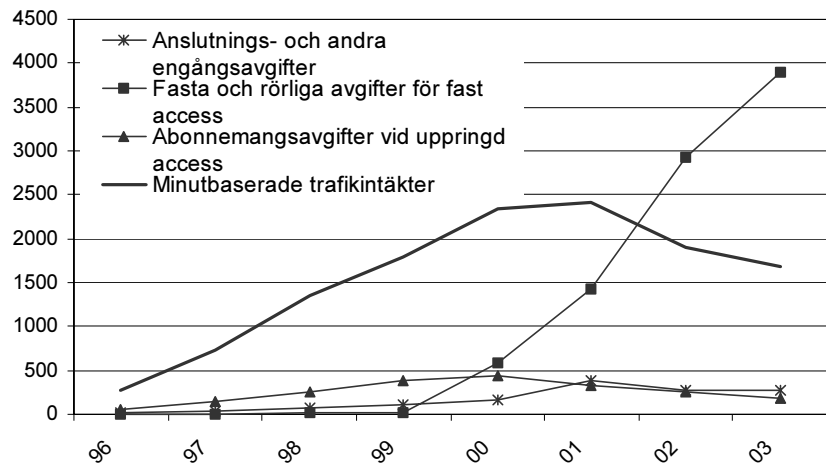
Utvecklingen av intäkter

Intäkterna för Internetaccess har ökat från 348 miljoner kronor 1996 till drygt 6 miljarder kronor 2003. Figur 10.6 nedan visar att det framför allt är de fasta och rörliga avgifterna för fast anslutning som ger operatörerna ökade intäkter, men även intäkterna från anslutnings- och andra engångsavgifter har ökat. Intäkterna från abonnemangsavgifter vid uppringd access och minutbaserade trafikintäkter har också ökat totalt sett sedan 1996, men de har dock minskat på senare år.

De olika intäktskällornas betydelse för operatörerna har förändrats över tiden. År 1996 hade de minutbaserade trafikintäkterna störst betydelse och utgjorde 80 procent av de samlade intäkterna. Motsvarande andel 2003 är 28 procent. De fasta och rörliga avgifterna för fast access utgjorde 1 procent av de sammanlagda intäkterna 1996 men var den största intäktskällan 2003, med 64 procent av totalen.

Figur 10.6 Intäkter från Internetaccess från slutkund fördelat på olika intäktskällor

Miljoner kronor



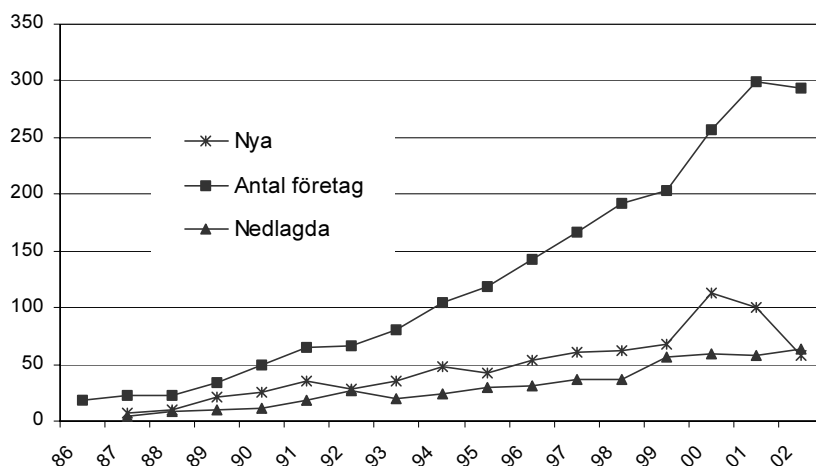
Källa: PTS (2003b).

10.4.2 Konkurrensutvecklingen

Företagsutveckling

Det har skett betydande förändringar av antalet företag inom telesektorn. År 1990 var 49 företag verksamma inom telebranschen. År 2002 hade dessa sexdubblats och uppgick till 293 företag (figur 10.7). Under senare år har dock antalet nystartade företag minskat.

Figur 10.7 Nya, nedlagda och antal företag inom telebranschen 1986–2002



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Det går även att få en viss överblick över utvecklingen på de olika delmarknaderna genom PTS statistik över anmälningspliktiga tjänster.

Tabell 10.2 nedan visar att antalet anmälningar för *fasta samtals-tjänster* (som operatörerna anmält) har ökat över tiden och uppgick till 169 stycken i slutet av 2003. Den största tillströmningen av anmälningar skedde under 1999 och 2000 i samband med att förvalsreformen genomfördes 1999. Därefter har ökningstakten avtagit. Under 2003 tillkom 20 anmälningar, vilket är ovanligt många i jämförelse med antalet nyanmälningar de två tidigare åren. En förklaring till det är att den nya EkomL utvidgade anmälningsplikten till att omfatta fler tjänster.⁹

Av samtliga anmälda företag bedömer PTS (2003a) att cirka 50 operatörer aktivt har tillhandahållit fasta samtalstjänster, inklusive IP-telefoni, under 2003.

⁹ Samtliga anmälda operatörer är ännu inte omregistrerade enligt den nya strukturen, vilket innebär att jämförbarheten mellan 2003 års uppgift om antal anmälda och tidigare års uppgifter kan vara något missvisande.

Tabell 10.2 Antal anmälningar för fasta och mobila samtalstjänster 1994–2003*

	<i>Fasta samtalstjänster</i>	<i>Mobila samtalstjänster</i>
1994	3	2
1995	10	3
1996	12	5
1997	20	10
1998	41	15
1999	74	24
2000	126	41
2001	145	59
2002	149	73
2003	169	91

*När EkomL infördes 2003 förändrades indelningen av olika anmälningspliktiga tjänster som tidigare använts. Även de begrepp och definitioner som använts tidigare har ersatts av nya.

Källa: PTS (2003a).

Tabell 10.2 visar även att antalet anmälningar för *mobila samtalstjänster* har ökat från 2 till 91 under åren 1994–2003. Ökningstakten är högre under 2000-talet än under 1990-talet.

Av de 91 anmälningarna som gjordes under 2003 är det drygt 20 operatörer som enligt PTS aktivt har tillhandahållit mobila tjänster. Fyra av dessa operatörer – TeliaSonera, Tele2, Vodafone och 3 – äger egna mobilnät i Sverige.

Flertalet av anmälningarna är gjorda av operatörer som inte har eget mobilnät utan är verksamma som tjänstetillhandahållare för mobila samtalstjänster. Tre av dessa operatörer – Tango (Optimal Telecom), Halebop Mobile och Lunar Mobile – ägs dock av de nätägande mobiloperatörerna Tele2, TeliaSonera respektive Vodafone.

De fristående mobiltjänstetillhållarna som har tecknat avtal med mobilnätsoperatörerna om tillgång till mobil nätkapacitet erbjuder främst kontraktssabonnemang men även kontantkort i viss utsträckning. Kontantkort erbjuds i första hand av de nätägande mobiloperatörerna och av deras egna tjänstetillhandahållare.

PTS anser att den verksamhet som bedrivs av de fristående tjänstetillhandahållarna fortfarande är relativt begränsad. De avtal som gjorts upp mellan mobilnätägarna och de fristående tjänstetillhandahållarna innebär att nätägarna åtar sig att bygga ut nätkapaci-

teten allt eftersom efterfrågan på mobiltjänster ökar (se avsnitt 10.6).

Sedan EkomL trädde i kraft den 25 juli 2003 är företag som tillhandahåller Internettjänster anmälningspliktiga hos PTS. PTS har dock inte ännu något heltäckande register över de företag som erbjuder Internettjänster. Detta beror bland annat på att alla tidigare anmälda operatörer inte har omregistrerat sig ännu hos PTS enligt den nya ordningen. Det kan även finnas ytterligare företag som enbart erbjuder Internettjänster som inte anmält sig än.

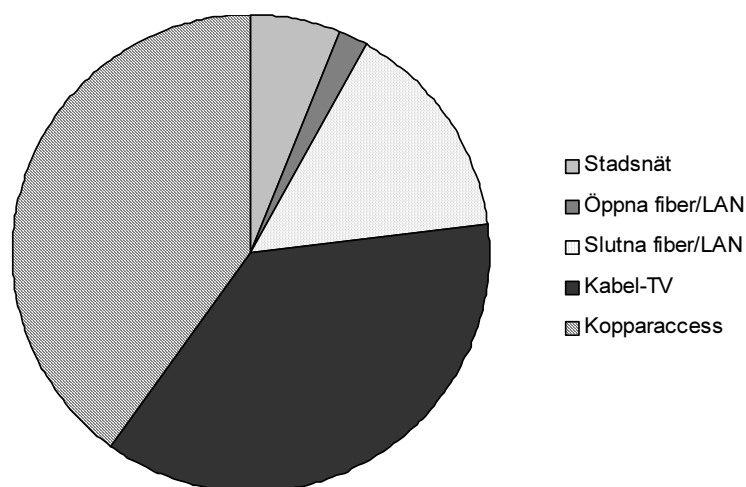
PTS bedömer att det finns fler än 120 företag som tillhandahåller Internetaccess, s.k. ISP:er. Antalet ISP:er är högt och här finns ofta små och lokala företag som i hög utsträckning fokuserar på olika segment av marknaden och erbjuder olika accessformer. Det är en i hög grad fragmenterad marknad. Antalet ISP:er som erbjuder Internetaccess med fast anslutning är numera fler än de som erbjuder uppringt Internet.

Tillgång till fast nät

Accessnätstrukturen för fasta nät domineras av TeliaSonera, vars s.k. kopparaccessnät når i det närmaste 100 procent av alla hushåll och fasta verksamhetsställen i landet. Andra fasta accessnätstrukturer som tillkommit sedan 30 år tillbaka är de s.k. kabel-tv-näten som når cirka 1,5 miljon hushåll, främst i flerfamiljshus och radhusområden. Under de senaste fem åren har därutöver etablerats fasta accessnät via LAN (s.k. fiber-LAN) för att möjliggöra bredbandsanslutning till Internet. Totalt nås cirka 0,5 miljoner hushåll denna väg. Under 2000-talet har också staten satsat medel för att etablera bredbandsanslutningar till hushåll där marknaden inte ansetts vara villig att investera, och i dagsläget täcks 60 procent av alla hushåll i flerfamiljshus av minst två fasta accessnät.

Figur 10.8 Konkurrensläge för accesser i flerfamiljshus (2,7 miljoner hushåll)

Andel hushåll i flerfamiljshus som har tillgång till minst ett alternativ till kopparaccessnät



Källa: TeliaSonera AB.

Mobila nät

Det finns sju mobiltelefonnät i Sverige – tre digitala GSM-nät (*Global System for Mobile Communication*), tre UMTS-nät (*Universal Mobile Telecommunications System*) och ett analogt NMT 450-nät (*nordiska mobiltelesystemet*). GSM introducerades 1992 och ägs av TeliaSonera, Tele2 och Vodafone. UMTS är den europeiska benämningen på tredje generationens mobiltelefoni (3G), vilket introducerades 2002. UMTS-näten ägs av Hi3G, Vodafone och Svenska UMTS Licens. Det sistnämnda företaget ägs gemensamt av Tele2 och TeliaSonera. NMT 450-nätet är det äldsta nätet i Sverige och introducerades 1981. Det ägs av TeliaSonera.

PTS beslutade 2002 om fyra nya tillstånd för att tillhandahålla mobila samtalstjänster baserade på UMTS-teknik. De berörda företagen är Tele2, Vodafone, Hi3G och Orange. År 2003 skulle näten ha varit utbyggda i sådan utsträckning att de nådde 8 860 000 personer, dvs. 99,98 procent av Sveriges befolkning 2002. Enligt PTS har dock Orange inte byggt något UMTS-nät i Sverige alls, och de övriga tre bolagen har lämnat uppgifter om att de inte har

byggt ut näten enligt tillståndens omfattning. Utöver UMTS-tillstånden delade PTS ut ett fjärde nationellt GSM-tillstånd (GSM 900) till ett företag 2002. Detta företag har förbundit sig att genom egen infrastruktur nå minst 178 000 personer i slutet av 2003.

10.4.3 Koncentrationsgrad

De största aktörerna på den svenska marknaden är TeliaSonera AB, Tele2 AB och Vodafone AB. Telia har en marknadsandel vad gäller fasta abonnemang på nästan 100 procent och vad gäller fasta nationella samtal på cirka 60 procent. Vad gäller mobiltelefoni har Telia en marknadsandel på cirka 44 procent, Tele2 cirka 38 procent och Vodafone cirka 15 procent; tillsammans motsvarar detta alltså 97 procent av abonnemangen. Marknaderna för både fast och mobil telefonikaraktäriseras således av en hög koncentrationsgrad.

Ett annat vanligt mått för att mäta koncentrationsgraden på marknaden är olika varianter av Herfindahl–Hirschmanindex (HHI). HHI är summan av företagens kvadrerade marknadsandelar.¹⁰ Indexet varierar mellan 0 och 10 000. Ju högre indexvärde, desto större är marknadskoncentrationen, och ett indexvärde på 10 000 motsvarar en monopolmarknad. Enligt amerikanska riktlinjer anses inte en marknad med ett HHI som är lägre än 1 000 vara koncentrerad. Om HHI ligger i intervallet 1 000–1 800 anses marknaden vara måttligt koncentrerad, och ett indexvärde över 1 800 indikerar att marknaden är koncentrerad.

Tabell 10.3 indikerar att den svenska telemarknaden är koncentrerad. I jämförelse med några av utredningens andra branscher är det bara post som har en högre koncentrationsgrad. Samtidigt har emellertid koncentrationsgraden inom telesektorn minskat betydligt sedan 1993.

¹⁰ Eftersom Herfindahl–Hirschmanindex (HHI) innebär att respektive företags marknadsandelar kvadreras får stora andelar större betydelse än mindre andelar. Till exempel, om två företag har 20 procent vardera av marknaden blir HHI $20^2 + 20^2 = 400 + 400 = 1\,600$. Om ett företag har 40 procent av marknaden blir HHI $40^2 = 1\,600$.

Tabell 10.3 Marknadskoncentration i Sverige (HHI)

Summan av företagens kvadrerade marknadsandelar

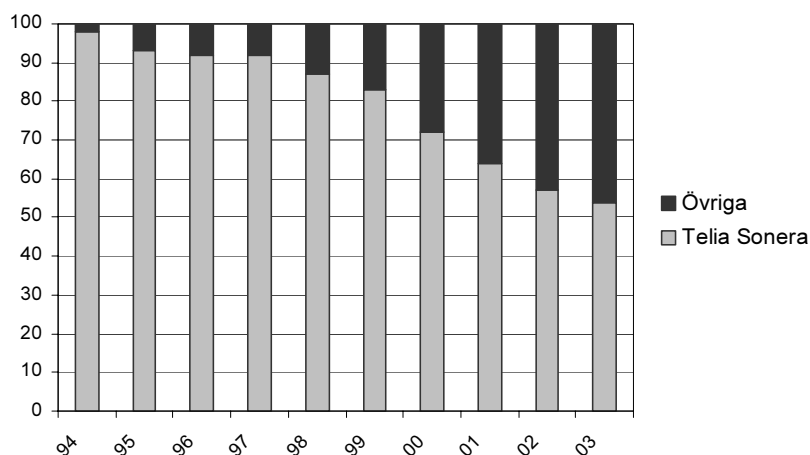
	1993	1998	2003
Tele	9 710	5 600	3 910
Flyg	5 930	4 570	3 710
Järnväg	8 910	9 030	3 560
Post och bud	8 560	7 360	7 710

Källa: SCB.

Det kan även vara av intresse att närmare analysera de olika delmarknaderna. TeliaSonera AB har dominerat marknaden för *nationella samtal* sedan den konkurrensutsattes 1993. Figur 10.9 nedan visar att företagets marknadsandel, mätt i trafikintäkter, dock har avtagit över tiden och uppgick till 57 procent 2003.

Figur 10.9 Marknadsandelar av trafikintäkter för nationella samtal inklusive Internetsamtal 1996–2003

Procent



Källa: PTS (2003a).

Förvalsreformen har haft en tydlig inverkan på konkurrensen i detta marknadssegment. Reformen infördes under 1999 för att 2002 även inkludera lokalsamtalen i förvalet. Under denna tid ökade konkurrenternas marknadsandelar från 11 till 40 procent. Det näst största företaget på marknaden är Tele2 AB. Deras

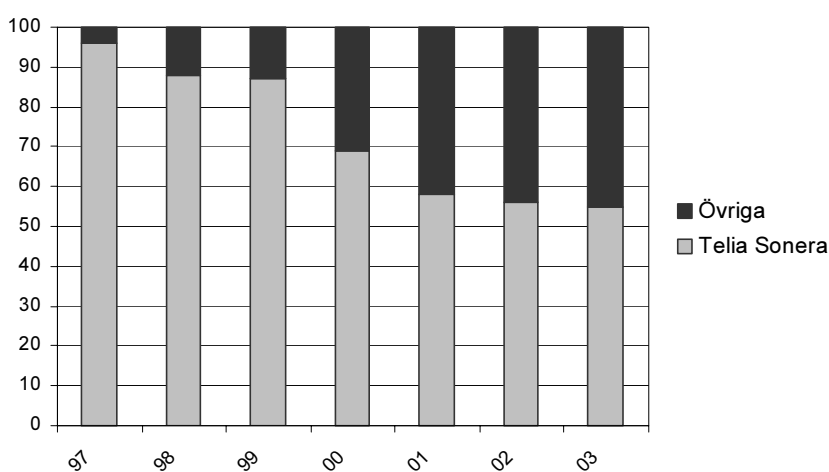
marknadsandel ökade från 9 till 14 procent under 2000–2002.¹¹ De största konkurrenterna efter Tele2 är i fallande ordning Glocalnet, Spray och ACN. År 2003 utgjorde deras sammanlagda marknadsandel 9 procent.

TeliaSonera AB har emellertid fortfarande närmare 100 procent av abonnemangen för fast telefoni.

Figur 10.10 nedan visar att TeliaSonera AB har dominerat marknaden, och fortfarande är den dominerande operatören på marknaden, för *samtal från fast till mobil telefon*. Företagets andel av trafikintäkterna i detta marknadssegment har emellertid minskat kontinuerligt över tiden och utgjorde 55 procent av det samlade värdet 2003.

Figur 10.10 Marknadsandelar av trafikintäkter för samtal från fast till mobil telefon 1997–2003

Procent



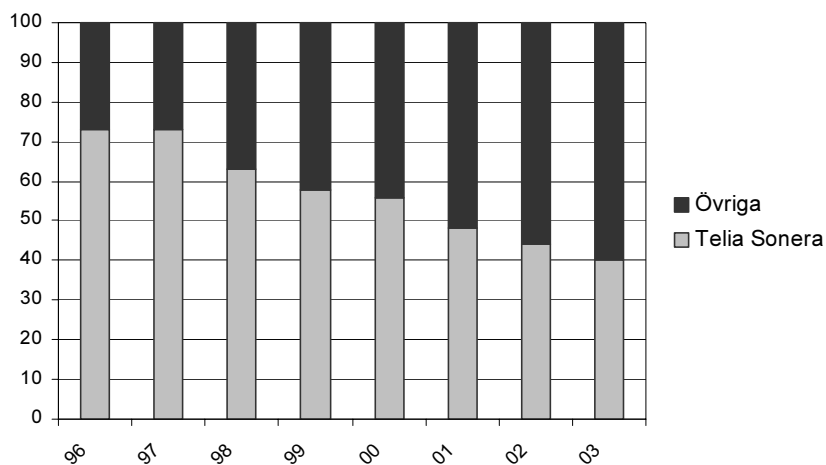
Källa: PTS (2003a).

Figur 10.11 nedan visar att TeliaSoneras andel av marknaden för *internationella samtal* minskat kontinuerligt – från 73 procent 1997 till 40 procent 2003. De två största konkurrenterna på marknaden har varit Tele2 och WorldCom, som har haft cirka 10–15 procent vardera. Övriga operatörer har relativt små andelar – under 10 procent vardera.

¹¹ Det finns ingen tillgänglig uppgift om Tele2:s marknadsandel under 2003, men man är fortfarande det näst största företaget på marknaden för nationella samtal.

Figur 10.11 Marknadsandelar av trafikintäkter för internationella samtal under 1996–2003

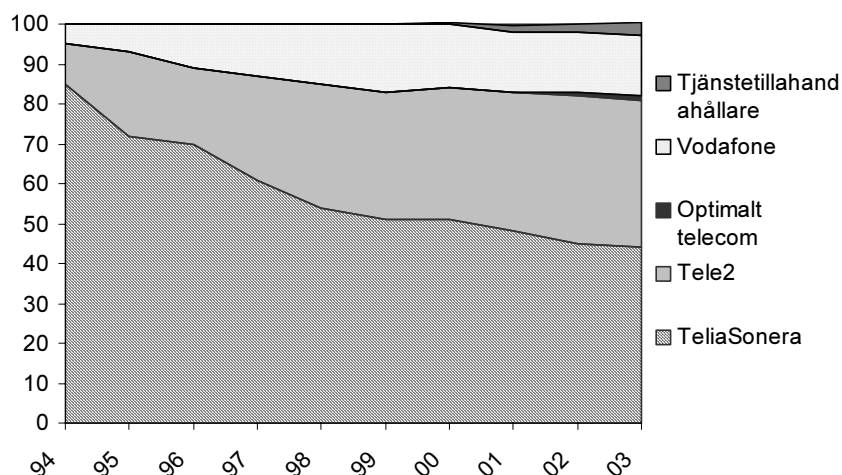
Procent



Källa: PTS (2003b).

Figur 10.12 Fördelning av antalet GSM- och NMT-abonnemang samt kontantkort mellan de fyra nätägarna och tjänstetillhandahållarna 1994–2003*

Procent



Källa: PTS (2003b).

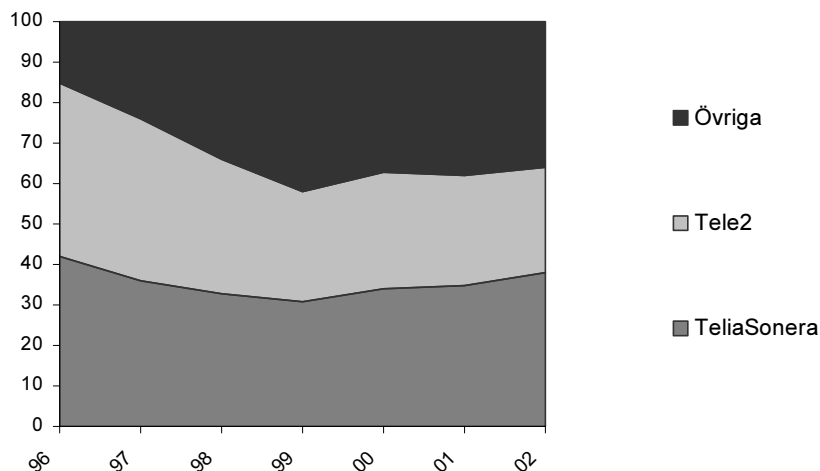
Figur 10.12 ovan visar fördelningen av antalet *GSM- och NMT-abonnemang samt kontantkort* mellan de fyra nätägarna och tjänstetillhandahållarna. Det visar sig att Telias andel har minskat från 85 till 44 procent under 1994–2003. Tele2 är den näst största aktören på marknaden; deras marknadsandel uppgick till 37 procent 2003.

Vad gäller marknaden för *Internettjänster* har de fem största företagen som tillhandahåller Internetaccess 82 procent av samtliga kunder. De tio största företagen har 97 procent av kunderna och övriga drygt 100 företag har marknadsandelar som samtliga understiger 0,2 procent.

Som figur 10.13 nedan visar är Tele2 och TeliaSonera de enskilda företag som har haft störst andel av kunderna vad gäller Internetaccess. Tele2:s andel har minskat, medan TeliaSoneras har ökat från 1999. År 2003 uppgick TeliaSoneras andel till 38 procent av kundmarknaden. Tele2:s andel för 2003 är inte tillgänglig. Efter Tele2 är det Spray och Glocalnet som har de stora marknadsandelarna; 2003 hade de cirka 10 procent vardera.

Figur 10.13 Företagens andel av Internetkunderna 1996–2002

Procent



Källa: PTS (2002b).

Bilden ser något annorlunda ut om enbart marknaden för *Internetaccess med fast access* beaktas. Framför allt är det en annan uppsättning av ISP:er som framträder, nämligen de som i stor utsträckning har egen infrastruktur. Även här är det TeliaSonera som är störst;

man hade cirka 42 procent av kunderna 2003. Bredbandsbolaget är näst störst med 14 procent av marknaden, Com Hem har 11 procent, Bostream 9 procent och UPC 7 procent. Övriga ISP:er har 17 procent sammantaget. I början av 2003 sålde TeliaSonera kabel-tv-bolaget Com Hem, vilket innebar att TeliaSoneras marknadsandel för fasta accesser minskade. Europeiska kommissionen krävde nämligen att Com Hem skulle säljas, för att man skulle godkänna samgåendet mellan Telia och finska Sonera.

Marknaden för Internetaccess är inne i en period av stor förändring som är tydligt förknippad med övergången från uppringd till fast anslutning. Enligt PTS har konkurrensen på marknaden varit relativt god, men i och med den stegvisa övergången till fasta anslutningar har betydelsen av kontrollen över accessnätet ökat märkbart. Behovet att ha tillgång till accessnätet medför att konkurrensen på marknaden för Internetaccess med fast anslutning är mer begränsad än för uppringd Internetaccess. PTS menar att det är särskilt uppenbart när det gäller de olika DSL-formerna av access, eftersom dessa använder sig av TeliaSoneras kopparaccessnät.

Tillträdet för operatörer till det traditionella kopparaccessnätet kan ske antingen via det reglerade tillträdet i form av LLUB (*Local Loop Unbundling*, dvs. fullt eller delat tillträde) eller via bitström med eller utan olika förädlingsgrader. Såväl marknaden för LLUB som marknaden för bitströmsaccess betraktas av Europeiska kommissionen som s.k. relevanta marknader. PTS kommer att fatta beslut för dessa marknader och huruvida det finns operatörer med betydande inflytande eller inte. Marknaderna kan därför komma att bli föremål för reglering enligt EkomL.

De operatörer som konkurrerar med TeliaSonera på marknaden för ADSL och andra DSL-tekniker till hushåll har fram till i dag framför allt efterfrågat grossistbaserade, färdiga ADSL-produkter, snarare än tillgång till själva den fysiska ledningen.

Kabel-tv-operatörerna har i dag möjlighet att exklusivt erbjuda Internetaccess i sina nät. Liknande förutsättningar gäller de operatörer som erbjuder Internetaccess via LAN, dvs. Internetaccess med hög överföringskapacitet via nyinstallerade fastighetsnät i flerbostadshus.

Internationell jämförelse

I jämförelse med övriga nordiska länder är koncentrationsgraden för fast telefoni ungefär densamma i Sverige (se tabell 10.4).

Tabell 10.4 Marknadsandelar för fast telefoni i december 2003

Land	Antal operatörer	Abonnenter (procent)				Trafikminuter			
		CR1 ¹	CR2	CR4	HHI	CR1	CR2	CR4	HHI
Danmark	17	84	90	97	7 042	63	76	85	4 166
Finland	47	95	-	-	9 025	38	70	100	3 118
Island	3	92	98	100	8 594	83	94	100	7 208
Norge	24	92	94	98	8 400	69	82	88	4 900
Sverige	30	100	-	-	8 836	54	68	75	3 248

¹CR avser "concentration rates". CR1 är marknadsandelen för det största företaget. CR2 är summan av de två största företagen, osv.

Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

Koncentrationen på mobilmarknaden är lägre än på marknaden för fast telefoni, men den är dock fortfarande relativt hög. De fyra största företagen i Sverige har en marknadsandel på nästan 100 procent.

Tabell 10.5 Marknadsandelar för mobil telefoni i december 2003

	Antal		Marknadsandelar				Konsumenter per GSM MNO	
	MNOs ₁	MVNOs ₂	SPs ₃	CR1	CR2	CR4	HHI	
DK	4 (5)	1	12	33	55	77	1 966	1 196 250
FIN	3	0	6	51	80	99	3 723	1 586 800
IS	3	0	1	67	91	100	5 553	93 223
N	2 (3)	1	12	56	85	95	4 080	2 081 691
S	3 (5)	1	15	43	82	98	3 600	2 889 667

¹MNO (Mobile Network Operator) äger mobilnät och arbetar samtidigt som operatör.

²MVNO (Mobile Virtual Network Operator) driver de mer "intelligenta" delarna av nätet och hyr access till transmission av en MNO.

³SP (Service Provider) hyr access till nätet av en MNO.

Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

En annan indikator för konkurrensläget är den tidigare dominantens (före liberaliseringen) marknadsandel. Som framgår av tabell 10.6 nedan varierar marknadsandelen avsevärt mellan olika typer av samtal. Marknadsandelen är högst för lokala samtal och sjunker sedan successivt för långdistanssamtal, internationella samtal och mobila samtal.

I Sverige har den tidigare dominanten (Telia) betydligt lägre marknadsandelar för lokala samtal, långdistanssamtal och internationella samtal än genomsnittet för EU 15. För lokala samtal är det enbart Österrike som har en lägre marknadsandel. Vad gäller långdistanssamtal har Finland, Österrike och Storbritannien lägre marknadsandelar. För internationella samtal har Storbritannien, Österrike och Tyskland lägre marknadsandelar.

När det gäller mobil telefoni uppvisar Sverige en relativt sett starkare koncentration. Sverige ligger här på ungefär samma nivå som genomsnittet för EU 15. Sex länder har lägre marknadsandelar än Sverige och tre länder har ungefär samma nivå.

Tabell 10.6 Marknadsandelar för det företag som var dominerande före liberaliseringen

Procent

	<i>Lokala samtal (avser i huvudsak 2002)</i>	<i>Långdistanssamtal (avser i huvudsak 2002)</i>	<i>Internationella samtal (avser i huvudsak 2002)</i>	<i>Mobila abonnemang (avser 2003)</i>
Belgien	84,5	81,3	55,7	55,5
Danmark	74,0	67,4	54,1	35,4
Finland	93,9	44,6	54,9	52,6
Frankrike	75,6	59,6	63,4	48,7
Grekland	99,4	95,0	95,1	37,8
Irland	75,6	59,6	63,4	55,6
Italien	76,7	69,2	64,5	46,9
Luxemburg	88,6	80,0	78,0	63,0
Nederländerna	90,0	75,0	65,0	40,2
Portugal	100	90,9	-	52,2
Spanien	75,7	80,2	61,3	53,5
Storbritannien	72,9	51,9	32,0	26,4
Sverige	69,0	58,0	43,0	45,4
Tyskland	92,0	60,0	42,0	41,1
Österrike	66,0	45,0	41,0	44,4
EU 15	81,1	69,6	62,2	46,6

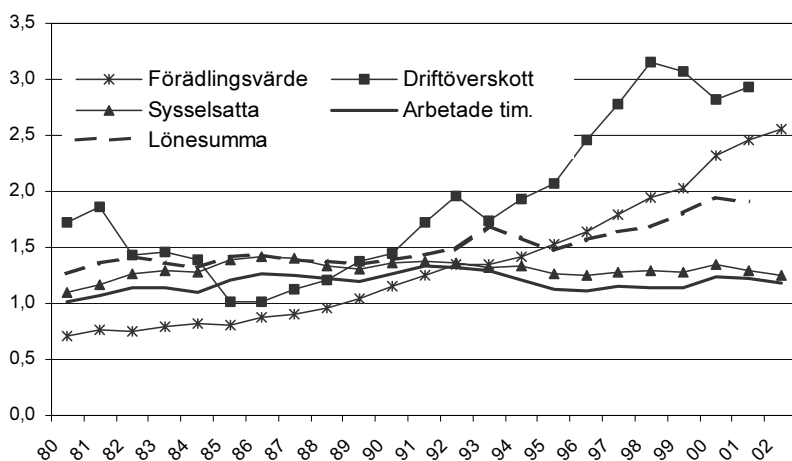
Källa: Eurostat.

10.4.4 Produktivitetens utveckling

För att kunna bedöma telesektorns utveckling över en längre period har statistik över telesektorn tagits fram från nationalräkenskaperna (NR).¹² Som framgår av figur 10.14 nedan har telesektorns andel av näringslivets totala förädlingsvärde ökat kraftigt, medan andelen av de arbetade timmarna ökat i betydligt långsammare takt. Driftöverskottet i förhållande till förädlingsvärdet har historiskt sett varit högt i telesektorn och har ökat kraftigt under 1990-talet.

Figur 10.14 Variabler från nationalräkenskaperna

Andel av näringslivet

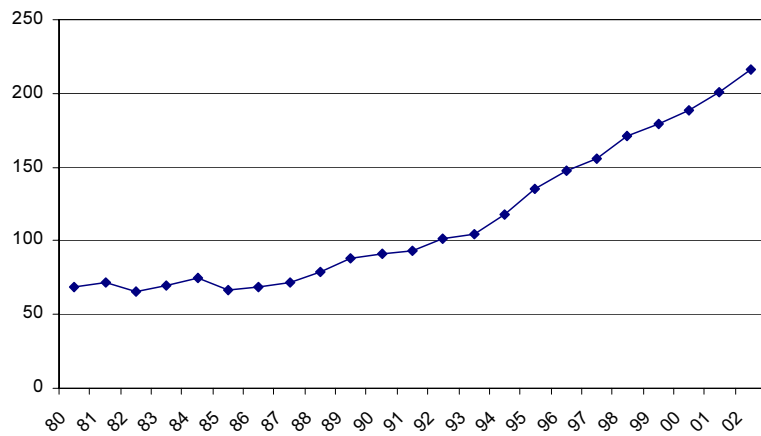


Källa: Konjunkturinstitutets (KI) bearbetning av SCB:s siffror.

I en underlagsrapport till utredningen har Konjunkturinstitutet (KI) via NR mätt arbetsproduktiviteten i telesektorn, dvs. förädlingsvärdet per arbetad timme. Enligt NR har arbetsproduktiviteten i relation till näringslivet ökat kraftigt över den undersökta perioden (se figur 10.15). Arbetsproduktiviteten låg fram till slutet av 1980-talet under näringslivets genomsnitt men har därefter ökat kraftigt, för att 2002 ligga drygt 100 procent högre än näringslivet.

¹² Den SNI-kod som använts är 64.2.

Figur 10.15 Utvecklingen av arbetsproduktiviteten i telesektorn
Andel av näringslivet

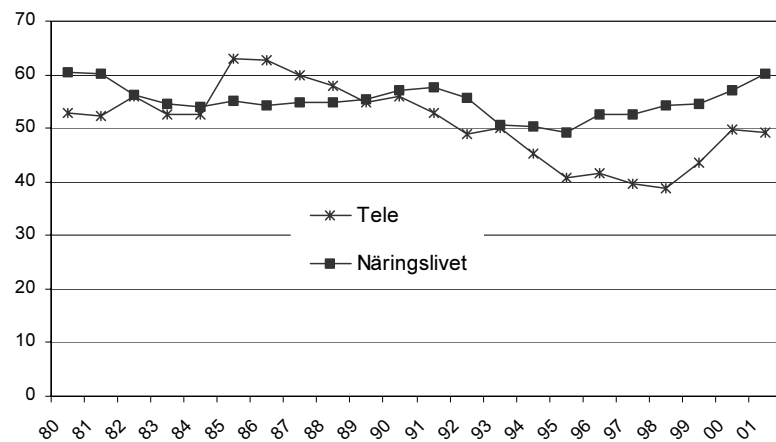


Källa: KI:s bearbetning av SCB:s siffror.

Löneandelen av förädlingsvärdet inom telesektorn har minskat från mitten av 1980-talet (se figur 10.16), trots att arbetsinkomsterna ökat mer för de sysselsatta i telesektorn än i näringslivet totalt (se också figur 10.22).

Figur 10.16 Löneandel av förädlingsvärdet i telesektorn och näringslivet

Procent



Källa: KI:s bearbetning av SCB:s statistik.

10.4.5 Företagsekonomisk utveckling

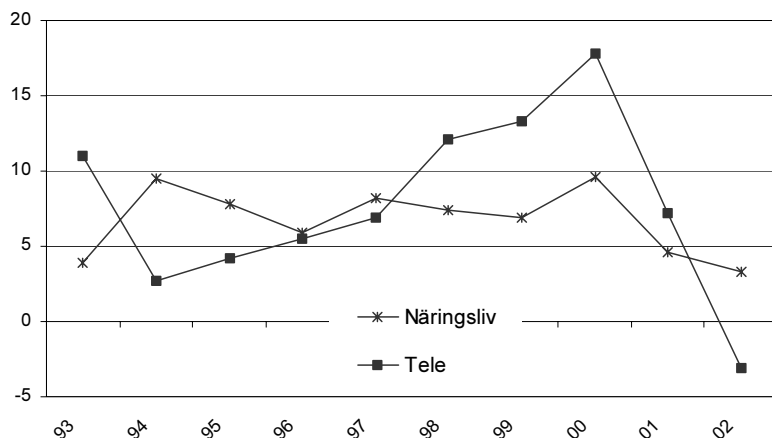
De avkastningsmått som redovisas i detta avsnitt bygger på SCB:s företagsstatistik. Statistiken innehåller dock inte uppgifter om enskilda företagare och statliga verk (dvs. inte uppgifter om Telia före 1993). Den är dessutom relativt osäker genom att olika redovisningsprinciper använts under åren, och verksamheter kan också ha klassificerats olika.

Av figur 10.17 framgår att nettomarginalen (resultat efter finansiella poster/nettoomsättning) i telesektorn varierade relativt kraftigt under 1990-talets första år. Under perioden 1995 till 2000 steg emellertid marginalen från 4,2 till 17,8 procent. År 2002 föll dock nettomarginalen kraftigt igen, vilket främst orsakades av att Telia uppvisade ett negativt resultat efter finansiella poster på 46,8 miljarder kronor (som bland annat orsakades av omstruktureringskostnader och nedskrivningar av UMTS-investeringar).

Nettomarginalen ligger dock på ungefär samma nivå för perioden som helhet, jämfört med näringslivet. Det är framför allt 2002 som minskar nettomarginalen för telebranschen; om detta år räknas bort uppvisar telebranschen en högre nettomarginal än näringslivet.

Figur 10.17 Nettomarginal i näringslivet och i telesektorn

Procent

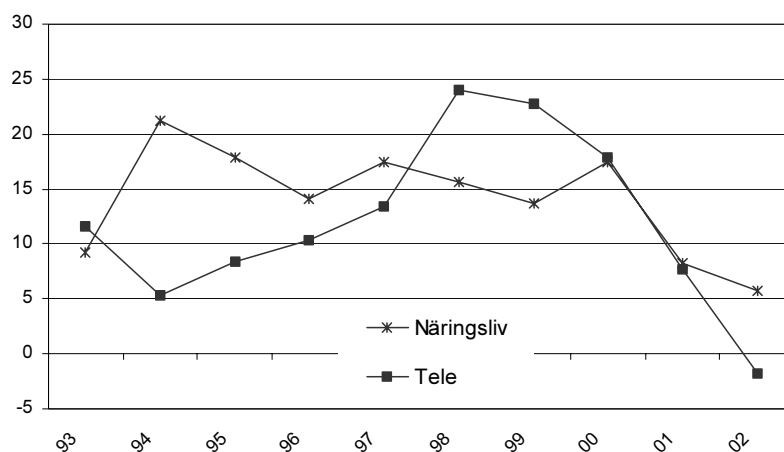


Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Avkastningen på eget kapital uppvisar en liknande utveckling (se figur 10.18). Under perioden 1995 till 1998 steg avkastningen från 8,3 till 24 procent och låg sedan kvar på en relativt hög nivå under 2000 och 2001. Uppgifter från 2003, och framför allt 2004, visar att Telias avkastning på eget kapital ökat kraftigt.

I jämförelse med näringslivet är avkastningen sett över hela perioden dock lägre. Om 2002 räknas bort blir avkastningen ungefär densamma i näringslivet och i telebranschen.

Figur 10.18 Avkastning på eget kapital i näringslivet och i telesektorn
Procent



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

10.4.6 Utvecklingen för de sysselsatta

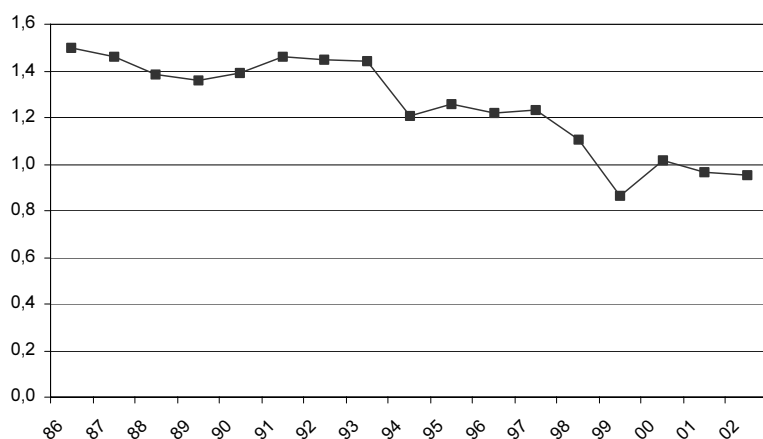
Sysselsättning

Antalet sysselsatta minskade kraftigt i telesektorn mellan 1993 och 1999.¹³ Andelen kvinnor av de sysselsatta har minskat kontinuerligt under hela den undersökta perioden. De sysselsatta i telesektorn har i högre utsträckning än näringslivet funnits i storstads- och skogslänen medan den relativa andel som varit sysselsatt i övriga län varit lägre. Denna differens gentemot näringslivet har varit relativt stabil över tiden.

¹³ Den SNI-kod som använts är 64.201.

Figur 10.19 Andel sysselsatta i telesektorn av totala näringslivet

Procent

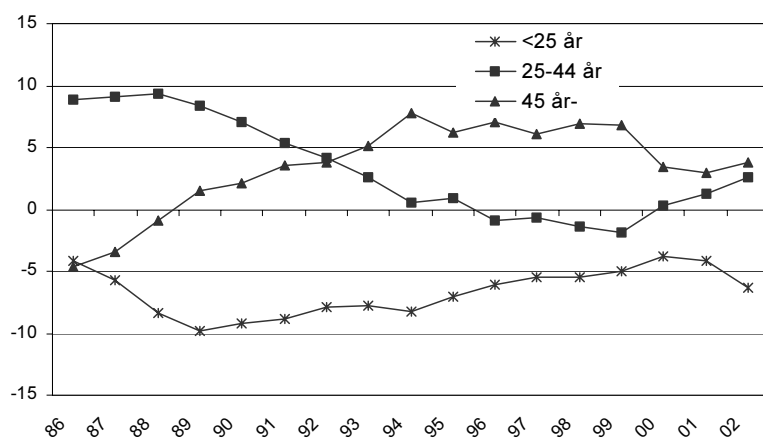


Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

Under hela den undersökta perioden har andelen unga (< 25 år) varit lägre i telesektorn än i näringslivet totalt. Efter liberaliseringen har andelen äldre (>45 år) bland de sysselsatta minskat något i relation till näringslivet, men är fortfarande högre i telesektorn.

Figur 10.20 Skillnaden i åldersfördelning mellan de sysselsatta i telesektorn och näringslivet

Procentenheter

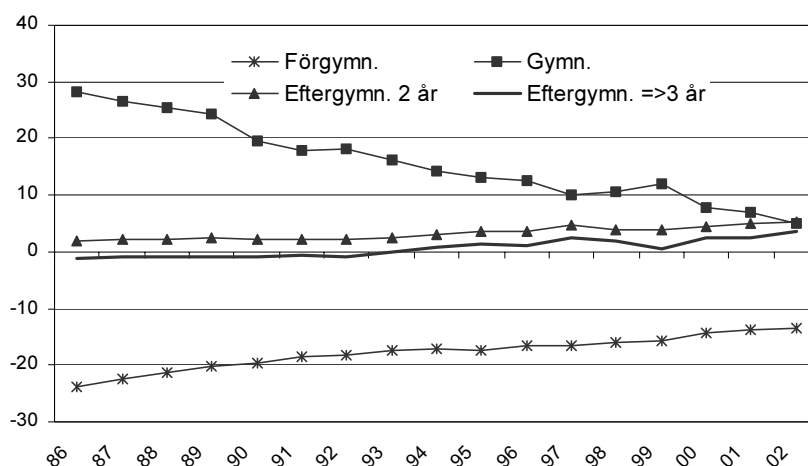


Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

De sysselsatta i telesektorn hade i mitten av 1980-talet en relativt hög utbildningsnivå. Cirka 70 procent hade gymnasieutbildning, mot omkring 40 procent i näringslivet. Andelen förgymnasialt utbildade har under hela den undersökta perioden varit lägre i telesektorn än i näringslivet, även om denna skillnad minskat över tiden eftersom andelen med förgymnasial utbildning minskat kraftigt i näringslivet.

Figur 10.21 Skillnaden i utbildningsnivå mellan de sysselsatta i telesektorn och näringslivet

Procentenheter



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

De sysselsatta arbetsinkomster

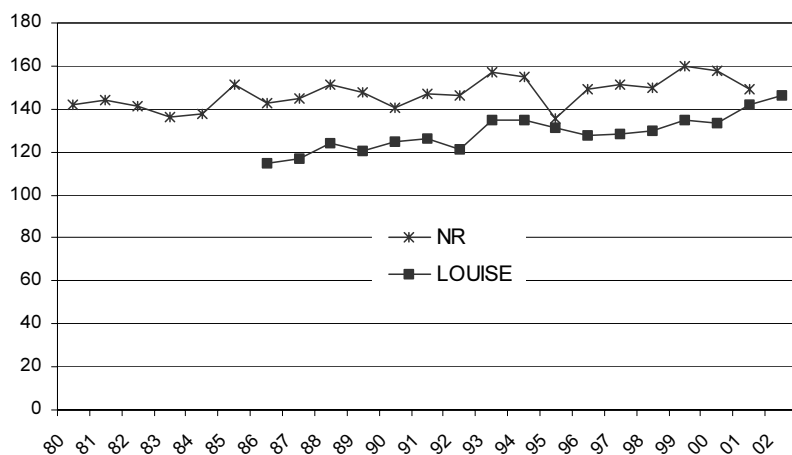
Regelutredningen har haft tillgång till två inkomstmått för telebranschen – dels lönen per arbetad timme från NR, dels den årliga arbetsinkomsten från LOUISE).¹⁴ I LOUISE kan hänsyn inte tas till varifrån arbetsinkomsten kommer eller till arbetstidens längd, men SCB anger att kvaliteten för denna serie är högre än för NR-serien. Regelutredningen kommer därför att lägga störst vikt på serien från LOUISE men redovisa båda serierna.

¹⁴ De SNI-koder som använts för att ta fram statistiken skiljer sig åt; för NR har 64.2 använts och för inkomstregistret har 64.201 använts.

Medelinkomsten jämfört med näringslivet har ökat i telesektorn över den undersökta perioden och var 2002 cirka 45 procent högre än i näringslivet.

Figur 10.22 Medelinkomst för de sysselsatta i telesektorn i förhållande till näringslivet

Procent

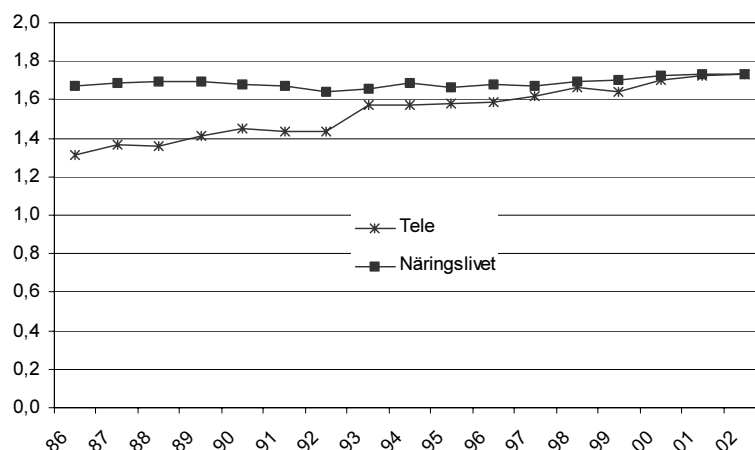


Källor: ITPS och KI:s bearbetning av SCB:s statistik.

Enligt LOUISE har spridningen i årliga arbetsinkomster ökat kraftigt i telesektorn under den undersökta perioden men från en relativt låg nivå. År 2002 var inkomstspridningen på samma nivå i telesektorn och i näringslivet.

Figur 10.23 Spridningen i årliga arbetsinkomster inom telesektorn och näringslivet

Kvoten mellan den 90:e och den 50:e percentilen

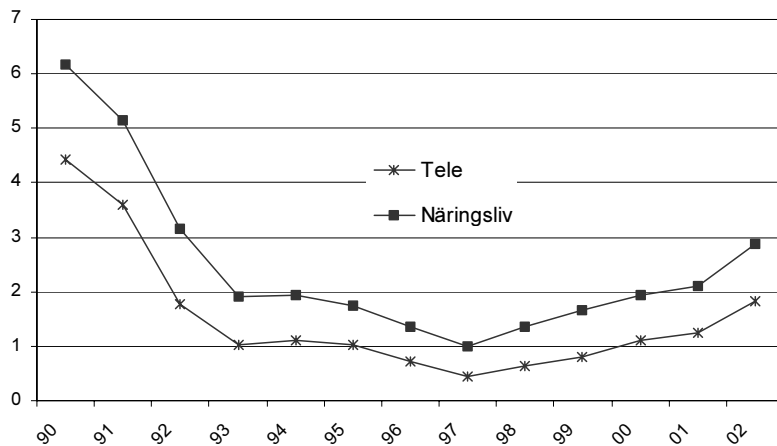


Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Sjukskrivningar

Sjukskrivningarna sjönk drastiskt i början av 1990-talet för att sedan öka från mitten av 1990-talet. Regelutredningen har haft tillgång till statistik som visar den genomsnittliga sjukpenningen per sysselsatt, där endast sjukskrivningar längre än 2 veckor finns med. Eftersom lönenivån upp till en viss nivå påverkar sjukersättningen är det dock viktigt att ta hänsyn till löneutvecklingen. Som visas i figur 10.24 har sjukpenningen per sysselsatt i relation till förvärvsinkomsten varit lägre i telesektorn än i näringslivet under hela den undersökta perioden.

Figur 10.24 Genomsnittlig sjukpenning som andel av genomsnittlig förvärvsinkomst för sysselsatta inom telesektorn respektive näringslivet
Procent



Källa: ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

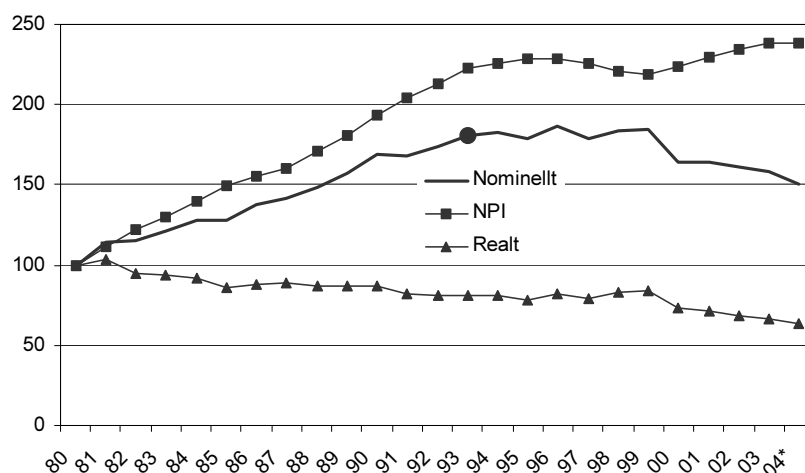
10.4.7 Utvecklingen för kunderna

Priser

I figur 10.25 nedan visas prisutvecklingen för konsumentpriserna som de mäts i konsumentprisindex (KPI). Före liberaliseringen (markerad med en punkt i figuren) ökade konsumentpriserna på teletjänster i något långsammare takt än nettoprisindex (NPI). Därefter stabiliserades priserna under 6–7 år, för att sedan till och med falla från sekelskiftet. I reala termer har det således skett en kraftig prissänkning.

Figur 10.25 Prisutvecklingen för teletjänster nominellt och realt samt nettoprisindex (NPI)

Index 1980 = 100



*januari-oktober

Källa: SCB och egna beräkningar.

Uppgifterna i figur 10.25 gäller en sammanvägning av priserna för fast telefoni, mobiltelefoni, Internet och utrustning. Av sekretessskäl får dock inte KPI brytas ned på olika samtalstjänster. Nedan redovisas i stället andra prisuppgifter (eller indikatorer) för de olika samtalstjänsterna. I huvudsak avgränsas dock redovisningen till fast telefoni och mobila tjänster.

Fast telefoni

Prisutvecklingen för nationella samtal

Den traditionella prismodellen för ett nationellt samtal består av en öppningsavgift, dvs. en fast avgift som påförs varje gång ett samtal besvaras samt en avgift per minut under den tid som samtalet pågår. Öppningsavgiften är mellan 24 och 44 öre (exklusive moms), beroende på vilken operatör kunden använder. Öppningsavgiften är lika stor oberoende av samtalets längd, vilket innebär att den får en stor vikt när det är många och korta samtal som rings. Minutavgiften varierade under 2003 mellan 10 och 34 öre (inklusive moms), beroende på vilken operatör kunden anlitar och vilken tid på

dygnet samtalet rings. De flesta operatörer har ett högre minutpris mellan klockan 8.00 och 18.00 än övriga tider. Det är endast ett fåtal företag som inte har denna typ av prisdifferentiering.

Det finns inga tillgängliga beräkningar av genomsnittliga priser för marknaden. Däremot finns det uppgifter om den genomsnittliga intäkten per trafikminut.¹⁵ Den har legat relativt stabilt runt 17 öre de senaste fyra åren, cirka 19 öre per minut för ett nationellt samtal och cirka 13 öre per minut för ett Internetsamtal. Intäkterna har varit svagt fallande, vilket möjligen kan förklaras av att allt färre kunder ringer under tider med högtrafikpriser.

En bild av prisutvecklingen i ett längre perspektiv ges nedan i figur 10.26. Prisuppgifterna kommer från TeliaSoneras grundprislista och visar genomsnittligt pris per minut (exklusive moms) för ett samtal i högtrafik som varar i tre minuter. Notera att öppningsavgiften ingår i de genomsnittliga priserna och att det är de högsta priserna som är uppmätta.

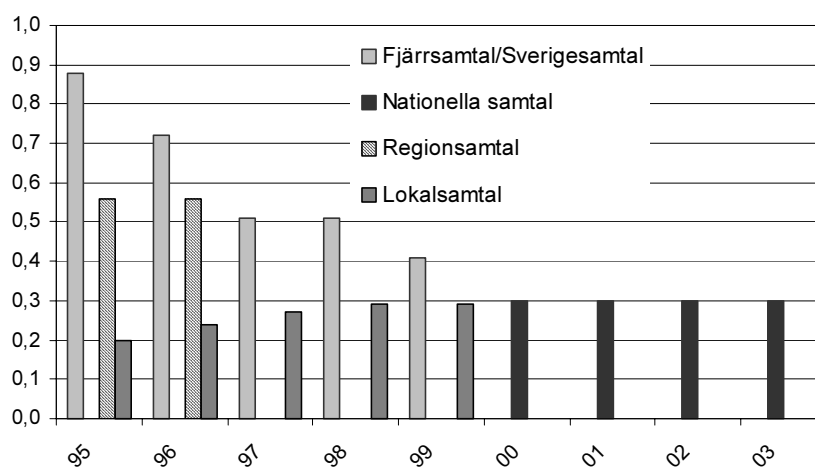
Definitionen av olika samtalskategorier har förändrats över tiden. Under 1995–1996 benämndes kategorierna för när-, region- och fjärrsamtal och under 1997–1999 kallades de för lokal- och Sverige-samtal. Numera finns det endast nationella samtal. Figur 10.26 visar att fram till 1999 har det genomsnittliga priset ökat för samtal med korta distanser och minskat för samtal med längre avstånd. Från och med 2000 har priserna varit oförändrade. Uttryckt i fasta priser har således priserna för nationella samtal sjunkit något.

Det har inte skett några större förändringar i prismodellerna sedan 1993, och relativt få företag erbjuder någon annan form än den traditionella kombinationen med abonnemang, öppningsavgift och minutavgift. En del telefonoperatörer erbjuder telefonitjänster utan öppningsavgift, men i gengäld är minutpriset väsentligt högre.

¹⁵ Genomsnittlig intäkt per trafikminut är summan av periodens intäkter för nationella telefonsamtal och Internetsamtal dividerat med totala antalet trafikminuter för de båda tjänsterna under perioden.

Figur 10.26 Prisutveckling för nationella samtal, regionalsamtal och lokalsamtal 1995–2003. Priserna anger genomsnittligt pris i kronor (exklusive moms) per minut för ett högrafiksamtal som varar i tre minuter*

Kronor



* Priserna är hämtade från Telias/TeliaSoneras grundprislista. Genomsnittspriset för 1998 och 1999 avser Sverigesamtal. Åren dessförinnan avses fjärrsamtal.

Källa: PTS (2003a).

De senaste åren har några telebolag lanserat en ny typ av prisstruktur där den fasta månadsavgiften ersätter minutavgiften för vissa samtal. Kunden betalar t.ex. 24 kronor (exklusive moms) i månadsavgift och slipper i gengäld minutavgift på samtal under kvällar och helger.¹⁶ Utöver det erbjuds något reducerade priser på övriga samtal – även på samtal från fast till mobil telefon och på internationella samtal. I denna prismodell är öppningsavgiften oförändrad för samtliga samtal.

Priset för ett PSTN-abonnemang hos TeliaSonera låg på en stabil nivå från 1994 till 2001 då det höjdes från 82 kronor per månad till 100 kronor per månad.

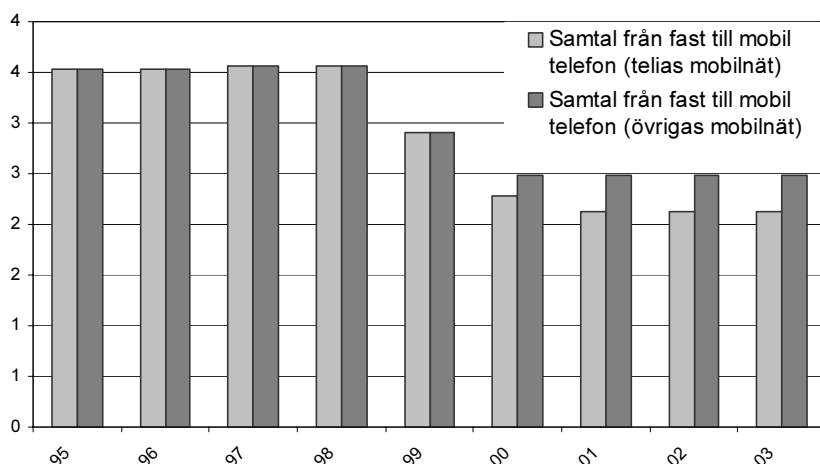
¹⁶ Prisuppgift om TeleSonera, hämtad från den prisjämförelse som finns på Post- och telestyrelsens hemsida www.pts.se.

Prisutvecklingen för samtal från fast till mobil telefoni

Det finns inga tillgängliga beräkningar av genomsnittliga samtalspriser för samtal från fast till mobil telefoni, men en indikation på prisutvecklingen ges i figur 10.27 nedan. Prisuppgifterna kommer från TeliaSonerars grundprislista och det visar genomsnittliga priset (exklusive moms) per minut för ett högrafiksamtal som varar i tre minuter.

Figur 10.27 Genomsnittligt pris per minut (exklusive moms) för högrafiksamtal som varar i tre minuter från fast telefon till mobil telefon 1995–2003*

Kronor



*Prisuppgifterna är hämtade från TeliaSonerars grundprislista.

Källa: PTS (2003b).

Figuren visar att priserna för samtal till såväl TeliaSonerars mobilnät som övriga mobilnät var relativt stabila kring 3,50 kronor fram till och med 1998, för att året efter minska till knappt 3 kronor (exklusive moms). År 2000 minskade samtalspriserna ytterligare till båda typerna av mobilnät, men priserna för samtal till TeliaSonerars eget mobilnät minskade i större utsträckning. Priserna för samtal till övriga mobilnät har legat stilla på 2,48 kronor sedan 2000, medan motsvarande priser till TeliaSonerars mobilnät har varit oförändrade på 2,12 kronor sedan 2001.

Enligt PTS är den främsta orsaken till att samtalspriserna från fast nät till mobilnät har minskat att TeliaSonerars samtrafikavgifter

för samtal som termineras i TeliaSoneras mobilnät har sänkts efter granskningar gjorda av PTS (PTS 2003b). De övriga operatörerna har valt att följa TeliaSoneras sänkningar i viss utsträckning.

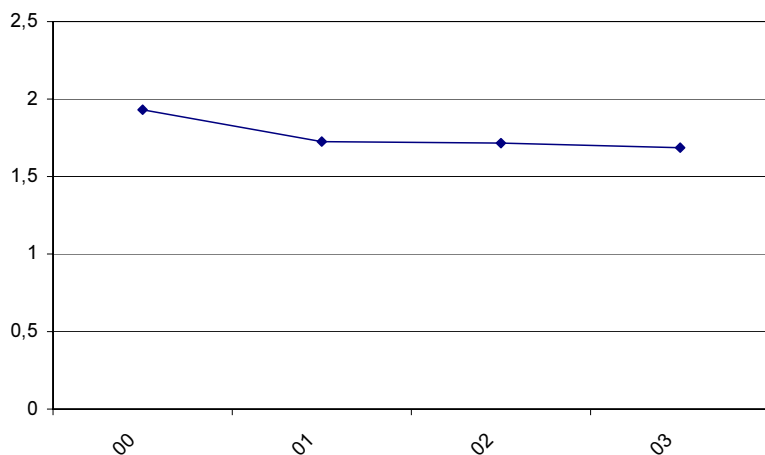
Enligt PTS (2003b) är det skillnaden i samtrafikavgifter som ger betydande differenser i slutkundpriser mellan ett samtal som rings från det fasta nätet till TeliaSoneras mobilnät och ett motsvarande samtal som rings till något av de övriga mobilnäten. De sänkningar som TeliaSonera har gjort i samtrafikavgifterna under senare år har inte påverkat företagets slutkundpriser i någon nämnvärd utsträckning. PTS anser därför att det finns anledning att ifrågasätta om marknaden för samtal från fast till mobil telefoni fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Konkurrenternas priser för samtal som rings från det fasta nätet till mobilnätet beror såväl på vilket mobilnät kunden ringer till som på när på dygnet samtalet rings. Under högtrafik låg minutpriset för privatkunder mellan 1,26 och 2,56 kronor (exklusive moms).

Figur 10.28 visar att teleoperatörernas genomsnittliga intäkt per trafikminut inte har förändrats mycket under de senaste åren utan att den är cirka 1,70 kronor. Stabiliteten i den genomsnittliga intäkten är en indikator på att det inte har skett någon större prisminskning sedan 2001.

Figur 10.28 Genomsnittlig intäkt per trafikminut från fast nät (PSTN och ISDN) till mobilnät 2000–2003*

Kronor



* Genomsnittlig intäkt per trafikminut är summan av periodens intäkter för tjänsterna dividerat med det totala antalet trafikminuter för tjänsterna under perioden.

Källa: PTS (2003b).

Internationella samtal

Den genomsnittliga intäkten per minut har varit relativt stabil sedan 2001 och bara minskat i liten utsträckning – från 1,26 kronor till 1,22 kronor 2003. De små förändringarna i intäkterna tyder på att inga större prissänkningar har skett under de senaste tre åren.

Samtrafikavgifter

Telelagens krav på kostnadsorienterade samtrafikavgifter innebar en utveckling där priset för samtrafik för fast telefoni sjönk kraftigt. År 1994 var Telias avgift för samtrafik för fast telefoni 27 öre på vardagar och helger. År 2002 hade priset sjunkit till 5 öre dagtid på vardagar och 3,8 öre på övrig tid. Därutöver tillkom en öppningsavgift på 3,5 öre per samtal. Avgifterna per minut sjönk alltså med 75 procent mellan 1994 och 2002.

Internationell jämförelse

Eurostat redovisar statistik över priser för ett 10 minuter långt samtal (inklusive moms) som avser tre olika samtalsformer: ett lokalt samtal, ett nationellt samtal och ett samtal till USA. Samtalen avser augusti månad varje år.

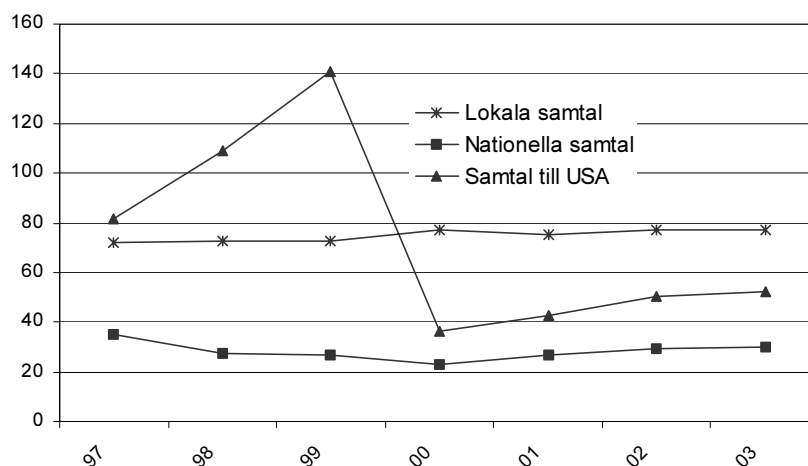
I figur 10.29 relateras samtalspriset i Sverige till samtalspriset i EU 15. För lokala samtal ökade priserna i Sverige jämfört med EU 15 under perioden 1997–2000, för att sedan plana ut. Samtalspriset i Sverige var 2003 cirka 75 procent av det i EU 15. Som framgått tidigare finns det sedan 2000 enbart nationella samtal i Sverige.

Priset för ett nationellt samtal minskade jämfört med EU 15 under perioden 1997–2000 för att sedan öka något. Samtalspriset i Sverige var 2003 cirka 30 procent av det i EU 15.

För ett samtal till USA steg det svenska relativpriset kraftigt under perioden 1997–1999. Under 1999 sänktes dock det svenska priset med drygt 75 procent. Sedan dess har det svenska priset varit oförändrat, medan EU 15 har sänkt priset. Priset i Sverige var 2003 ungefär hälften av det i EU 15.

Figur 10.29 Samtalspriser för ett lokalt samtal, ett nationellt samtal och ett samtal till USA i Sverige och i EU 15

Svenska priser som andel av priserna i EU 15



Källa: Eurostat.

Vid en nordisk jämförelse (se tabell 10.7) har Finland och Island lägre fasta avgifter för fast telefoni än Sverige, medan Danmark och

framför allt Norge har betydligt högre avgifter. Sverige har relativt låga minutavgifter vid samtal från fast till fast telefoni. När det gäller samtal från fast till mobil telefon har dock Sverige nästan genomgående högre priser än de andra nordiska länderna.

Tabell 10.7 PSTN-tariffer (exklusive moms) 2004

Euro

	<i>Månadsavgift</i>	<i>Fast till fast</i>		<i>Fast till mobil</i>	
		<i>Hög belastning</i>	<i>Låg belastning</i>	<i>Hög belastning</i>	<i>Låg belastning</i>
Danmark	12,80	3,70	2,04	19,28	10,31
Finland	10,20	5,18	3,72	23,49	17,78
Island	10,35	2,64	1,72	15,97	15,14
Norge	15,37	4,17	2,82	15,60	15,60
Sverige	10,96	3,50	2,03	26,06	17,29

Källa: Nordic Competition Authorities (2004). Uppgifterna bygger på de tidigare domnanternas prislister.

Däremot förefaller samtal till andra nordiska länder vara relativt sett billigare i Sverige. Variationerna mellan länderna är dock mycket stora. Någon gemensam nordisk marknad existerar således inte.

Tabell 10.8 Indexerad prisjämförelse för ett 3 minuter långt telefonsamtal (fast telefoni)

Index = 100

	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>	<i>Island</i>	<i>Norge</i>	<i>Sverige</i>
Danmark	100	325	775	190	190
Finland	338	100	678	338	338
Island	764	837	100	764	764
Norge	179	267	493	100	179
Sverige	171	171	289	171	100

Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

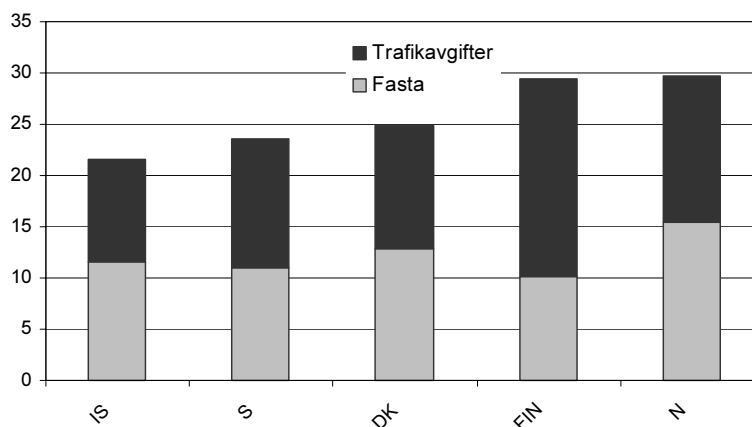
Det går också att jämföra priserna i Norden med hjälp av en s.k. priskorg. En sådan korg innehåller fasta avgifter och trafikavgifter för nationella samtal och den gäller priset för konsumenterna. Det bör dock betonas att en sådan jämförelse inte tar hänsyn till potentiella nationella skillnader i samtalsmönstren.

Det material som redovisas i figur 10.30 nedan visar vad en konsument med ett särskilt samtalsmönster betalar om han/hon köper det billigaste fasta alternativet av det tidigare dominerande företaget på marknaden.

Som framgår av figuren är utgifterna ungefär desamma i Sverige och Danmark. Norge respektive Island har högst respektive lägst utgifter. I Norge är utgifterna cirka 40 procent högre än i Island. Skillnaderna mellan länderna kan vara resultatet av olika grad av konkurrens eller skillnader i underliggande kostnader.

Figur 10.30 Priskorg för fast telefoni för nationella samtal (exklusive moms)

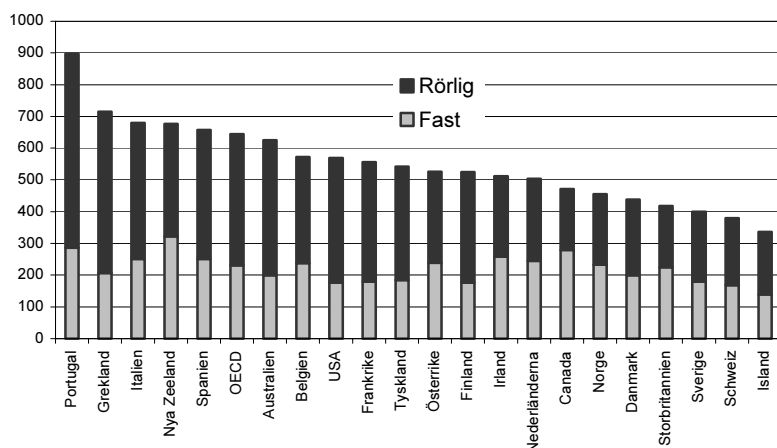
Euro per månad



Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

En annan typ av priskorg innehåller, förutom nationella samtal, även internationella tjänster och samtal från fast till mobil. Bilden blir även i detta fall likartad. Utgifterna i Sverige ligger på en relativt låg nivå.

Figur 10.31 Priskorg för fast telefoni för nationella samtal, internationella tjänster och samtal från fast till mobil (2002)
US-dollar, PPP



Källa: OECD (2003a).

OECD redovisar också en priskorg för småföretagare. I detta fall är Sverige och de övriga tre nordiska länderna billigast av de jämförda länderna.

Mobiltelefonitjänster

Utvecklingen av genomsnittlig intäkt

Det finns inga tillgängliga tidsserier för prisutvecklingen för mobil telefoni. Ett alternativ är att studera de genomsnittliga intäkterna per mobilkund och månad.¹⁷ Skillnaden i genomsnittlig intäkt mellan kontraktsabonnemang och kontantkort är markant. År 2003 var genomsnittsintäkten per kontraktsabonnemang 293 kronor och per kontantkort 48 kronor.

Figur 10.32 nedan visar att genomsnittsintäkten från GSM-abonnemangen och kontantkortet minskar över tiden – från cirka 260 kronor 1995 till ungefär 170 kronor 2003, dvs. med nästan 35

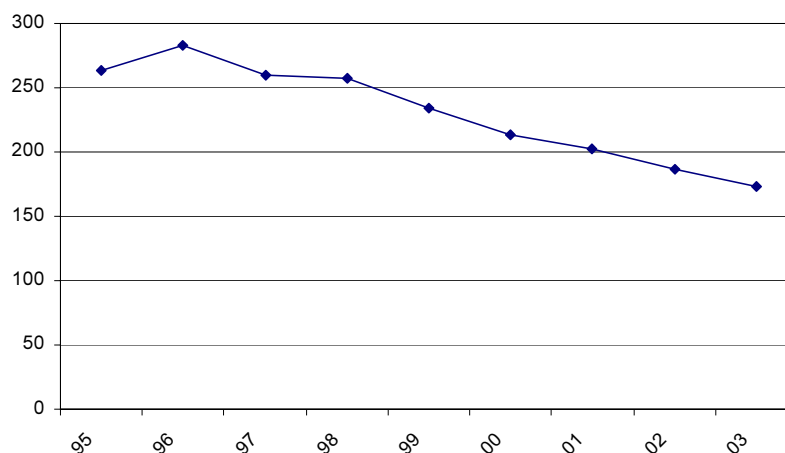
¹⁷ En nackdel med att analysera utvecklingen av genomsnittsintäkter i stället för priser är att priserna kan vara stabila samtidigt som genomsnittsintäkterna sjunker. Detta beror på att förändringar i beteendemönster och kundsammansättning, dvs. kundgrupper som tillkommer eller försvinner speglas i de genomsnittliga intäkterna, men inte i priserna.

procent. Det finns dock ingen tillgänglig tidsserie som separerar intäkterna från abonnemang, kontantkort och SMS.

Den genomsnittliga intäkten har minskat från såväl privatkunder som företagskunder, men i störst utsträckning från företagskunder.

Figur 10.32 Utvecklingen av genomsnittlig månatlig intäkt per mobilkund för GSM-kontraktsubonnemang, kontantkort och SMS 1995–2003

Kronor



Källa: PTS (2003b).

Det finns flera faktorer som har påverkat den nedgående trenden. En är den ökande användningen av SMS och en annan den ökade användningen av kontantkort. En tredje sannolik faktor är att när allt fler kunder har fler än ett abonnemang samtidigt som de inte nödvändigtvis ringer mer än tidigare får det till följd att genomsnittsintäkterna minskar.

PTS har tillsammans med Konkurrensverket och Konsumentverket (2001) konstaterat att mobilmarknaden kännetecknas av en oligopolliknande struktur där ett ömsesidigt beroende råder mellan de nätägande operatörerna (en sådan slutsats eller analys bör egentligen också ha inslag som t.ex. etableringshinder och kundinlåsning). Mobilmarknaden domineras av de tre nätägande mobiloperatörerna TeliaSonera, Tele2 och Vodafone. Enligt PTS (2003b) fungerar inte konkurrensen på marknaden i tillräcklig utsträckning, och det återspeglas i att slutkundspriserna i Sverige är höga jämfört

med i övriga nordiska länder. PTS anser att det finns utrymme för en ökad priskonkurrens mellan mobiloperatörerna (se avsnitt 10.6).

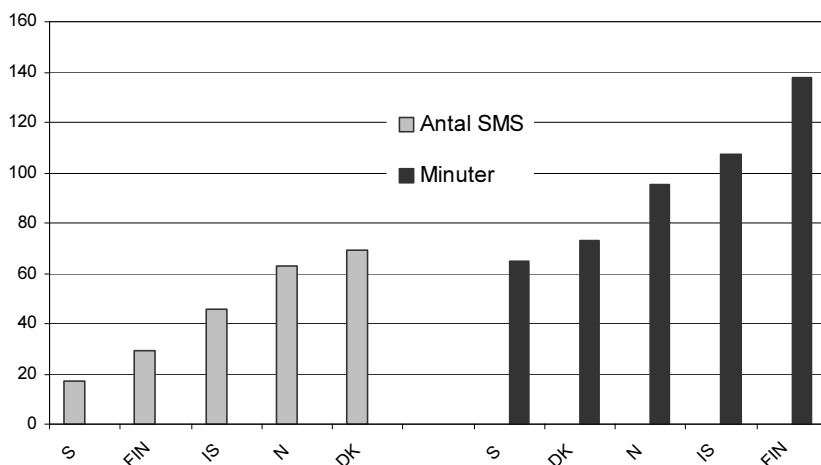
SMS

Priset för att sända ett SMS varierar från drygt 60 öre till 1,25 kronor.¹⁸ Priserna har sjunkit något under det senaste året, men de flesta mobiloperatörer som erbjuder SMS till privatpersoner har priser som ligger i den övre delen av spannet. Enligt PTS brister konkurrensen på denna del av marknaden, och myndigheten anser att det finns utrymme för en ökad priskonkurrens.

Internationell jämförelse

Vid en jämförelse med de andra nordiska länderna förefaller användningen av mobiltelefoni vara relativt låg i Sverige. Vi både ringer och skickar SMS i lägre utsträckning; danskarna skickar mer än tre gånger så många SMS som svenskarna, och finnar ringer mer än dubbelt så mycket som svenskarna.

Figur 10.33 Genomsnittligt antal minuter och sända SMS per användare 2003



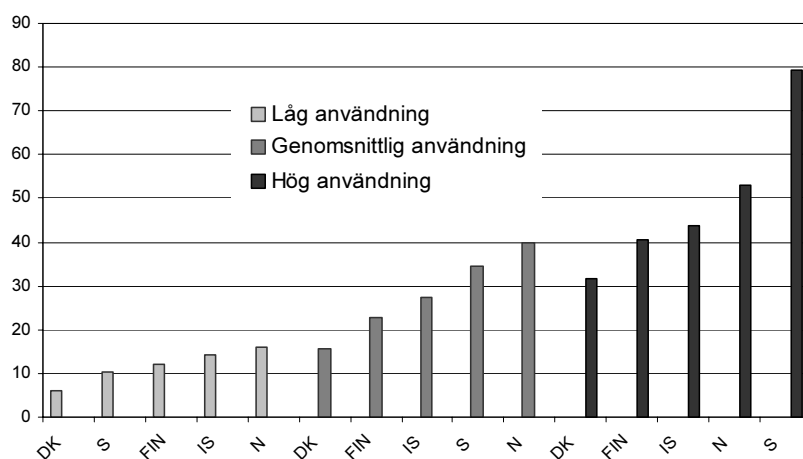
Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

¹⁸ Se PTS prisjämförelse på PTS hemsida – www.pts.se.

Den låga användningen av mobiltelefoni i Sverige kan vara en följd av höga priser. I figur 10.34 nedan redovisas en priskorg för mobila tjänster (avser den billigaste operatören). Som tidigare nämnts tar dock en sådan jämförelse ingen hänsyn till potentiella nationella skillnader i samtalsmönster. En ytterligare reservation i detta fall är att operatörer i Danmark, Norge och Sverige ofta subventionerar kundernas telefoner.

Som framgår av figuren är utgifterna för en genomsnittsanvändare och en konsument med hög användning relativt höga i Sverige. För en konsument med låg användning är utgiften däremot relativt låg. Sambandet mellan priser och användning förefaller dock inte helt uppenbart. Exempelvis har Norge både relativt hög användning och höga priser.

Figur 10.34 Månadsutgifter för en priskorg av mobiltelefoni (juni 2004)
Euro per månad



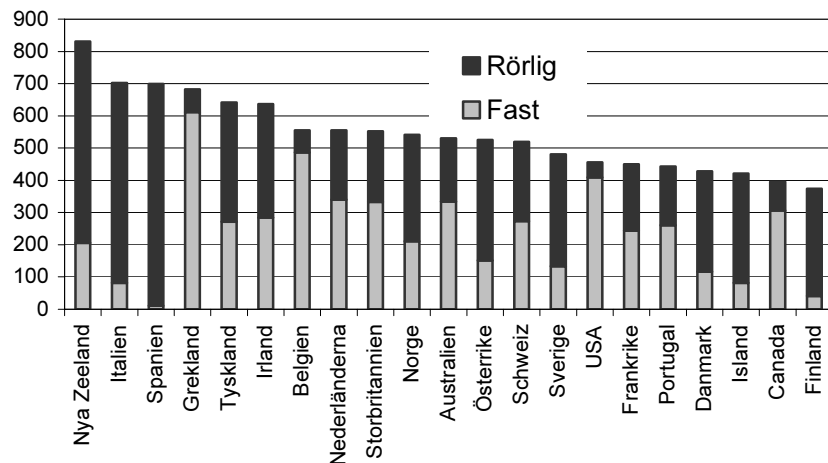
Källa: Nordic Competition Authorities (2004). Uppgifterna bygger på de tidigare dominanternas prislistor.

Om jämförelsen breddas till att gälla merparten av OECD-länderna blir bilden något annorlunda. För en genomsnittsanvändare (som visas i figur 10.35) har Sverige relativt låga mobilpriser, men fortfarande högre än t.ex. i Danmark och i Finland. För konsumenter med hög användning och med låg användning hamnar Sverige i mitten av länderna i figuren (för konsumenter med låg användning

har 10 länder av 21 lägre priser och för konsumenter med hög användning har 9 länder av 21 lägre priser än Sverige).

Figur 10.35 Priskorg avseende en genomsnittsanvändare av mobil telefoni i augusti 2002 (inklusive moms)

US-dollar, PPP

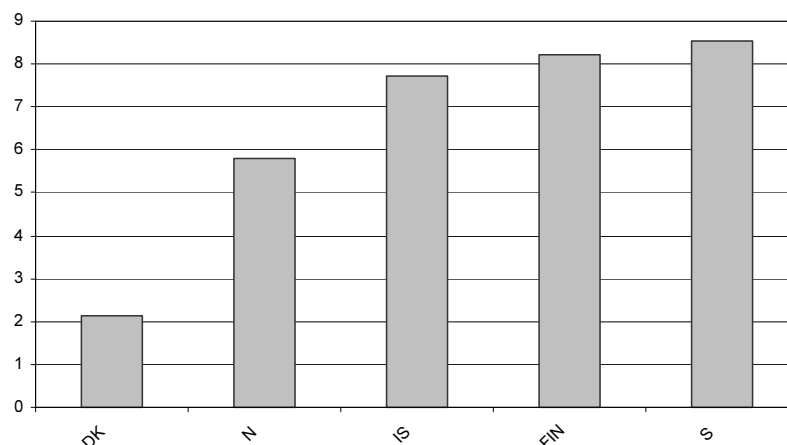


Källa: OECD (2003a).

Såväl priserna som balansen mellan abonnemangsavgifter, minutavgifter och SMS-priser varierar kraftigt mellan länderna. De största prisskillnaderna finns för SMS. Som framgår av figur 10.36 är SMS-priserna högre i Sverige än i Finland, Island och Norge, och till och med fyra gånger högre än i Danmark. För stora användare av SMS är det dock svårt att jämföra priser eftersom det finns olika typer av abonnemang och erbjudanden.

Figur 10.36 SMS-priser i juni 2004 (exklusive moms)

Eurocents per SMS



Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

PTS har gjort en prisjämförelse (2003) mellan de olika kontantkort som TeliaSonera erbjuder genom sina mobiloperatörer i Danmark, Norge respektive Sverige. SMS-priset för *Telia Cash* i Danmark är 24 öre, för *Kontant* i Norge 75 öre och för *Refill* i Sverige 1,25 kronor.

Det går också att jämföra konkurrensen mellan fast och mobil telefoni. Ett sätt är att jämföra substitutionsgraden mellan olika nivåer av konsumtion. I tabell 10.9 kalkyleras hur låg användning det behövs för att det ska vara lönsamt att avsluta ett fast teleabonnemang och övergå till mobiltelefoni. För användare i t.ex. Sverige som annars inte använder mobiltelefon är det lönsamt att byta till mobil om deras månatliga konsumtion är lägre än 93 samtalsminuter. I t.ex. Danmark är däremot prisrelationen annorlunda, eftersom det där krävs 210 samtalsminuter för att motsvarande byte ska vara lönsamt. Just denna jämförelse visar att Sverige har högre mobilpriser och något lägre priser för fast telefoni.

Tabell 10.9 Tröskel för ersättning mellan fast och mobil telefoni (månadsvis användning av fast telefoni under vilken gräns det är lönsamt att byta till mobil telefoni)

Samtalsminuter

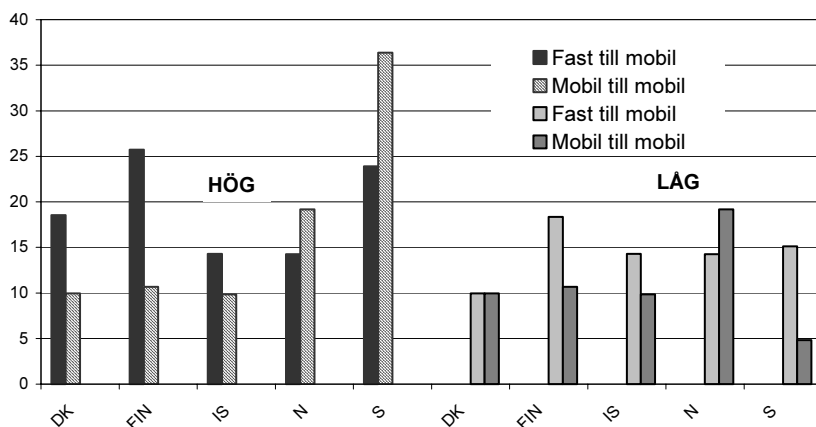
	<i>För användare med enbart fast telefoni</i>	<i>För användare som också har hög användning av mobil telefoni</i>
<i>Danmark</i>	210	210
<i>Finland</i>	110	180
<i>Sverige</i>	93	139
<i>Island</i>	60	220
<i>Norge</i>	51	233

Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

Det kan också bli mer attraktivt för fler konsumenter att välja mobil i framtiden. Som framgår av figur 10.37 nedan är det billigare att ringa en mobil telefon med mobil i Danmark, Finland och Island under perioder med hög belastning än att använda fast telefoni. Under perioder med låg belastning är det bara Norge som har högre priser för att ringa från mobil till mobil än från fast telefon till mobil.

Figur 10.37 Priser för fast telefon till mobil och från mobil till mobil (juni 2004)

Eurocent per minut



Källa: Nordic Competition Authorities (2004). Uppgifterna bygger på de tidigare dominanternas prislistor.

Internet (PSTN)

OECD redovisar också en priskorg för Internetanvändning (traditionellt uppringda accesser via PSTN). Priserna i Sverige förefaller inte avvika alltför mycket från genomsnittet för EU 15. Det finns dock vissa variationer som sannolikt beror på hur den rörliga taxan är utformad och under vilken tidpunkt på dygnet man använder sig av tjänsten.

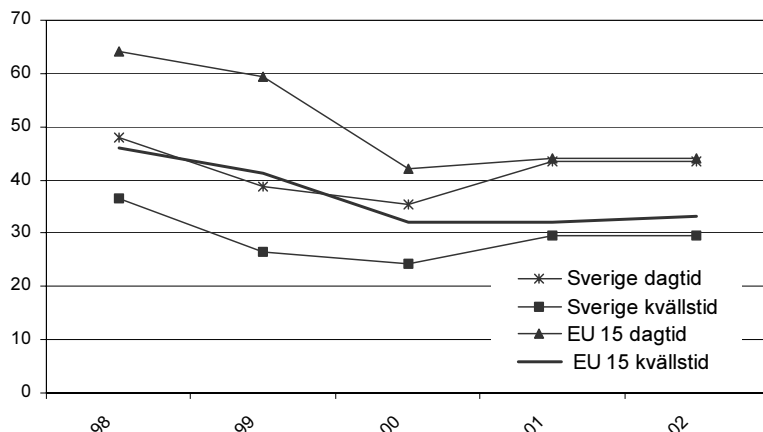
Tabell 10.10 Priskorg för användare av Internet, september 2002
(inklusive moms)
US-dollar PPP

	<i>Sverige</i>	<i>EU 15</i>
20 timmars användning dagtid	43,52	44,17
20 timmars användning kvällstid (off-peak)	29,68	33,27
40 timmars användning dagtid	72,09	66,34
40 timmars användning kvällstid	44,42	46,43

Källa: OECD (2003a).

Utvecklingen under de senaste fyra åren visar att priserna konvergerat (här räknat på användare i 20 timmar). Sverige förefaller att ha anpassat sig till EU 15 och höjt priserna under senare år (figur 10.38). Utvecklingen är densamma för användare som använder Internet 40 timmar.

Figur 10.38 Priskorg för användare av Internet 20 timmar 1998–2002
(inklusive moms)
US-dollar, PPP



Källa: OECD (2003a).

DSL

Det finns som tidigare framgått ett antal varianter av DSL-teknik med olika överföringskapacitet, som används i kopparaccessnätet, t.ex. ADSL, VDSL och SDSL.

Det är svårt att jämföra priser, på grund av olika standarder för överföringshastigheter. I tabell 10.11 redovisas priser för ADSL som baseras på de dominerande företagens prislistor. Sverige och Norge avviker i jämförelse med de andra länderna genom att erbjuda högre överföringshastighet och lägre priser. Marginalerna i Sverige och Norge är dessutom lägre än i de andra länderna, vilket kan tyda på en större konkurrens. Lägre marginaler kan också vara ett sätt att försvåra tillträde för finansiellt svagare konkurrenter (Nordic Competition Authorities 2004).

Tabell 10.11 ADSL-produkter och priser

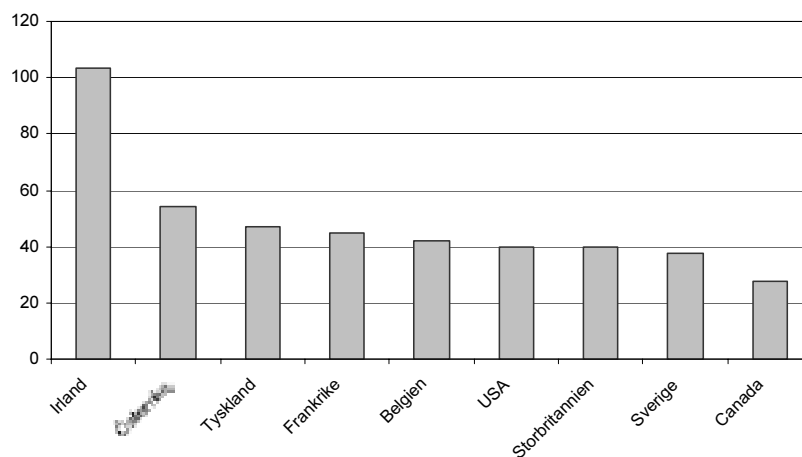
Euro per månad

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Download/upload speed	512/128	512/256	256/128	704/128	500/400
Euro per månad	38,72	40,16	43,35	35,86	29,72

Källa: Nordic Competition Authorities (2004).

OECD mäter priserna för DSL, och i figur 10.39 redovisas priser för de länder där det endast finns prisuppgifter från en operatör (på grund av jämförelseproblem). Även i detta fall förefaller priserna i Sverige ligga på en relativt låg nivå.

Figur 10.39 Priser för DSL i september 2002 (inklusive moms)
US-dollar, PPP



Källa: OECD (2003a).

Tillgänglighet och kvalitet

Antalet fasta abonnemangen har minskat under senare år. Som framgår av tabell 10.12 har emellertid alternativen till fast telefoni vuxit kraftigt under de senaste 10 åren. Det är numera vanligare med ett mobilt abonnemang än med ett fast. Även tillgången till Internet har ökat kraftigt.

Tabell 10.12 Utvecklingen av olika tjänster

Andel per 100 innevånare

	1990	1995	2003
Fasta abonnemang	68,6	68,2	63,8
Mobil, abonnemang och kontantkort	5,5	23,0	98,0
Internet, uppringd anslutning		0,6	25,0
Internet, fast anslutning		1,6	11,0

Källor: Eurostat (2003), PTS (2004c), och Nordic Competition Authorities (2004).

Enligt PTS uppger 94 procent av alla svenska hushåll att man har tillgång till fast telefoni. Ungefär 3 procent anger att de saknar fast telefonanslutning i hemmet. Det är vanligast (15 procent) att hushåll med enbart hushållsmedlemmar mellan 16 och 25 år saknar fast telefoni. I övriga grupper varierar denna andel mellan 0 och 3 procent.

Cirka 90 procent av Sveriges befolkning använder mobil telefoni, och användandet är ungefär lika utbrett i alla åldersgrupper, med undantag för gruppen 61–75 år. I den gruppen anger 76 procent att de använder mobiltelefon.

Närmare 80 procent av befolkningen uppger att de använder Internet (inkluderat både användning privat och i arbetet). Användningen av Internet avtar dock med stigande ålder; ungefär 40 procent av åldersgruppen 61–75 år använder Internet.

De svenska mobilnätens geografiska täckning varierar. Mobilnäten har olika täckningsgrad beroende på frekvensband, radioteknik, villkor och ambition. NMT-nätet täcker en stor del av landet men har låg kapacitet och kräver unika telefoner. GSM-näten har olika täckning beroende på operatör. Samtliga nät har god täckning i befolkningstäta områden medan täckning framför allt utanför Europavägar, riksvägar och i Norrland endast finns hos en operatör. Glest befolkade områden saknar ofta mobil täckning.

De s.k. 3G-näten har villkor som ska säkra att mobil täckning finns där befolkningen är mantalsskriven. I dag finns ett NMT-nät, fyra GSM-nät (varav ett direkt vänder sig till enskilda företagsetableringar) samt fyra 3G-nät varav ett inte börjat byggas ännu.

Enligt tillståndsvillkoren för UMTS ska 3G-operatörerna tillsammans täcka 8 860 000 personer den 31 december 2003. Ingen av tillståndshavarna har dock uppfyllt sina tillståndsvillkor. Den 1 mars 2004 rapporterade operatörerna i vilken mån de uppfyllde tillståndsvillkoren som helhet (prop. 2004/05:1):

- Hi3G (3) angav att de täckte 67,5 procent av sin utlovade täckning.
- Svenska UMTS-licens (ägs av TeliaSonera och Tele2) angav att de täckte 74 procent sin utlovade täckning.
- Vodafone angav att de täckte 66 procent av sin utlovande täckning.

Konsumentundersökningar

Svenska telefonkonsumenter förefaller vara ganska nöjda med sina operatörer i förhållande till EU 15 som helhet; missnöjet med service och kontrakt är relativt låg (EEIG 2002).

Det största missnöjet tycks gälla priset (tabell 10.13). I Sverige har emellertid missnöjet med priserna för mobil telefoni minskat från 57 till 36 procent mellan 2000 och 2002, medan missnöjet var i princip oförändrat i EU. Även för fast telefoni sjönk det svenska missnöjet – från 40 till 31 procent (inom EU i huvudsak oförändrat).

Tabell 10.13 Synpunkter från konsumenter om telefoni 2002

Ja-svar (procent)

	<i>Mobil telefoni</i>		<i>Fast telefoni</i>	
	<i>Sverige</i>	<i>EU 15</i>	<i>Sverige</i>	<i>EU 15</i>
Är det svårt att få tillgång till service?	4	8	1	5
Är priset orättvist eller överdrivet?	36	49	31	45
Är kvaliteten på servicen dålig?	6	8	2	7
Är informationen från operatören oklar?	21	23	15	20
Är bestämmelser och villkor i kontrakten orättvisa?	17	27	14	26
Är kundservicen dålig?	8	10	13	13

Källa: EEIG (2002).

Svenskt kvalitetsindex (2004) redovisar årligen en undersökning som gäller bland annat kundnöjdhet inom telesektorn. Indexet kan anta värden mellan 0 och 100 och ju högre värde, desto större kundnöjdhet.

För mobil telefoni har indexet stigit från 63 år 1996 till 66 år 2004 (avser privatpersoner). För fast telefoni sjönk indexet kraftigt 1997, från 67 till 59, men har sedan ökat till 66 år 2004. Enligt Svenskt kvalitetsindex är lojaliteten, dvs. drivkraften att stanna kvar hos den nuvarande leverantören, relativt låg inom telesektorn – lägre än inom flertalet branscher som studeras.

Konsumentverket (2003) genomförde 2002 en konsumentundersökning om bl.a. fast telefoni. De huvudsakliga resultaten var följande:

- Av konsumenterna kände 97 procent till att de kunde välja en annan operatör än Telia.
- I augusti 2002 hade totalt 52 procent av konsumenterna aktivt valt teleoperatör någon gång sedan 1993.
- Totalt hade 31 procent av konsumenterna bytt teleoperatör en gång. Andelen konsumenter som bytt två gånger uppgick till 15 procent.
- Merparten av konsumenterna (41 procent) uppgav att de valde operatör genom ett erbjudande från teleoperatören, där de sedan själva kontaktade operatören. 16 procent blev kontaktade av operatören per telefon och fick därefter ett erbjudande som de accepterade. Endast 17 procent av konsumenterna tog själva initiativ till bytet av operatör.
- Priset var den enskilt viktigaste faktorn (drygt 65 procent) till att konsumenterna hade bytt teleoperatör. De mest förekommande svaren efter *lägre pris/samtalstaxa generellt var lägre pris på vissa trafikslag*. Andra faktorer, t.ex. service, hade mycket liten betydelse.
- Totalt ansåg 30 procent av konsumenterna att det är lätt att jämföra kostnader för telefoni. 17 procent ansåg däremot att det inte är lätt att jämföra kostnaderna medan 53 procent av konsumenterna inte hade någon stark åsikt i frågan.
- En övervägande majoritet (närmare 80 procent) av dem som bytt teleoperatör ansåg att bytet fungerade smidigt och bra.
- Totalt ansåg 47 procent av dem som bytt operatör att bytet motsvarade förväntningarna.

PTS genomför löpande undersökningar om den svenska befolkningens syn på telefoni och Internet. Den senaste genomfördes under september och oktober 2003 (PTS 2003c). Sammanfattningsvis var resultaten följande.

Fast telefoni

- Användandet av fast telefoni var oförändrat gentemot 2002; 94 procent uppgav att de har en fast telefonanslutning i hemmet.
- Få svenskar saknade fast telefonanslutning i hemmet – bara 3 procent. Värt att notera är att cirka 15 procent i gruppen 16–25 år uppgav att de saknar fast anslutning.
- Telia tappar marknadsandelar inom fast telefoni gentemot 2002 – från 57 procent till 52 procent 2003. Högutbildade och personer med invandrarbakgrund har i lägre grad än andra Telia som operatör.
- Två tredjedelar av användarna av fast telefoni är nöjda med sin operatör; *pris* och *bra kundtjänst* är viktigast för kundnöjdheten.

Förval

- Ungefär 75 procent uppgav att de känner till förval, vilket är en liten minskning gentemot 2002.
- Ungefär 40 procent av dem som hade fast telefonanslutning har gjort ett eget aktivt förval.
- Drygt 50 procent kände till prefix, vilket är en liten ökning gentemot 2002.
- Bara 3 procent av dem som har fast telefonanslutning använde prefix.
- Högutbildade var klart bättre informerade om förval och prefix än andra grupper.

Mobil telefoni

- Användandet av mobil telefoni ökade jämfört med 2002 – från 87 procent till 90 procent. Användandet ser främst ut att ha ökat i gruppen över 60 år.
- Tre aktörer dominerade privatmarknaden för mobiltelefoni – Telia (49 procent), Tele2 (26 procent) och Vodafone (15 procent). Deras marknadsandelar var oförändrade jämfört med 2002.
- Cirka 66 procent var nöjda med sin mobiloperatör. Behovsanpassade erbjudanden, bra kundtjänst och låga priser var viktigast för kundnöjdheten.

- Kunskapen och användandet av SMS ökade jämfört med 2002; 20 procent av mobiltelefon användarna skickade SMS minst en gång om dagen.

Internet

- 78 procent av Sveriges befolkning använde Internet. Totalt sett var detta samma nivå som 2002, men användandet ser ut att öka i de äldre åldersgrupperna – 51–60 år och 61–75 år.
- Ungefär 70 procent av Sveriges befolkning hade tillgång till Internet i hemmet, drygt 40 procent hade uppringd anslutning och cirka 25 procent hade bredbandsanslutning.
- Marknaden för Internet dominerades av Telia (40 procent) och Tele2 (17 procent), men hela 40 procent av marknadsandelarna innehades av mindre operatörer.
- Endast drygt hälften (56 procent) var nöjda med sin Internetoperatör. Behovsanpassade erbjudanden och bra kundtjänst var viktigast för kundnöjdheten.
- Cirka 50 procent av Internetanvändarna hade handlat någon vara eller tjänst på Internet under de senaste 6 månaderna.
- Allt fler hade vidtagit åtgärder för att skydda sin dator – cirka 75 procent av Internetanvändarna hade någon form av skydd för sin dator; 2002 var andelen 65 procent.

10.4.8 Internationella erfarenheter

USA¹⁹

I USA inleddes 1978 öppnandet av marknaden för långdistanstelefoner genom en rad rättsprocesser som startades av företaget MCI mot det dominerande privata telebolaget AT&T. År 1984 bröts AT&T upp i sju regionala och ett nationellt bolag efter en domstolsprocess som startades av det amerikanska justitiedepartementet. De regionala bolagen tog över den lokala och regionala trafiken medan det nationella bolaget behöll långdistanstrafiken. I och med reformen skapades förutsättningar för konkurrens på långdistanstrafiken, medan de regionala bolagen fick monopol i respektive region. AT&T:s marknadsandel minskade från 70 procent 1984 till

¹⁹ Detta avsnitt baseras på Suppanz m.fl. (2004) om inte annat anges.

33 procent 2002 när det gäller långdistanstelefonier. Mellan 1984 och 2003 minskade priserna på långdistanstelefonier inom staterna med 54 procent och mellan staterna med 64 procent.

År 1991 infördes en pristaksreglering för tillgången till det lokala telenätet för de företag som agerade på marknaden för långdistanstelefonier. År 1996 kom en ny lag, *Telecommunications Act*, som syftade till att skapa konkurrens även på den lokala marknaden genom att reglera tillträdet till det lokala nätet. Priset på tillträdet till de lokala näten sätts av de delstatliga regleringsmyndigheterna. Lagen reglerar även de före detta lokala bolagens möjligheter att sälja långdistanstelefonier i det område där de tidigare hade ett reglerat monopol, men den möjliggör även för dem att konkurrera utanför detta område.

År 2003 hade cirka 15 procent av marknaden för lokalsamtal tagits över av ett annat företag än den tidigare monopolisten. Det finns även tecken på att priserna på lokalsamtal sjunkit efter öppnandet av marknaden 1996.

Efter delningen av AT&T reglerades företaget fram till 1989 av en avkastningsreglering och därefter av en pristaksreglering. Mellan 1991 och 1995 slopades dock pristaken på olika segment av telemarknaden allt eftersom regleringsmyndigheten bedömde att konkurrensen var tillräcklig.

Storbritannien²⁰

I Storbritannien infördes konkurrens på telemarknaden gradvis under en lång period. År 1982 infördes viss konkurrens på den brittiska telemarknaden genom att ett andra bolag, Mercury, tilläts träda in på marknaden för nationella samtal. Mercury fick 1983 även rätt att konkurrera på marknaden för utrikessamtal. I början av liberaliseringen var målet att skapa konkurrens mellan olika infrastrukturnät, dvs. Mercury skulle bygga upp ett eget nät och inte använda det som byggts upp av British Telecom (BT). I mitten av 1980-talet genomfördes dock reformer för att förbättra Mercurys tillgång till British Telecoms infrastruktur. Fokus i början av 1990-talet låg på att skapa konkurrens både om nät och om tjänster. År 1990 tilläts därför fler företag att träda in på den nationella marknaden, och den internationella marknaden öppnades 1996.

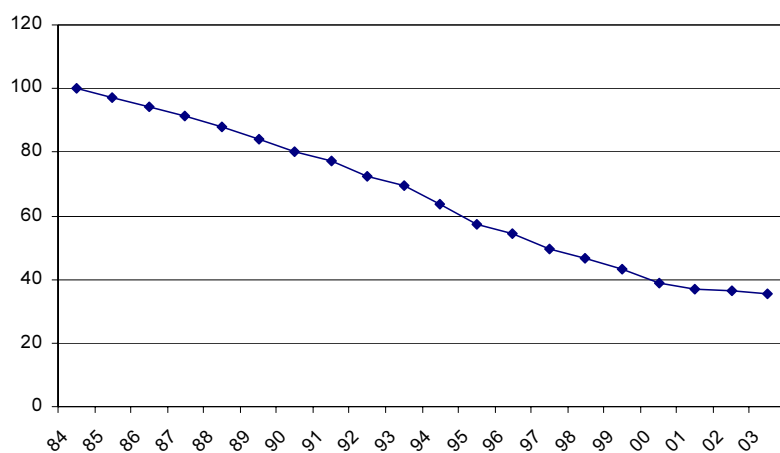
²⁰ Detta avsnitt baseras på Ofcom (2004) om inte annat anges.

Från 1994 har det funnit regler om att BT måste ha separat bokföring för det fasta nätet för att regleringsmyndigheterna bättre ska kunna övervaka prissättningen på tillträde. Ytterligare ett steg mot att betona konkurrens om tjänster snarare än nät kom i början av 2000-talet då EU-regler och krisen i telesektorn medförde en ny syn på reglering i Storbritannien. Det finns fortfarande ett pristak för den dominerande aktören BT men inte för de övriga aktörerna. BT hade 97 procent av privatkundsmarknaden och 82 procent av företagsmarknaden 1993; motsvarande siffror 2003 var 69 respektive 52 procent.

Priserna har minskat kraftigt på fast telefoni i Storbritannien, men nedgången har avstannat de senaste åren eftersom teleföretagen har ökat de fasta avgifterna (se figur 10.40).

Figur 10.40 Priset på fast telefoni i Storbritannien 1984–2003

Index 1984 = 100

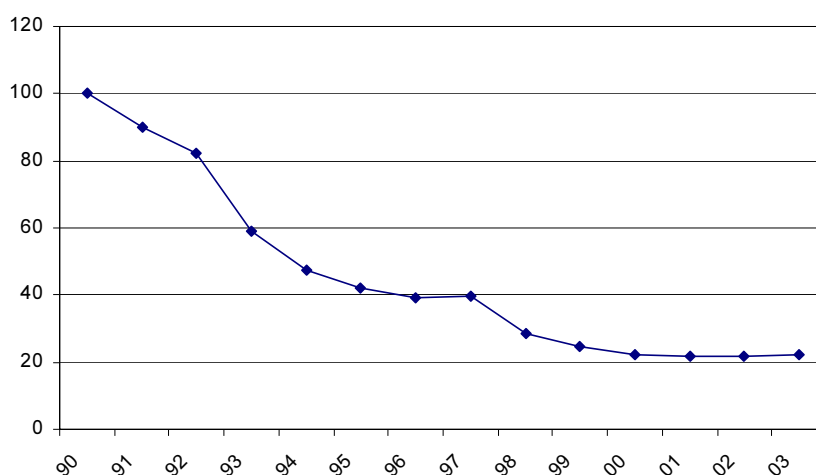


Källa: Ofcom (2004).

Marknaden för mobiltelefoni öppnades 1984, och till skillnad från den fasta telefonin har det inte funnits något pristak på denna marknad. Sedan 1984 har det även funnits regler om priset på tillträdet till konkurrenternas nät. Regleringen har skett genom en KPI-X-metod, där regleringen för samtalsterminering för närvarande är KPI minus 15 procent. Priserna på mobilmarknaden har sedan 1990 fallit betydligt kraftigare än för fast telefoni.

Figur 10.41 Priset på mobiltelefoni i Storbritannien 1990–2003

Index 1990 = 100

*Källa:* Ofcom (2004).

EU

Liberaliseringen av telemarknaden inom EU startade i mitten av 1980-talet då det utformades en rad standarder på området (SOU 2002:60). År 1987 föreslog Europeiska kommissionen en ökad konkurrensutsättning och harmonisering av telemarknaden för att skapa en gemensam marknad, och rådet antog 1988 det första direktivet för att skapa en gemensam telemarknad där marknaden för teleprodukter på kort sikt och marknad för teletjänster på lång sikt skulle konkurrensutsättas. En full liberalisering av medlemsländernas telemarknader skulle vara genomförd 1998, och så var fallet i de flesta av EU-länderna. Nästa fas i reformarbetet var arbetet med att konvergera lagstiftningen för telekommunikationer, media och informationsteknik. Det arbetet startade med en grönbok från kommissionen och utmynnade i en ny lag om elektronisk kommunikation som skulle vara införlivad av medlemsländerna 2003.

10.5 Tillsyn

Post- och telestyrelsen (PTS) är central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar för bland annat området för elektronisk kommunikation. Myndigheten arbetar med fyra övergripande områden – konsument- och konkurrensfrågor, effektiv resursanvändning och säker kommunikation.

PTS är en myndighet under Näringsdepartementet och den leds av en styrelse som tillsätts av regeringen. PTS har cirka 250 anställda. Kostnaden för verksamheten inom området elektronisk kommunikation uppgick till drygt 200 miljoner kronor 2003. Dessa kostnader finansieras genom avgifter.

Enligt instruktionen ska PTS bland annat utföra följande uppgifter inom området för elektronisk kommunikation:

- främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer enligt de mål som anges i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
- främja en sund konkurrens
- övervaka pris- och tjänsteutvecklingen.
- pröva frågor om tillstånd och skyldigheter, fastställa och analysera marknader samt utöva tillsyn och pröva tvister enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Den nya lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) har gett PTS en rad nya och förändrade arbetsuppgifter. Exempel på sådana är arbete med marknadsanalyser, samråd, tvistlösning, integritetsfrågor, konsumentfrågor samt beslut om skyldigheter och förpliktiganden.

Ett viktigt inslag i EkomL är att PTS ska pröva hur konkurrensen fungerar på olika delar inom området elektronisk kommunikation och därefter besluta om skyldigheter för dominerande aktörer, om detta krävs för att förbättra konkurrensen. I bedömningen ingår att PTS ska definiera vilka delmarknader inom området som är relevanta för svenska förhållanden och analysera om det råder effektiv konkurrens på dessa marknader. Vidare ska PTS fastställa vilka operatörer som har betydande inflytande (s.k. SMP – *Significant Market Power*) på respektive marknad och bestämma vilka skyldigheter dessa operatörer ska ha. PTS ska dock inte ingripa på marknader där konkurrensen fungerar tillfredsställande.

10.6 Sammanställning av tidigare analyser

10.6.1 Problem enligt PTS²¹

Allmänt inbjudningsförfarande

Bestämmelsen om att använda ett allmänt inbjudningsförfarande fanns med redan i den ursprungliga telelagen 1993, men bestämmelsen har förändrats sedan dess.

Grundtanken är att låta alla intresserade mobiloperatörer söka tillstånd på lika villkor om frekvensutrymmet inte räckte till för alla. De som bäst uppfyller uppställda kriterier ska få tillståndet, vilket innebär att de företag som ansöker om tillstånden får konkurrera om dem. För att det ska bli någon konkurrens bygger naturligtvis det hela på att det finns fler sökande än antalet tillstånd som ska fördelas.

Av de fyra inbjudningsförfaranden som hållits sedan regeln infördes har det endast i ett fall, när det gäller UMTS-tillstånden, förhållit sig på det viset. Troliga förklaringar till att konkurrens har saknas är att tillstånden inte varit tillräckligt kommersiellt intressanta, samt att minimikraven på till exempel befolkningstäckning har varit höga vid inbjudningsförfarandet. En generell slutsats om inbjudningsförfaranden är alltså att de endast fungerar när en tjänst är kommersiellt attraktiv, och när de sökande själva får ange i vilken grad de är beredda att erbjuda till exempel befolkningstäckning och utbyggnadstakt.

Nummerportabilitet

Införandet av nummerportabilitet syftade till att göra det lättare för kunderna att byta operatör, så byte av telefonnummer är med andra ord inte det som främst hindrar kunderna från att byta operatör. På mobilmarknaden har reformen heller inte haft ett så stort genomslag som man hoppades; exempelvis är reformen relativt okänd bland användarna, vilket till viss del kan bero på ersättningsreglerna mellan operatörerna ger svaga incitament för nya operatörer att informera om den.

²¹ Avsnittet bygger på PTS (2003a).

Nationell roaming

Bestämmelsen om nationell roaming infördes för att göra det lättare för nya mobiloperatörer att komma in på marknaden. Syftet var att nya operatörer skulle kunna erbjuda god geografisk täckning utan att först behöva bygga upp ett eget heltäckande nät. Detta skulle ske genom att den nya operatören kom överens med en etablerad mobilnätoperatör om att de egna kunderna kunde använda sina mobiltelefoner i den andres mobilnät i områden där den nya nätoperatören själv inte hade täckning. På motsvarande sätt som med tillhandahållandet av nätkapacitet föreslog regeringen att PTS inte skulle ha några särskilda befogenheter utöver medling i om tvister uppstår mellan parterna. En sammanfattande bedömning av utfallet av reformen pekar på att den hittills varit verkningslös. Så vitt PTS känner till har det varit mycket svårt för de operatörer som vill träffa avtal om nationell roaming att göra detta. Eftersom det så tydligt strider emot de etablerade operatörernas intressen att underlätta marknadsinträdet för sina konkurrenter kan man konstatera att det verkar naivt att tro att parterna i godo ska nå fram till frivilliga lösningar.

Fasta abonnemang

I december 2000 infördes en EG-förordning om tillträde till accessnätet. Syftet var att ge nya operatörer tillträde till accessnätet, vilket skulle stärka konkurrensen framför allt på marknader för lokal telefoni, abonnemang, ISDN-anlutningar och bredbandsaccess.

Genomslaget för förordningen i Sverige har ännu inte fått någon större effekt på konkurrenssituationen i accessnätet. I dagsläget är det en ytterst liten andel av det totala antalet accesser som hyrs av andra operatörer inom ramen för förordningen. I stället är det andra produkter i Telias utbud som visat sig vara mer intressanta, men dessa täcks inte täcks av den nuvarande regleringen.

Även om PTS ser en försiktig början till förändring av konkurrenssituationen på marknad för abonnemang för fast telefoni, måste det sammantaget ändå konstateras att det på denna delmarknad knappast råder en fungerande konkurrens. För närvarande bedriver PTS ett arbete med att fatta beslut om skyldigheter för den eller de operatörer som har betydande marknadsinflytande på marknaden

för tillträde till det allmänna telefontätet via en fast anslutningspunkt. Arbetet sker med utgångspunkt i EkomL, och tanken är att det ska förbättra villkoren för alternativa operatörer att få tillträde till TeliaSonerans fasta accessnät, och så att de därigenom ska kunna erbjuda kunder abonnemang för fast telefoni. Den konkurrens som råder inom området fasta samtalstjänster har under senare år främst fått en skjuts av förvalsreformen. Förval blev möjligt från och med september 1999, och de tjänster som ingår i förvalet är nationella samtal, samtal från fasta nät till mobilnät och internationella samtal.

Samtal från fasta nät till mobilnät

Priserna inom området samtal från fasta nät till mobilnät har enligt PTS visat sig vara relativt stabila under senare år. De prispörändringar som tidigare skett orsakades främst av att TeliaSonerans samtrafikavgifter för samtal som termineras i TeliaSonerans mobilnät har sänkts, efter krav från PTS. Övriga mobiloperatörer har under 2003 inte behövt ha några kostnadsbaserade samtrafikavgifter, vilket har gjort att samtrafikpriserna skiljer sig markant åt mellan olika operatörer. Just skillnaden i samtrafikavgifter har gett betydande skillnader i slutkundspriset mellan ett samtal som rings från det fasta nätet till TeliaSonerans mobilnät och ett motsvarande samtal som rings till något av de två övriga mobilnäten. Senare sänkningar av TeliaSonerans samtrafikavgifter har upphört att påverka slutkundspriserna. Det finns därför anledning att ifrågasätta om denna delmarknad kan anses fungera på ett tillfredsställande sätt.

Marknaden för mobila samtalstjänster

Den verksamhet som bedrivs av de fristående tjänstetillhandahållarna på marknaden för mobila samtalstjänster är, enligt PTS, fortfarande tämligen begränsad. Så vitt PTS erfarit är avtal som hittills skrivits mellan mobilnätoperatörerna och de fristående tjänstetillhandahållarna av det slag att mobilnätoperatörerna åtar sig att bygga ut nätkapaciteten efter de behov som finns.

Med tanke på att tjänstetillhandahållarna har varit verksamma på den svenska mobiltelemarknaden sedan 1999, är ett par hundratusen kunder inte mycket, vilket är det kundantal man har i dag. Det

krävs en betydligt större tillväxt hos tjänstetillhandahållarna för att skapa en tillräcklig god drivkraft för ökad konkurrens.

Tjänstetillhandahållarnas låga andel kunder pekar, tillsammans med den ringa tillväxtutvecklingen, tydligt på att villkoren för att bedriva mobilverksamhet som tjänstetillhandahållare inte är gynnsam. De tjänstetillhandahållare som inträtt på marknaden sedan 1999 har i stor utsträckning haft ett begränsat handlingsutrymme, särskilt på grund av utformningen av de tredjepartsavtal som de ingått med mobilnätoperatörerna, men även på grund av att mobilnätoperatörerna selektivt kunnat välja de tjänstetillhandahållare som inte utgjort ett konkurrensshot mot den egna verksamheten, exempelvis genom en redan etablerad kundbas inom fast telefoni, starka varumärken och stora marknadsföringsresurser. Genom att dessutom starta egna tjänstetillhandahållare, begränsar mobilnätoperatörerna marknadsutrymmet ytterligare för alternativa operatörer att växa sig betydelsefulla på marknaden. Resultatet har tydligt visat sig genom att tjänstetillhandahållarna ytterst begränsat kunnat inverka på den bristande priskonkurrensen på den svenska marknaden för mobila samtalstjänster.

PTS anser att det har kunnat konstateras att den svenska mobilmarknaden kännetecknas av en *oligopolliknande struktur* där ett ömsesidigt beroende råder mellan de nätägande operatörerna. Trots att ett visst antal tjänstetillhandahållare numera finns på marknaden, så domineras mobilmarknaden fortfarande helt av de tre nätägande mobiloperatörerna TeliaSonera, Tele2 och Vodafone. Bland annat återspeglas detta förhållande i att slutkundspriserna i Sverige är höga jämfört med i övriga nordiska länder. Under senare tid har PTS dock sett tecken på att den rådande situationen avseende priskonkurrensen kan ha förändrats något. Framför allt är det trycket från en ny tjänstetillhandahållare, Dj Juice, och från operatören 3, vilken lanserade mobila samtalstjänster i sitt UMTS-nät under 2003, som inverkat på konkurrensen.

En annan orsak kan även sökas i att nära nog samtliga i Sverige använder mobiltelefon i dag och att mobiloperatörerna därför måste konkurrera hårdare för att öka sina marknadsandelar, eller åtminstone för att behålla dem. Det är ännu för tidigt att konstatera huruvida konkurrensen på den svenska mobilmarknaden bestående har tagit steget in en period av mer fungerande konkurrens. PTS anser alltså att det fortfarande finnas utrymme för en ökad priskonkurrens mellan mobiloperatörerna.

PTS har flera gånger konstaterat att de fortsatt höga priserna på SMS pekar på brister i marknads funktionssätt och att det finns ett utrymme för en ökad priskonkurrens. De förändringar i priserna på SMS som skett under den senaste perioden pekar i rätt riktning, men det är trots allt för tidigt att konstatera att det råder en effektivare konkurrens på denna delmarknad. PTS anser alltså att det finns utrymme för en ökad priskonkurrens.

Marknaden för Internettjänster

Marknaden för Internetaccess befinner sig i en period av stor förändring som tydligt är förknippad med övergången från uppringd anslutning till fast anslutning. Konkurrensen på marknaden för Internetaccess har fram till nu varit relativt god, men i och med en stegvis övergång till fasta anslutningar har kontrollen över accessnäten tydligt ökat i betydelse. Som en konsekvens av detta är konkurrensen på marknaden för Internetaccess med fast anslutning sämre än för uppringd Internetaccess. Särskilt uppenbart har detta visat sig vara när det gäller accessteknikerna inom DSL, eftersom dessa använder sig av TeliaSoneras kopparaccessnät.

10.6.2 Problem enligt Konkurrensverket

Enligt Konkurrensverket (2004) har konkurrensen på telemarknaden ökat, i synnerhet på fastnätmarknaden. Detta har i sin tur lett till ett större, och mer varierat, utbud samt till lägre priser. I utvärderingsrapporten från *the Lisbon scorecard IV* framhålls att reformeringen av den svenska telemarknaden, där många operatörer numera verkar, varit framgångsrik. Detta är dock inte mer specificerat än så.

Det har emellertid inte varit problemfritt att få till stånd en fungerande konkurrens; ingripanden har krävts både från Konkurrensverket och PTS. Sålunda har Telias villkor för samtrafik med Telias fasta nät prövats med stöd av konkurrenslagen samtidigt som PTS har agerat som medlare mellan olika aktörer och fattat beslut vid tvister. Vidare har Telias prissättning gentemot egna kunder varit föremål för ingripanden både från Konkurrensverket och PTS. Telia har också sökt utnyttja sin starka ställning på marknaden för mobila teletjänster genom att erbjuda kunderna olika kombinationserbju-

danden som konkurrenter till Telia inte kunnat erbjuda. Även detta har föranlett Konkurrensverket att ingripa med stöd av konkurrenslagen.

Även om konkurrensen ökat på telemarknaden kan man alltså konstatera att Telia fortfarande har en stark ställning på denna marknad. Detta sammanhänger i huvudsak med två faktorer. Den ena faktorn är Telias kontroll av infrastruktur. Telia är ensamt om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla hushåll och företag i riket. Den andra faktorn är Telias betydande abonnentstock. Även om Telias abonnenter valt andra operatörer som förvalsooperatörer så måste de betala abonnemangsavgiften till Telia. Trots ökad konkurrens om teletrafiken har Telia alltså kvar en relation med så gott som samtliga abonnenter i hela riket.

Ett sätt för konkurrenter till Telia att få tillgång till Telias accessnät, och därmed kunna debitera kunder för abonnemangsavgifter i likhet med Telia, är att man hyr ledningar mellan telestationer och slutkunder av Telia.

Telia är sedan den 2 januari 2001, till följd av reglerna i den s.k. LLUB-förordningen, skyldigt att bevilja andra operatörer varje rimlig begäran om tillträde till sitt accessnät. Telia har vidare skyldighet att offentliggöra ett referenserbjudande om tillträde till sitt accessnät och tillhörande faciliteter. Referenserbjudandet ska innehålla information om fysiska platser för såväl tillträde som samlokalisering, tekniska villkor samt leveransvillkor. Tillträde ska tillhandahållas på samma villkor, med samma kvalitet och med samma tidsfrister som tillhandahålls den egna organisationen och närstående bolag. En ansökan får endast avslås på grundval av objektiva kriterier som hör samman med teknisk genomförbarhet och nödvändigheten av att bevara nätverksintegriteten. Priset för tillträde ska dessutom vara kostnadsorienterat.

Fram till och med 2002 hade ett mycket begränsat antal kopparaccesser hyrts ut, så genomslaget för LLUB i Sverige hade under närmare två års tid varit litet. Under 2003 ökade emellertid antalet uthyrda kopparaccesser betydligt och uppgick till drygt 50 000 det fjärde kvartalet 2003. Det första kvartalet 2004 hade antalet anslutningar genom tillträdesformen LLUB ökat till drygt 70 000.

Prissättningen av LLUB är av stor betydelse för konkurrensen, men den kan inte bara ses i ett statiskt perspektiv utan måste också analyseras i ett dynamiskt perspektiv. Den stora svårigheten utgörs av att utforma ett regelverk som gör en lämplig avvägning mellan åtgärder som är ägnade att främja infrastrukturbaserad konkurrens

och åtgärder som är ägnade att främja tjänstebaserad konkurrens. Om infrastrukturbaserad konkurrens, dvs. konkurrens mellan nätverk, är möjlig är sådan konkurrens att föredra framför tjänstebaserad konkurrens inom samma nätverk. För den förstnämnda typen av konkurrens är behovet av reglering mindre, vilket innebär att riskerna för s.k. regleringsmisslyckanden också är mindre. Dessutom är konkurrenstrycket hårdare när det finns konkurrerande nätverk.

Renodlad tjänstebaserad konkurrens sätter press på dominanten vad gäller effektivitet och service gentemot slutkonsumenter samt priser. Infrastrukturbaserad konkurrens medför också en sådan press, men den skapar dessutom ytterligare tryck på dominanten att förnya och uppgradera tjänsteutbudet, att differentiera prisstrukturer och att förbättra den interna effektiviteten överlag. Med andra ord genererar infrastrukturbaserad konkurrens även dynamiska effektivitetsvinster – inte bara statiska.

10.6.3 Problem enligt Konsumentverket

I en gemensam rapport från Konsumentverket, Konkurrensverket och PTS görs en genomgång och värdering av vilka konsekvenser konkurrensutsättningen av telemarknaden fört med sig för konsumenterna (Konsumentverket m.fl. 2003).

Konkurrensutsättningen av telemarknaden har lett till att det nu finns en mångfald av aktiva operatörer på marknaden för fast telefoni. Konsumenterna har alltså fått ett betydligt större utbud att välja emellan. Det finns dock fortfarande vissa problem på marknaden, ur såväl operatörs- som konsumentensynpunkt.

På mobilteleområdet finns det brister i konkurrensen. Från tidigare genomförda prisundersökningar kan konstateras att prisskillnaderna mellan operatörerna är små, priserna är stabila över tiden och högre i Sverige än i andra jämförbara länder. Tre mobiloperatörer med egna nät dominerar och ger marknaden en oligopolliknande struktur. Under senare tid har det dock tillkommit nya aktörer.

Sedan marknaden öppnades för konkurrens har konsumenterna också fått tillgång till ett mycket brett sortiment av tjänster som är kopplade till telefoni. Samtidigt har mängden klagomål från konsumenter på telemarknaden ökat.

På en generell nivå har priserna för fast telefoni sjunkit sedan konkurrensutsättningen genom att framför allt utlandssamtal och

samtal som tidigare kallades rikssamtal blivit billigare. Hur stor prissänkningen är kan dock inte fastställas exakt, eftersom det inte finns något system för att följa prisvariationerna i detalj på marknaden. Hur varje enskild konsuments kostnader påverkats av konkurrenssituationen går inte heller att uttala sig om, eftersom kostnaderna beror på vilken blandning av olika samtalsslag och vilken operatör som konsumenten använder sig av.

De flesta konsumenter har fått lägre priser, med undantag för dem som nästan enbart ringer lokalsamtal. Prissänkningen gäller även de konsumenter som inte varit aktiva på marknaden.

I rapporten konstateras att PTS kommer att fortsätta att följa prisutvecklingen och marknadsutvecklingen genom arbetet med återkommande rapporter om den svenska telemarknaden och genom att granska att de regler som finns om samtrafikavgifter efterlevs.

Kännedomen om att marknaden är konkurrensumsatt är god; de allra flesta konsumenter känner nu till att det är möjligt att byta teleoperatör. Mer än 50 procent har också gjort ett aktivt val av operatör.

Vilken eller vilka operatörer som erbjuder de mest förmånliga tjänsterna är svårt att avgöra. Hur förmånliga en operatörs priser är för den enskilda konsumenten beror på hur, när och vart konsumenten ringer och hur priserna är konstruerade hos operatörerna. I de flesta fall är priskonstruktionerna komplicerade och beroende av ett antal faktorer. Operatörernas olika priskonstruktioner försvårar jämförelser.

För att underlätta prisjämförelser för konsumenterna tillhandahåller PTS sedan slutet av år 2000 en webbplats med prisjämförelser. Priguiden ska ytterligare utvecklas så att den blir lättare att använda, och detta arbete kommer att ske i samarbete med Konsumentverket. Under förutsättning att de ändringar av prisinformationslagen som regeringen föreslagit genomförs, kommer det också att bli möjligt att via föreskrifter ställa krav på teleoperatörerna hur prisjämförelser ska presenteras.

Flera företeelser på marknaden skapar inlåsnings effekter för konsumenterna, exempelvis när mobiltelefoner säljs i kombination med abonnemang som på olika sätt binder konsumenten till en viss operatör. Det förekommer också paketerbudanden för abonnemang på fast telefoni med nedsatt pris under en viss bindningstid. Dessa företeelser gör det svårt för konsumenterna att värdera och jämföra erbjudanden i förhållande till varandra och de motverkar dessutom rörligheten på marknaden.

De problem som inlåsnings effekterna medför är så pass vanliga att det, enligt rapporten, finns skäl för Konkurrensverket och Konsumentverket att följa marknadsutvecklingen och ingripa mot erbjudanden och bonussystem som strider mot konkurrens- och konsumentlagstiftningen.

En hel del allvarliga konsumentproblem har dock uppstått efter konkurrensutsättningen, till exempel när det gäller formerna för vilken information som ska tillhandahållas innan ett avtal träffas samt hur avtal om förval ska träffas. På dessa områden fungerar det ännu inte tillfredsställande på marknaden. Det finns också i viss utsträckning problem med kundhantering och reklamationshantering, och det saknas ett grundläggande civilrättsligt konsumentskydd på telekomområdet, eftersom konsumenttjänstlagen inte är tillämplig.

PTS har i samarbete med Konsumentverket inlett ett arbete för att förmå de teleoperatörer som erbjuder förval till konsumenter att enas om en branschöverenskommelse om formerna för avtal om förval. Kan en överenskommelse inte nås föreslås att gällande regler kompletteras med krav på information och bestämmelser om hur avtal ska träffas.

Det är centralt att företagen på marknaden har en väl fungerande kund- och reklamationshantering. Frågan om att utvidga konsumenttjänstlagens tillämpningsområde till att omfatta även telekomtjänster bör, enligt rapporten, ytterligare övervägas.

Det stora antalet frågor och klagomål som kommer till PTS, till Konsumentverket och till den kommunala konsumentvägledningen på telefoniområdet visar att det finns ett stort behov av information och rådgivning till konsumenterna. Det finns, enligt rapporten, anledning för de företag som agerar på marknaden att ta ett större ansvar för konsumenternas problem i detta avseende och att själva arbeta för att motverka att problem uppstår. Det finns starka skäl för att inrätta en branschfinansierad rådgivningsbyrå för teleområdet. Regeringen bör enligt verket initiera en sådan utredning.

10.7 Analys av liberaliseringen

I detta avsnitt analyseras utvecklingen (utfallet) på telemarknaden och vilka effekter liberaliseringen av regelverket har haft på marknaden.

På en marknad med perfekt konkurrens är priserna pressade, företagen kan inte ta ut monopolvinster och produktionen sker på mest effektiva vis. Som visats i kapitel 2 är det föga troligt att en liberaliserad marknad går direkt från monopol till perfekt konkurrens. En liberalisering bör dock ha som mål att öka effektiviteten på den aktuella marknaden så långt som möjligt.

10.7.1 Utvecklingen efter liberaliseringen

Ungefär 60 procent av prisutvecklingen på telemarknaden mäts i KPI (utredningen saknar dock uppgifter om prisutvecklingen för företag). Före liberalisering ökade konsumentpriserna på tele-tjänster i något långsammare takt än nettoprisindex (NPI). Därefter stabiliserades priset under 6–7 år, för att sedan falla från sekel-skiftet. Det har alltså skett en kraftig real prissänkning.

Det är dock svårt att få mer precisa uppgifter för de olika delmarknaderna. Prisutvecklingen för fast telefoni, dvs. nationella samtal från fast till mobil och internationella samtal, visar att priserna föll i slutet av 1990-talet, för att sedan stabiliseras. I reala termer har det således skett en sänkning. Internationellt sett har Sverige låga priser för fast telefoni.

När det gäller mobila tjänster finns det däremot ingen tidsserie över prisutvecklingen. Ett alternativ är att studera de genomsnittliga intäkterna per mobilkund och månad. En sådan jämförelse visar att intäkten sjönk med 35 procent mellan 1995 och 2003. Det finns säkerligen flera förklaringar till detta, varav en är att priserna har sänkts. Internationellt sett förefaller dock Sverige inte ha speciellt låga priser för mobil telefoni. Detsamma gäller för SMS. Vad gäller uppringda Internetaccesser förefaller priserna i Sverige inte avvika alltför mycket från genomsnittet för EU 15. Däremot har vi internationellt sett låga priser för DSL-teknik.

Antalet företag på marknaden har ökat relativt kraftigt, och koncentrationsgraden har minskat betydligt sedan början av 1990-talet. TeliaSonera har förlorat marknadsandelar och det har tillkommit ett antal stora aktörer. Fortfarande är emellertid marknaden relativt koncentrerad, framför allt vad gäller fasta abonnemang, där Telia fortfarande har nästan 100 procent av marknaden. Här börjar emellertid alternativ växa fram.

I Sverige har den tidigare dominanten (Telia) betydligt lägre marknadsandelar för lokala samtal, långdistanssamtal och interna-

tionella samtal än genomsnittet för EU 15. När det gäller mobil telefoni uppvisar Sverige en relativt sett starkare koncentration (än för de tre ovan nämnda samtalstyperna) genom att den tidigare dominanten ligger på ungefär samma nivå som genomsnittet för EU 15. Det börjar även växa fram en konkurrens för olika Internetjänster och det träder fram företag som i stor utsträckning har egen infrastruktur.

Även tillgängligheten förefaller att ha ökat, och den är god i ett internationellt perspektiv. Dessutom har utbudet av tjänster ökat markant.

Enligt NR har telemarknadens förädlingsvärde ökat kraftigt i förhållande till näringslivet efter liberaliseringen, dvs. från början av 1990-talet. I och för sig ökade även förädlingsvärdet gentemot näringslivet under 1980-talet, men ökningstakten har varit starkare under 1990-talet och början av 2000-talet. Förädlingsvärdet består av löner och driftöverskott. Driftöverskottet som andel av förädlingsvärdet har ökat relativt kraftigt. Lönesumman har däremot inte ökat i samma takt, inte heller antalet arbetade timmar.

Arbetsproduktiviteten (förädlingsvärde per arbetad timme) har enligt NR ökat kraftigt relativt näringslivet efter liberaliseringen. Arbetsproduktiviteten låg fram till slutet av 1980-talet under näringslivets genomsnitt, men därefter har den ökat kraftigt för att 2002 ligga drygt 100 procent högre än näringslivets snitt.

När det gäller s.k. finansiella nyckeltal är utvecklingen inte lika entydig. Både nettomarginal och avkastning på eget kapital har utvecklats på ungefär samma sätt som för näringslivet som helhet. Nivåerna avviker inte heller speciellt mycket.

Antalet sysselsatta i telebranschen var relativt stabilt fram till början av 1990-talet, för att sedan minska kraftigt. Medelinkomsten för de anställda har under hela perioden legat över näringslivet som helhet och har ofta ökat i snabbare takt. År 2002 var medelinkomsten cirka 45 procent högre på telemarknaden än i hela näringslivet. Trots att arbetsinkomsterna ökat mer för de sysselsatta på telemarknaden har löneandelen av förädlingsvärdet minskat från mitten av 1980-talet, bortsett från de senaste åren då det skett en viss ökning. Sjukpenningen per sysselsatt i relation till förvärvsinkomsten har varit lägre i telesektorn än i näringslivet under hela den undersökta perioden.

När det gäller sysselsättningens sammansättning har det inte skett några dramatiska förändringar. Sektorn har dock fortfarande en förhållandevis låg andel yngre anställda. Utbildningsnivån är något

högre än i näringslivet som helhet, men telemarknaden har inte speciellt högre andel med eftergymnasial utbildning.

Utfallet sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 10.14 Sammanfattning av utvecklingen på telemarknaden efter liberaliseringen

	<i>Utfall</i>
Priser jämfört med den allmänna prisutvecklingen	Minskat
Koncentrationsgrad	Minskat
Utbud av tjänster	Ökat
Tillgänglighet	Ökat
Producerad volym	Ökat
Produktivitet	Ökat
Lönsamhet	Oförändrad
Sysselsättning	Minskat
Inkomster jämfört med näringslivet	Ökat

10.7.2 Liberaliseringens effekter

Som framgått ovan har telemarknaden så gott som genomgående utvecklats positivt efter liberaliseringen; utfallet har varit lyckat. Nedan görs ett försök att beskriva i vilken utsträckning utvecklingen är en följd av liberaliseringen och vilka effekter liberaliseringen har haft för utvecklingen på marknaden.

Telemarknaden har successivt utvecklats från ett oreglerat monopol till den i lag reglerade och allt mer konkurrensutsatta marknad som den är i dag. Den ökande konkurrensen förklaras till stor del av övergången från en via Televerket myndighetsstyrd verksamhet till en marknad där också statens företag ska agera enligt samma regelverk som alla andra aktörer på marknaden. Eftersom det aldrig har funnits något formellt monopol på telenät och tjänster, med vissa undantag, har liberaliseringen inte krävt någon egentlig avreglering, utan det har successivt införts nya regler.

Utvecklingen de senaste tjugo åren är i hög grad också ett resultat av tekniska framsteg och en ökande internationalisering av marknaden. Successiva regelförändringar har därför ofta utgjort en reaktion på att sådana omvärldsförändringar medfört ändrade förhållanden och nya möjligheter på marknaden.

Konkurrens och priser

Det är egentligen inte möjligt att särskilja vad som är effekter av teknisk utveckling respektive liberalisering. Regelutredningen anser emellertid att regelsystemet medverkat till uppkomsten av konkurrens och därmed haft positiva effekter på telemarknaden.

Genom telelagens konstruktion, som innebar att det ställdes hårdare krav på dominerande aktörer, har marknaden gradvis öppnats för nya aktörer – bland annat genom skärpningar av rätten till tillträde till andras telenät. Styrningen av telemarknaden i riktning mot en liberalisering och ökad konkurrens har huvudsakligen skett genom att statsmakterna successivt reglerat aktörernas beteende. Genom att regelverket ställt strängare krav på dominerande aktörer än på andra, har små och nyetablerade aktörer haft möjlighet att hävda sig och överleva till större styrka. Tillsammans med en förhållandevis resursstark och aktiv reglerings- och tillsynsmyndighet, med en successivt ökande makt och mandat att ingripa i marknadsaktörernas inbördes relationer, har detta bidragit till att skapa tillräckligt förtroende hos nya aktörer att våga risken att etablera sig och att utmana dominerande aktörer på marknaden. Mellan 1990 och 2002 har antalet företag på marknaden ökat från 49 till 293. Det har alltså skett en sexdubbling av antalet företag.

När det gäller prisutvecklingen finns det mycket som talar för att förändrade regler har haft effekt. Genom en skärpning av telelagen 1997 fick PTS möjlighet att aktivt ingripa och besluta om samtrafikvillkor för fast telefoni, framför allt avseende samtrafikavgifter, vilket ledde till att fler kontrakt om samtrafik kunde slutas och att samtrafikavgifterna sjönk kraftigt.

Den åtgärd som därutöver sannolikt inneburit mest för att öppna konkurrensen på marknaden för fast telefoni är den s.k. förvalsreformen, som var fullt genomförd 2002. Den medförde att telekunderna för första gången kunde välja vilken teleoperatör man ville nyttja för sina telefonsamtal. Detta har medverkat till att det i dag finns en rad alternativa telefonioperatörer att välja på, både för företag och för hushållskunder. Hushållskunder och mindre företag är dock fortfarande i mycket hög utsträckning abonnenter hos, och betalar en fast abonnemangsavgift till, Telia. Konkurrensen på marknaden för abonnemang kan därför knappast sägas vara särskilt stark.

Den ökade konkurrensen har även medfört att Telia inte kunnat fortsätta att korssubventionera inom fast telefoni, exempelvis mel-

lan lokala samtal och långdistanssamtal. Den ombalansering som skett av prisstrukturen har också inneburit ökad effektivitet, eftersom priserna blivit mer rättvisande. Den bör också ha lett till en bättre anpassning och utveckling av tjänsteutbudet.

På den mobila marknaden har de förändrade reglerna däremot inte varit lika framgångsrika. PTS har konstaterat att den svenska mobilmarknaden kännetecknas av en oligopolliknande struktur, där ett ömsesidigt beroende råder mellan de nätägande operatörerna. Bland annat återspeglas detta förhållande i att slutkundpriserna i Sverige är höga jämfört med i övriga nordiska länder (och flera andra länder). En orsak till de relativt höga priserna är, enligt PTS, att regelverket inte gett samma möjligheter att ingripa som i fast telefoni. Den nya lagen om elektronisk kommunikation ger dock PTS större möjligheter att ingripa. Myndigheten har föreslagit att avgifterna för samtrafik till mobilnät ska prisregleras.

På teleområdet finns det numera flera nät utöver Telias rikstäckande fasta nät. Särskilt de mobila nät som tillkommit har tagit en växande, och nu ansevärd, del av telemarknaden. Även om en stor del av telekommunikationerna kräver användning av Telias fasta nät kan man nu hävda att det förekommer konkurrens inte bara mellan tjänsteproducerande operatörer utan också mellan infrastrukturalternativ. Detta sker genom att operatörerna konkurrerar var och en med ett eget mobilnät eller att några av operatörerna valt att sam-äga ett nät. Det samhällsekonomiska värdet av denna dubblering av mobilnäten kan dock ifrågasättas, om det faktum att ytterligare nät tillkommit beror på att Telia endast motvilligt velat släppa in konkurrenter på sitt nät.

Den tekniska utvecklingen gör även att det uppstår konkurrens på den marknad som tidigare utgjorts av Telias fasta nät genom telefoni via bredband, kabel-tv-nät etc.

Men tillgången till accessnätet ger även Telia fördelar på andra och nya delar av marknaden. Under de senaste åren nyttjas accessnätet i allt större utsträckning till att erbjuda bredbandsuppkoppling och Internetaccess med hjälp av DSL-teknik. Även om det också finns andra nationella och regionala nät som används för såväl förmedling av tal som datakommunikationstjänster (bredbandstjänster), så är dessa i många fall beroende av sammankoppling med Telias rikstäckande fasta telenät för att nå den sista biten in i huset hos abonnenterna. Telia har således alltså en unik ställning på marknaden till följd av att bolaget är ensamt om att ha ett

fast accessnät som når alla stadigvarande bostäder och verksamhetsställen i landet.

Produktivitet, vinster etc.

Det finns all anledning att anta att liberaliseringen bidragit till den kraftigt ökade produktiviteten inom telesektorn. Framför allt bör den ökade konkurrensen ha satt tryck på Telia att effektivisera sin verksamhet. Det är dock svårt att försöka avgöra vad som är effekter av teknisk utveckling och vad som är effekter av liberaliseringen.

Liberaliseringen har sannolikt inte bidragit till ökade vinster inom telemarknaden. Liberaliseringen har medfört att konkurrensen ökat och att vinster därmed pressats. Efter liberaliseringen har inte heller marginaler och avkastning på eget kapital inom telesektorn ökat i högre grad än i näringslivet i stort.

10.7.3 Utvärdering av liberaliseringsprocessen?

Bland annat Hultkrantz (2004) har pekat på att en tydlig lärdom av den svenska telemarknadens utveckling är att det kan krävas ett mer avancerat institutionellt stöd i en nätverksindustri än i andra branscher, för att konkurrensen verkligen ska fungera. Det tycks emellertid som om lagstiftaren vid telelagens tillkomst föreställde sig att det på denna marknad skulle räcka med de regelverk i form av avtals-, bolags- och konkurrensrätt som utgör den generella grunden för handel och konkurrens. I efterhand visade sig detta vara fel särskilt i två avseenden – *skydd mot monopolprissättning* och *regler för samtrafik*.

Samtidigt som flera branscher öppnades helt eller i begränsad utsträckning för konkurrens behöll de tidigare affärsverken i de flesta fall en betydande marknadsmakt. Genom bolagiseringen av Televerket minskade regeringens formella möjligheter att styra prissättningen, så det nya bolaget fick snarast större frihet att exploatera denna marknadsmakt än vad affärsverket haft. Det vidtogs heller inga strukturella åtgärder (t.ex. genom horisontell delning) för att motverka en bestående hög marknadskoncentration efter reformerna. För Telia bör det därför ha funnits stora möjligheter

att korssubventionera konkurrensutsatta tjänster med stöd av överskott från monopolsegmenten.

Exempelvis behölls vid bolagiseringen 1993 ett horisontellt integrerat Telia. Företaget fick behålla sin verksamhet inom kabel-tv och mobiltelefoni, och därmed sin dominerande ställning i de två nätverk som skulle bli, och redan då förväntades bli, de främsta konkurrenterna till det fasta telenätet. Inte heller vid privatiseringen 2000 genomfördes strukturella åtgärder för att skapa förutsättningar för konkurrens på lika villkor på den svenska telemarknaden. Kabel-tv-delen kom att avskiljas först i samband med samgåendet mellan Telia och Sonera, och då som resultat av krav från Europeiska kommissionen.

Vidare användes s.k. pristaksreglering endast i begränsad utsträckning. Denna form av reglering infördes i samband med den brittiska telereformen och kom sedan att nyttjas av många länder (och amerikanska delstater) vid liknande reformer inom denna och andra branscher. Genom ett pristak ges det reglerade företaget frihet att bestämma prisstrukturen, men den genomsnittliga prishöjningen begränsas (Laffont och Tirole 2000).

I Storbritannien infördes en pristaksreglering för att hindra British Telecom från att höja ett genomsnitt av priserna för de tjänster där man behöll en monopolställning – reall och efter avdrag för en förväntad produktivitet utveckling på 3 procent, senare 4,5 procent. Denna reglering infördes 1984 och är i viss utsträckning fortfarande i kraft. I Sverige infördes en liknande, men betydligt svagare, variant genom ett särskilt avtal mellan Televerket och dåvarande Kommunikationsdepartementet före bolagiseringen. Avtalet gällde i tre år och medgav ett utrymme för prishöjningar med inflationen minus 1 procent. Frågan är om detta pristak alls skyddade mot monopolprissättning, eftersom den priskorg som taket gällde inkluderade både tjänster inom monopolsegment och konkurrensutsatta tjänster; en annan fundering kan också vara hur effektiv en pristaksreglering egentligen är om utgångsläget är monopolprissättning.

Avtalet innebar att prissänkningar inom konkurrenssegmentet ökade utrymmet för prishöjningar inom monopolsegmenten (t.ex. abonnemang). Eftersom avtalet låg vid sidan om PTS ansvarsområde är det dock oklart om någon uppföljning gjordes och om Telias priser alls kom att hålla sig inom avtalets ram. Efter 3,5 år ersattes pristaksregleringen med en enkel prisreglering av Telias abonnemangsavgifter som avvecklades helt under 2000.

Även bristen på åtgärder för samtrafik var särskilt framträdande på teleområdet. 1993 års Telelag ålade Telia enbart skyldighet att förhandla om villkoren. PTS kunde träda in som medlare om parterna inte kom överens, men om detta inte ledde någonvart hade myndigheten inga maktmedel. Som följd av detta fick de nya företagen, med Tele2 i spetsen, en svår början. Tele2 prissattes med ett pris som skulle täcka kostnaderna för hela Telias nätverk, även om Tele2 tog över trafiken redan vid en lokal telestation. Eftersom detta inte kunde förhindras med telelagen ingrep i stället Konkursverket, vilket ledde till att taxorna för samtrafik började sättas av Stockholms tingsrätt, som var en del av instansordningen.

Från 1997 fick PTS emellertid möjlighet att tvinga fram lösningar. Från detta år sjönk också samtrafikavgifterna kraftigt – från 27,5 öre per minut 1996 till 16 öre per minut 1997, 6,8 öre per minut 2000 och 5 öre per minut 2002 (PTS). Till denna utveckling bidrog dock även att Telias avtal med Tele2 om samtrafikavgifter innehöll en klausul om ömsesidighet. Tele2 nådde stor framgång som Internetleverantör, och fick därmed många Teliakunder att ringa till modempooler i sitt eget nät. Därmed vände betalströmmarna mellan företagen till Telias nackdel, vilket ändrade Telias förhandlingsposition.

Eftersom Telia kontrollerade det fasta accessnätet till kunderna var företagets konkurrenser beroende av samtrafik – inte bara vid terminering, dvs. när man avslutar ett samtal i ett annat nät, utan även vid originering, dvs. när man startar ett samtal i ett annat nät. En fråga av stor praktisk betydelse för kunderna var därför på vilket sätt de skulle kunna koppla upp sig på ett annat nät än Telias. 1993 års telereform erbjöd den för kunderna omständliga metoden att före varje samtal slå ett extra ”riktnummer” (t.ex. 007 för Tele2) om hon ville ha en annan operatör än Telia.

Även detta innebar en väsentlig konkurrensnackdel för övriga operatörer. Lösningen kom här genom en EU-reform som innebar möjlighet att förvalja operatör för fast telefoni. Denna reform genomfördes i Sverige i ett första steg i september 1999 och fullföljdes i februari 2002 när även lokalsamtal inkluderades. Utfallet av reformen visade att prefixet varit ett väsentligt konkurrenshinder; antalet kunder som valde annan operatör fördubblades från 750 000 kunder före den första reformen till 1,5 miljoner kunder den 30 juni 2002 (PTS 2003).

Ytterligare en lärdom av de svenska telereformerna får nog sägas vara behovet av *strukturella förändringar* för att underlätta konkur-

rens på en marknad som har behärskats av ett monopolföretag (se även Bergman 2002). När Televerket bolagiserades hade det legat nära till hands att lägga affärsområden som redan var konkurrensutsatta, som t.ex. kabel-tv och mobiltelefoni, i egna bolag. Att detta inte gjordes kan sägas vara en spegling av de otillräckliga åtgärderna i fråga om tillträdesreglering; så länge det inte fanns en väl fungerande reglering av samtrafik mellan fast och mobil telefoni låg det naturligtvis stora synergivinster för Telia i att driva dessa verksamheter under samma hatt (Hultkrantz 2004).

Det låg även nära till hands att avskilja ansvaret för kopparaccessnätet från den övriga telefonin i ett eget bolag eller myndighet på liknande sätt som vid samma tid tillämpades för järnvägen och elbranschen. Trots att en sådan vertikal uppdelning hade förordats av flera borgerliga partier i riksdagsmotioner avstod den borgerliga regering som beslutade om telereformen från en sådan uppdelning, efter en intensiv kampanj från Televerkets sida. Inför den förestående privatiseringen togs detta förslag åter upp av flera utredare (Bergendahl-Gerholm och Hultkrantz 1996, Konkurrensverket 1996), men det avvisades återigen av regeringen i en proposition med hänvisning till att det kunde störa Telias investeringsprogram.

En bedömning är att ett sådant avskiljande skulle ha underlättat framväxten av konkurrens särskilt för fast telefoni 1993–1997, och kanske även haft viss betydelse för utvecklingen när det gäller bredband och ADSL. I båda fallen mötte dock de konkurrerande företagen en ”prisklämning”, där Telia klämde samman marginalerna mellan priset på halvfabrikat (tillgång till accessnätet eller ADSL) och priset i konsumentledet.

Argumenten för en vertikal separation av TeliaSonera AB finns fortfarande kvar. Samtidigt har förutsättningarna för en sådan separation försvårats av att bolaget har börsnoterats. Det är därmed inte möjligt att överblicka kostnaderna och konsekvenserna av en sådan separation. Dessutom har behovet av en separation kommit att minska genom att tillträdesregleringen successivt har byggts ut. Exempelvis kan nu även ADSL omfattas av en sådan reglering, enligt EkomL. Vidare finns det flera skäl att tro att den tidpunkt när kopparaccessnätet verkligen får konkurrens från andra accessnät ändå inte är så avlägsen. Ett sådant skäl är den pågående övergången till IP-telefoni, som innebär att även de vanliga telefonikunderna kommer att kunna välja mellan ”flera hål i väggen” (kabel-tv, fiber-LAN, osv.). Ett annat skäl är möjligheten att samtalsavgifterna för mobilsamtal kommer att sjunka väsentligt, bland annat genom 3G-

nätens utbyggnad, vilket därigenom kan leda till att dessa nät blir ett verkligt alternativ till det fasta nätet.

Kritik kan dock riktas mot den förhållandevis långsamma takt med vilka vissa reformer har genomförts. Genom att införandet av strängare krav på tillträde till accessnätet dröjde ända till EG:s LLUB-förordning 2001 har Telia sannolikt kunnat stärka sin position i förhållande till konkurrenterna, såväl på den traditionella telemarknaden som på nya marknader, t.ex. marknaderna för bredbandsaccess och bredbandstjänster.

Ambitioner om hög grad av tillgänglighet i samband med fördelning av frekvenstillstånd riskerar också att begränsa marknaden. Höga och kostnadsdrivande krav om yttäckning kan försvåra eller omintetgöra möjligheterna för en kommersiell aktör att etablera sig och driva verksamheten med lönsamhet. Om målet är att alla i Sverige ska kunna använda det nya nätet kan det finnas skäl att överväga i vilken mån upphandling i stället ska ske av sådan utbyggnad som inte inryms i en normal affärsverksamhet.

I Europeiska kommissionens uttalanden i samband med att man antog direktiven om elektronisk kommunikation, liksom i förarbetena till den svenska Ekomlagen, uttalas en vision om att den sektorsspecifika lagstiftningen gradvis kan fasas ut för att så småningom ersättas av generell konkurrenslagstiftning. Detta skulle med andra ord innebära en verklig liberalisering. Argumenteringen bygger dels på en föreställning om att det gradvis kommer att växa fram en infrastrukturkonkurrens som tar bort flaskhalsproblemet, dels på ett resonemang om att marknaden ”mognar” till en konkurrensmarknad i och med att fler aktörer etablerar sig på den.

I praktiken är det emellertid just regleringen som gjort det möjligt för de nya aktörerna att komma in på marknaden, och de är beroende av framför allt tillträdesreglering för att kunna fortsätta verka på den. De särskilda karaktäristika som är typiska för telemarknaden – med betydande skalfördelar både på utbudssidan (i form av höga kostnader för att bygga infrastruktur) och på efterfrågesidan (i form av nätverkseffekter) – gör att det mycket väl kan vara så att effektiv konkurrens aldrig kommer att uppstå utan ingripande tillträdesreglering (Bergman 2004).

10.7.4 Måluppfyllelse

Det finns även skäl att i detta sammanhang analysera om målen för liberaliseringen har uppfyllts. Målet med liberaliseringen var klart och entydigt uttryckt:

- Det ska råda en effektiv konkurrens med ett mångfacetterat utbud och låga priser.
- Konsumenterna ska ges så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster.

Statskontoret har i sitt utredningsuppdrag gjort följande bedömning av måluppfyllelsen och utvecklingen:

- Det har skett en gradvis ökande konkurrens om både tjänster och produkter.
- Priserna för teletjänster och utrustning har sjunkit, även om mobiltelefonipriser fortfarande är relativt högt vid en internationell jämförelse.
- Produktutvecklingen har varit stark.

Vi delar denna bedömning.

Statskontoret behandlar även tillgänglighet, där man konstaterar att målet var säkra och effektiva telekommunikationer till alla till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Enligt Statskontoret ska utbyggnaden av telekommunikationer ske på marknadens villkor och i marknadens regim och tillhållande av samhällsomfattande telefonitjänst ska garanteras genom tillståndsvillkor för Telia och andra operatörer. Alla har i dag tillgång till telekommunikationer, även om det saknas fullständig yttäckning för mobiltelefoni och landsomfattande bredbandsnät för Internettjänster.

10.8 Behovet av regelförändringar

10.8.1 Utgångspunkter

Inledning

En samlad bedömning av liberaliseringen av telemarknaden är att telemarknaden blivit en av de mest dynamiska sektorerna i den svenska ekonomin under de år som gått efter liberaliseringen.

Den kanske mest slående skillnaden mellan telemarknaden i dag och hur den såg ut för tolv år sedan är utbudet av produkter och tjänster. Mobiltelefoni och Internetuppkoppling, vilket var mycket smala spjutspetsprodukter då, har blivit tillgängliga för i princip alla medborgare. Nya tjänster har tillkommit som knappast ens var tänkbara för bara ett decennium sedan. Den mycket snabba och dynamiska utvecklingen av utbudet på marknaden har lett till en kvalitativ förändring av konsumtionen. Konsumenterna använder telekommunikationer på ett helt annorlunda sätt i dag jämfört med för tio år sedan.

Som tidigare framgått tvingades Telia att sänka sina priser för samtrafik med cirka 75 procent mellan 1994 och 2002. En nog så viktig källa till de lägre priserna är naturligtvis den snabba tekniska utveckling som ägt rum inom sektorn. Det är dock mycket svårt att uppskatta hur stor effekt teknikutvecklingen haft på priserna och hur mycket som berott på liberaliseringen. Man kan dock anta att man får ett större genomslag i konsumentpriserna av teknisk utveckling som sänker produktionskostnaderna på en liberaliserad marknad med fungerande konkurrens, eftersom ett monopolföretag förstås inte har samma drivkrafter att omsätta kostnadsbesparingar i lägre priser.

Det är emellertid inte helt säkert att den övergripande positiva bilden av prisutvecklingen stämmer för hela telesektorn. Som framgått av avsnitt 10.4.7 finns det mycket som tyder på att svenska priser på bland annat mobiltelefoni och SMS är relativt höga i ett internationellt perspektiv. Denna typ av jämförelser är emellertid mycket svåra att göra på ett rättvisande sätt. En rad förklaringar till skillnader i pris är tänkbara.

De geografiska förutsättningarna med ett stort och glesbefolkat land gör det dyrt att bygga ut mobila telesystem i Sverige, även om det är svårt att specificera hur stor denna faktor är. Även i glesbygd finns det i Sverige parallella infrastrukturer för mobilnät, vilket kan tyckas vara samhällsekonomiskt ineffektivt. Samtidigt måste man dock väga denna kostnad mot den samhällsekonomiska vinsten av att ha viss konkurrens i infrastrukturledet av marknaden.

En ytterligare tänkbar förklaring till att priserna på mobiltelefoni är högre i Sverige än i många andra länder är att konkurrenstrycket är lägre.

Marknadsstruktur

En ytterligare faktor att beakta i en helhetsbedömning av telemarknaden är marknadsstrukturen. Från att ha varit i princip en monopolbransch har telemarknaden i dag ett stort antal verksamma aktörer. Bara för operatörsverksamhet i det fasta telenätet ökade antalet företag som anmält sin verksamhet hos PTS från 3 till 169 stycken mellan 1994 och 2003. Om man även inkluderar producenter och leverantörer av innehållstjänster och utrustning har telebranschens expansion varit omfattande.

På många delmarknader har inflödet av nya företag inneburit att marknaden också blivit väsentligen mindre koncentrerad. På några områden framstår dock telemarknaden fortfarande som koncentrerad med en bristande konkurrens. Det mest uppenbara området är marknaden för fasta abonnemang, där TeliaSonera i princip har monopol på verksamheten. Denna totala dominans kommer sig av att TeliaSonera kontrollerar i princip hela det fasta accessnätet, dvs. den sista del av telenätet som leder fram till abonnenterna, och man har kunnat utsträcka makten över denna flaskhalsresurs till marknaden för fasta abonnemang. Även på ADSL-marknaden har TeliaSonera en mycket stark position, vilket kan antas hänga samman med deras kontroll av det fasta accessnätet.

Också mobiltelefonimarknaden präglas av en relativt hög koncentrationsgrad med en oligopolistisk struktur. Detta hänger samman med att de aktörer som äger infrastrukturen därigenom har en maktposition som de kan utnyttja i andra led av värdekedjan, även om dessa andra delmarknader i sig själva inte har några konkurrensbegränsande eller koncentrerande tendenser.

Ett genomgående drag är att de delmarknader där tillträdesregleringen varit stark samtidigt är de marknader som fungerat bäst ur konkurrenshänseende. Detta stämmer väl med utredningens uppfattning att den springande punkten i att liberalisera nätverksindustrier är att ge nya aktörer tillgång till de flaskhalsresurser som utmärker branschen. I och med att staten valde att inte skilja ut flaskhalsresurserna på telemarknaden när man bolagiserade Televerket, utan i stället förlitade sig till tillträdesreglering, blev det helt avgörande för marknadens funktionssätt hur denna reglering utformades. På de marknader där regleringen var tydlig och ingripande för att tvinga fram ett tillträde på villkor som möjliggör konkurrens, har telemarknaden visat tydliga tecken på en väl funge-

rande konkurrens med de fördelar för konsumenterna som följer av detta.

På andra marknader har tillträdesregleringen varit svagare, till exempel vad gäller mobiltelefoni och abonnemangstjänster. Där har också resultatet blivit marknadsstrukturer som inte på samma tydliga sätt visar drag av väl fungerande konkurrensmarknader. I och med införandet av lagen om elektronisk kommunikation har legala förutsättningar skapats för att komma tillrätta med många av problemen även på dessa marknader. Dock finns en risk att regleringen i stället blir mindre effektiv än telelagen, om överklagandeprocesserna av PTS beslut gör att regleringsbesluten blir kraftigt fördröjda eller förhindrade.

Vertikal separation

Access till Telias kopparaccessnät har hittills varit en flaskhals som begränsat konkurrensen, och utvecklingen har visat hur svårt det var att åstadkomma en rimlig reglering som gav andra operatörer tillgång till näten. Det framgår bland annat av Lars Hultkrantz bilaga till utredningen.

En del menar att det finns flera skäl att tro att den tidpunkt när kopparaccessnätet verkligen får konkurrens från andra accessnät nu ändå inte är så avlägsen. Ett sådant skäl är den pågående övergången till IP-telefoni som innebär att även de vanliga telefonikunderna kommer att kunna välja mellan ”flera hål i väggen” (kabel-tv, fiber-LAN, osv.). Ett annat är möjligheten att samtalsavgifterna för mobil-samtal kommer att sjunka väsentligt, bland annat genom 3G-nätens utbyggnad, vilket därigenom kan leda till att dessa nät blir ett verkligt alternativ till det fasta nätet.

Dessutom har behovet av en separation kommit att minska genom att tillträdesregleringen successivt har byggts ut. Exempelvis kan även ADSL numera omfattas av en sådan reglering, enligt lagen om elektronisk kommunikation.

En annan åsikt är att kraven på reglerarna och reglerna blir mycket höga när ett företag äger en flaskhals, till exempel kopparaccessnätet, som andra företag vill ha tillgång till för att kunna bjuda ut sina tjänster. Kopparaccessnätet har flera gånger tidigare ansetts föråldrat, och det är svårt att förutspå den tekniska utvecklingen, vilket av försiktighetsskäl talar för en separering.

Regelutredningen anser att det fortfarande finns argument för att föra över det fasta telenätet till ett eget bolag, eftersom det skulle möjliggöra för fler operatörer att konkurrera på de delar av telemarknaden där TeliaSonera AB i dag har en dominerande ställning. Det är i dag en svår regleringsuppgift för regulatören att fastställa lämpliga avgifter för konkurrerande operatörers tillträde till infrastrukturen. Utredningen lägger inget förslag om vertikal separation, men vi anser att de svenska och finska regeringarna nu måste bedöma fördelarna respektive nackdelarna av att genomföra en vertikal separation av telenätet.

Priser och konsumenternas ställning

Enligt PTS (2003b) fungerar inte konkurrensen på mobilmarknaden i tillräcklig utsträckning, och detta återspeglas i att slutkundspriserna i Sverige är höga jämfört med övriga nordiska länder. PTS anser även att det finns utrymme för en ökad pris-konkurrens mellan mobiloperatörerna (se avsnitt 10.6).

När det gäller priserna för SMS har PTS har flera gånger konstaterat att de fortsatt höga priserna på SMS pekar på brister i marknadens funktionssätt och att det finns utrymme för en ökad pris-konkurrens. De förändringar i priserna på SMS som skett under den senaste perioden pekar i rätt riktning, men det är för tidigt att konstatera att det råder en effektivare konkurrens på denna delmarknad. PTS anser alltså att det finns utrymme för en ökad pris-konkurrens.

Utredningen menar att det finns betydande kvarvarande problem vad gäller konsumenternas ställning:

- Det uppstår inlåsnings effekter för konsumenterna, t.ex. när mobiltelefoner säljs i kombination med abonnemang som på olika sätt binder konsumenten till en viss operatör. Det förekommer också paketerbjudanden för abonnemang på fast telefoni med nedsatt pris under en viss bindningstid. Dessa företeelser skapar svårigheter för konsumenterna att värdera och jämföra erbjudanden i förhållande till varandra och motverkar rörlighet på marknaden.
- Problem har uppstått för konsumenterna – t.ex. vad gäller vilken information som ska tillhandahållas innan ett avtal träffas samt hur avtal om förval ska träffas. Där fungerar det ännu inte tillfredsställande på marknaden. Det finns också i viss utsträck-

ning problem med kundhantering och reklamationshantering. Ett grundläggande civilrättsligt konsumentskydd saknas på telekomområdet, eftersom konsumenttjänstlagen inte är tillämplig.

- PTS har i samarbete med Konsumentverket inlett ett arbete för att förmå de teleoperatörer som erbjuder förval till konsumenterna att enas om en branschöverenskommelse om formerna för avtal om förval. Kan en överenskommelse inte nås föreslås att gällande regler kompletteras med krav på information och bestämmelser om hur avtal ska träffas.
- Det är centralt att företagen på marknaden har en väl fungerande kund- och reklamationshantering. Frågan om att utvidga konsumenttjänstlagens tillämpningsområde till att även omfatta telekomtjänster bör ytterligare övervägas.
- För att underlätta prisjämförelser för konsumenterna tillhandahåller PTS sedan slutet av år 2000 en webbplats med prisjämförelser. Prisguiden ska ytterligare utvecklas så att den blir lättare att använda, och detta arbete kommer att ske i samarbete med Konsumentverket. Under förutsättning att de ändringar av prisinformationslagen som regeringen föreslagit genomförs, kommer det att bli möjligt att via föreskrifter ställa krav på teleoperatörerna hur prisjämförelser ska presenteras.

I kapitel 13 lägger vi ett antal förslag som innebär förstärkt ställning för konsumenterna på telemarknaden.

Liberaliseringen av telemarknaden har inneburit att prisstrukturen förändrats, vilket både haft effektivitets- och fördelningseffekter. Vissa priser har sjunkit kraftigt till följd av att operatörerna slutat med korssubventionering av vissa typer av tjänster. Till exempel var lokalsamtal underprissatta, medan långdistans- och internationella samtal var kraftigt överprissatta, före liberaliseringen. Detta innebar att priserna för ett samtal mellan Sverige och USA sjönk med cirka 90 procent mellan 1992 och 2002, att ett samtal mellan Stockholm och Kiruna kostade cirka 80 procent mindre, medan priset för lokalsamtal steg något under samma period.

Tidigare prisstruktur behöver vare sig vara mer rättvis eller rationell än den nuvarande. Exempelvis kan avvägningen mellan priset för internationella och nationella samtal på ett icke önskvärt sätt ha belastat olika kundgrupper, eftersom de internationella samtalen tidigare subventionerade de nationella samtalen.

Den förändrade prisstrukturen behöver ändå inte vara rationell om företagen formar teknologier som förhindrar fri spridning av information.

Konsumenterna har en kostnad för att skaffa information och byta leverantör. Denna kostnad kan för breda kundgrupper överstiga intäkten av att byta leverantör. På marknaden, även på köparsidan, finns det alltså stordriftsfördelar när det gäller att samla in information.

Utredningen anser att det behövs en myndighetsfunktion med motsvarande uppgifter som Konsumenternas Elrådgivningsbyrå, som bevakar konsumenternas intresse på telemarknaden. Vi lägger ett sådant förslag i kapitel 13.

Prisutveckling

Priset är en av de mest grundläggande indikatorerna på en marknads utveckling. Utredningen har tidigare i kapitlet visat att det är förhållandevis svårt att få en god uppfattning om prisutvecklingen i telesektorn. KPI utgör en sammanvägning av priserna för fast telefoni, mobiltelefoni, Internet och utrustning, men av sekretessskäl går det inte att bryta ned KPI till dessa fyra komponenter.

Enligt förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen ska PTS övervaka prisutvecklingen inom området för elektronisk kommunikation. PTS redovisar dock endast uppgifter om intäkter per trafikminut, och dessa uppgifter kan enbart ses som relativt grova indikatorer på prisutvecklingen.

Utredningen anser att PTS bör intensifiera arbetet med att övervaka prisutvecklingen på telemarknaden. Vi lägger ett sådant förslag senare i kapitlet.

Överklaganden

Utredningen har inte tidigare i kapitlet berört frågan om hur beslut kan överklagas enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Vi väljer därför att redovisa vår bedömning i detta avsnitt.

Ett inslag i den svenska teleregleringen, som skiljer sig åt från många andra länder, är den omfattande möjligheten för berörda parter att överklaga regleringsbesluten i allmän förvaltningsdomstol. Eftersom besluten ofta har stor ekonomisk betydelse för

marknadsaktörerna finns det starka incitament för den som anser sig förlora på beslutet att överklaga det, eftersom en part sällan har något att förlora på det. För marknaden i stort blir däremot konsekvenserna ofta att det dröjer lång tid innan regleringsbesluten vinner laga kraft. En direkt effekt av detta kan vara att konkurrensen på marknaden fungerar sämre under processen, även om domstolen fastställer det överklagade beslutet.

Eftersom telemarknaden har en sådan karaktär att redan etablerade aktörer ofta har stor fördel över nya företag kan förseningar i konkurrensskapande reglering leda till negativa effekter som består även efter det att regleringen verkligen trätt i kraft. En annan dynamisk effekt av fördröjningar i regleringen är att nya aktörer riskerar att avskräckas från att göra investeringar för att ta sig in på marknaden.

Om rättsläget dessutom är oklart på grund av att enskilda regleringsbeslut ska avgöras inte bara av regleringsmyndigheten utan även av flera domstolar, och processen tar flera år att avgöra, innebär detta naturligtvis en ökad risk för den aktör som överväger att investera för att ta sig in på den svenska marknaden. Den ökade riskpremien för investeringar i den svenska kommunikationssektorn motsvarar i nationalekonomiska termer en välfärdsförlust, eftersom den riskerar att tränga undan produktiva investeringar som skulle komma svenska användare till godo.

En av de viktigaste förändringarna i och med att lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) ersatte telelagen är att många av de generella skyldigheter som tidigare framgick direkt av lagen nu ska fattas som enskilda beslut av PTS. Syftet med förändringen är att ge en mer flexibel reglering, där tillsynsmyndigheten kan ålägga skyldigheter för de aktörer som bedöms ha ett betydande marknadsinflytande, efter en analys av konkurrenssituationen på de delmarknader som definierats som relevanta. På så sätt ska regleringsmyndigheten kunna skraddarsy regleringen så att man ska kunna ålägga "rätt" skyldigheter på de marknader där det behövs, utan att tynga hela sektorn med överreglering. En effekt av EkomL blir emellertid att en mycket stor del av marknadsregleringen nu också är möjlig att överklaga eftersom den fastställs genom enskilda myndighetsbeslut.

Enligt PTS har antalet överklagade beslut som rör telemarknaden ökat från 15 stycken 2003 till 47 stycken 2004 (till och med oktober). På de fem delmarknader där PTS hittills meddelat beslut om marknadsskyldigheter med utgångspunkt i EkomL pågår för närva-

rande (den 4 november 2004) 20 överklagandeärenden. På delmarknaden för terminering av mobilsamtal har samtliga fem aktörer som omfattas av skyldigheter överklagat besluten.

Möjligheten att få myndighetsbeslut överprövade i domstol är grundläggande i svensk rättstradition. Problemen på telemarknaden är dels att antalet ärenden är stort och växande, dels att handläggningstiderna i domstolarna är långa. I någon mån kan detta förklaras med begränsade resurser hos domstolarna. Enligt Länsrätten i Stockholms län arbetar för närvarande sex personer (två fiskaler, två chefrådmän och två sekreterare) med de 39 öppna ärenden där PTS är part. Hos kammarrätten är motsvarande siffror fem personer (en lagman, ett kammarrättsråd och tre tillförordnade assessorer) för de 19 öppna ärenden där PTS är part. Ärenden som rör EkomL behandlas inte med någon förtur i domstolarna.

Därtill kommer att skriftväxlingen i dessa ärenden ofta är mycket omfattande, och möjligheterna att komma in med kompletterande uppgifter under ärendets behandling är mycket stora. Vidare har domstolarna liten egen kompetens i de ofta mycket tekniskt komplicerade ärenden som tvisterna gäller.

Sammantaget innebär de många överklagade besluten, och de långa tiderna det tar för ett ärende att bli slutligt avgjort i domstol, en reell risk för att den konkurrensskapande regleringen blir ineffektiv eller så fördröjd att det får konsekvenser för den långsiktiga utvecklingen på marknaden. Vi lägger senare i kapitlet ett förslag om att överklagandeprocessen bör utredas.

Spektrumanvändning

Utredningen har i avsnitt 10.1 visat att tillgången till radiospektrum är en direkt förutsättning för många kommunikationstjänster. En omfattande elektronikindustri bygger direkt på spektrumanvändning, och det ekonomiska värdet av utrymmet för radiovågor, radiospektrum, är därmed mycket stort.

Spektrumfördelningen har två dimensioner:

- Vilka typer av användning ska tillåtas i respektive frekvensband – allokering?
- Vem ska få använda frekvenserna – tilldelning?

Traditionellt har man i Europa använt ett centraliserat tillvägagångssätt, där en statlig myndighet har fattat alla beslut om såväl

allokering som tilldelning. Det har emellertid börjat växa fram mer marknadsorienterade system för spektrumfördelning. Utredningen anser att detta bör utredas närmare och lämnar ett sådant förslag i slutet av kapitlet.

Dubbelinvesteringar

En viktig fråga, som berörts ovan, är huruvida konkurrenspolitiken medfört dubbelinvesteringar. De totala infrastrukturkostnaderna ökar naturligtvis i en situation med flera parallella nätverk, vilket i sin tur innebär att åtminstone delar av telemarknaden har drag av naturligt monopol. En beräkning av Björkdahl och Bohlin (2003) uppskattar att investeringskostnaden för svenska 3G-nät skulle ha minskat med 5,4 miljarder kronor om de två konsortier som bildades hade byggt ett gemensamt nät.

Det finns dock i vissa fall ett motsatsförhållande mellan förutsättningar för hög grad av konkurrens och statens krav på lika tillgänglighet över hela landet.

10.8.2 Förslag

Effektivisera överklagandeprocessen av PTS beslut

Regelutredningens förslag

- Regeringen bör tillsätta en utredning för att utreda och lämna förslag till åtgärder som, med beaktande av rättsäkerhetsaspekter, kan effektivisera förfarandet och korta tiden fram till dess att Post- och telestyrelsens beslut efter överklagande vinner laga kraft. Det kan t.ex. avse förutsättningarna att inrätta en specialdomstol inom de allmänna förvaltningsdomstolarna för dessa ärenden, vars beslut i sådant fall endast bör kunna överklagas till Regeringsrätten, eller att låta överklagandena prövas av kammarrätten som första instans. Det kan även finnas anledning att som alternativ överväga ett med den allmänna konkurrensrätten samordnat förfarande så att överklaganden av beslut som utgör konkurrensrättsliga ingripanden i stället sker till Marknadsdomstolen.

PTS beslut överklagas enligt 8 kap. 19 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL) till allmän förvaltningsdomstol.

Det innebär att beslutet i första hand överklagas till länsrätt, i detta fall Länsrätten i Stockholms län. Talan mot länsrättens beslut förs i sin tur hos kammarrätten i Stockholm. För att kammarrätten ska ta upp målet i sak krävs att rätten beviljar prövningstillstånd. Sådant tillstånd får meddelas om:

- Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt,
- Anledning förekommer till ändring i det slut länsrätten kommit till,
- Det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Kammarrättens beslut, antingen om att inte meddela prövningstillstånd eller dess avgörande efter en prövning i sak, kan slutligen överklagas till Regeringsrätten som sista instans.

Möjligheterna till prövningstillstånd i Regeringsrätten är mer begränsade än vad som gäller i kammarrätten. Tillstånd kan endast beviljas om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl.

Det förhållande att PTS beslut överklagas utgör emellertid inte i sig hinder mot dess verkställighet. Enligt 8 kap. 22 § EkomL gäller PTS beslut omgående, om inte annat har bestämts. Vad som kan hindra verkställighet före det att beslutet vunnit laga kraft är att en överinstans under handläggningen av ett överklagande beslutar om inhibition (verkställighetsförbud). Det bakomliggande motivet till att domstolarna kan inhibera ett beslut som är omedelbart verkställbart är att verkställigheten i det enskilda fallet kan befaras få konsekvenser för den enskilde som är svåra eller till och med omöjliga att kompensera, om beslutet senare upphävs av högre instans.

Överväganden

Det går att identifiera tre tänkbara orsaker till den långa tidsspillan som kan förekomma från det att PTS meddelar beslut till dess att beslutet vunnit laga kraft:

- En orsak är naturligtvis att domstolarna har generella problem med stora balanser och långa handläggningstider på grund av bristande resurser och andra mer allmängiltiga förhållanden.
- En annan orsak är att domstolarna saknar erforderlig sakkunskap i de frågor av teknisk art som dessa ärenden rör.

- Slutligen kan det finnas starka ekonomiska drivkrafter att utnyttja möjligheten till överklagande för att förhåla verkställighet av PTS beslut.

Vad gäller den förstnämnda orsaken saknas möjligheter för oss att inom ramen för denna utredning föreslå några förändringar som generellt kan bidra till förkortade handläggningstider hos domstolarna. Det bör dock framhållas att handläggningstiden har stor betydelse för telemarknadens funktion, därför bör dessa ärenden få en så hög prioritet som möjligt hos domstolarna.

Det finns också ärenden som anses vara av sådan beskaffenhet att de bäst prövas av en domstol med särskild en sammansättning. Ofta torde detta bero på att det rör ärenden där det finns särskilda behov av specialkunskap inom ett visst område. Detta kan avhjälpas genom att lagfarna domare får specialisera sig på denna ärendetyp, och genom att det ingår experter på det aktuella sakområdet i rätten.

Det finns tre fristående specialdomstolar: Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten. Det finns dessutom specialdomstolar som organisatoriskt ingår i de allmänna domstolarna – fastighetsdomstolarna, miljödomstolarna och sjörättsdomstolarna. Därutöver finns hyres- och arrendenämnderna, som inte utgör domstolar i egentlig mening men som fullgör dömande verksamhet.

Sedan 1990-talet har det funnits en strävan hos riksdag och regering att dömandet ska ske i de allmänna domstolarna eller i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Av detta skäl avvecklades Bostadsdomstolen och försäkringsrätterna under 1990-talet. Förslag har också lagts fram om att avveckla Patentbesvärsträtten samt hyres- och arrendenämnderna, men dessa förslag har ännu inte lett till något beslut. Inriktningen tycks under alla förhållanden vara att om särskild kompetens krävs för en viss typ av ärenden, bör detta inte föranleda att organisatoriskt fristående specialdomstolar inrättas. I stället bör man, om det anses nödvändigt, inrätta särskilda domstolar inom de bägge allmänna domstolslagen. Som skäl för detta har man bland annat angett att personalförsörjning, ökad flexibilitet, minskad sårbarhet och högre effektivitet talar för en lösning med en sammanhållen organisation, i stället för organisatoriskt fristående domstolar (se t.ex. skr. 1999/2000:106 s. 58 f. och bet. 2003/04 JuU14 s. 17 f.). Vad specifikt gäller införande av någon form av specialdomstol på telemarknaden har regeringen hittills inte funnit tillräckliga skäl att göra avsteg från den ovan redovisade

ambitionen att i möjligaste mån undvika särskilda förfaranden för tvistlösning (se Ds 2000:56).

De beslut från PTS som för närvarande ligger för överprövning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna tar, enligt lämnade uppgifter från domstolarna, en betydande arbetsstyrka i anspråk vid respektive domstol. Man kan inte heller förutse någon nämnvärd minskning av beslutsfrekvensen eller klagointresset. Därmed kan det möjligen finnas ett tillräckligt underlag för att inrätta en särskild organisation för dessa ärenden. Detta behöver dock inte innebära att domartjänster och andra resurser avsätts för att enbart hantera dessa ärenden, utan de angivna behoven bör kunna mötas om dessa ärenden tilldelas en viss avdelning inom domstolen.

Genom att inrätta en särskild domstolsorganisation skulle möjlighet ges att genomföra en ordning där experter på de tekniska aspekterna av elektronisk kommunikation kan ingå i rätten, och där de lagfarna domarna får bättre möjligheter till specialisering inom detta område. Detta bör i sin tur kunna bidra till en ökad effektivitet i förfarandet, som kan medföra att överklagandena kan prövas i snabbare takt.

En annan fråga är om det är nödvändigt att PTS beslut kan överklagas till tre domstolsinstanser. PTS beslut handlar i stor utsträckning om att förhindra konkurrensbegränsande åtgärder på marknaden. De skäl som låg till grund för att Konkurrensverkets beslut i vissa fall endast ska överprövas av en domstolsinstans, Marknadsdomstolen, bör därför även kunna motivera att antalet domstolsinstanser begränsas för en prövning av PTS beslut.

Bakgrunden till att instansordningen i konkurrensärenden om undantag, icke-ingripandebesked och ålägganden begränsades var just att prövningsförfarandet tidigare ansågs ta för lång tid – dels beroende på att en prövning skedde i tre instanser, dels beroende på att beslut under rättegången i procedurfrågor och liknande ofta överklagades särskilt och föranledde flera olika prövningsomgångar. Regeringen fann att de nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt som uppstod i form av tidsspillan m.m. var klart större än de fördelar som kan ligga i att flera instanser deltar i prövningen (prop. 1997/98:130). De då gällande reglerna om icke-ingripandebesked och undantag är numera upphävda. I ärenden om konkurrensskadeavgifter består dock ordningen att besluten först överklagas till Stockholms tingsrätt och därefter till Marknadsdomstolen, eftersom man ansåg att kravet om prövning i två domstolsinstanser av kraftfulla ekonomiska sanktioner inte kunde undvaras. Reger-

ingen har emellertid nyligen tillsatt en utredning som har till uppgift att på nytt överväga instansordningen för dessa ärenden (dir. 2004:128).

Överprövningen av PTS beslut kan alltså ske i tre domstolsinstanser, dock med den skillnaden att det i dessa fall krävs prövningstillstånd i kammarrätt och regeringsrätt. Något hinder mot att minska antalet domstolsinstanser från nuvarande tre till två genom att låta överklaganden ske direkt till kammarrätten torde inte föreligga. Däremot innebär det naturligtvis ett avsteg från det normala prövningsförfarandet i allmänna förvaltningsdomstolar, där kammarrätten som huvudregel överprövar länsrätternas avgöranden.

Förslag

Om tillräckligt underlag finns för att inrätta en särskild domstolsorganisation för dessa ärenden förefaller det sammanfattningsvis vara mest lämpligt att inrätta en specialdomstol för dessa ärenden inom Länsrätten i Stockholms län. Det bör i sådant fall vara tillräckligt att överklaganden av denna domstols beslut endast kan ske till Regeringsrätten. Genom denna lösning skulle tidsutdräkten fram till lagakraftvunnet beslutet kunna minska – dels genom att överprövning endast kan ske i två instanser, dels som följd av att effektiviteten i förfarandet förbättras genom att den inrättade domstolen tillförs sakkunskap i form av att experter på marknaderna för elektronisk kommunikation knyts till domstolen.

Ett alternativ, om det exempelvis inte finns ett tillräckligt ärendeunderlag för att inrätta en särskild domstolsorganisation som svarar mot kraven på flexibilitet och effektivitet hos en sådan organisation, kan vara att överväga om inte i vart fall vissa av de beslut PTS meddelar skulle kunna överprövas på samma sätt som beslut om ålägganden enligt konkurrenslagen, dvs. till Marknadsdomstolen som första och sista domstolsinstans.

Inom ramen för denna utredning saknas det möjlighet att närmare överväga vilket av dessa alternativ som, med beaktande av rättssäkerhetsaspekter, är bäst lämpat att lösa det betydande problem för telemarknadens funktion som tidsutdräkten fram till lagakraftvunnet beslut kan utgöra. Regeringen bör därför snarast tillsätta en utredning som får i uppdrag att närmare belysa dessa frågor och lämna förslag på hur de ska lösas.

Övervakningen av prisutvecklingen

Regelutredningens förslag

- PTS bör, i samarbete med SCB, analysera om det går att särredovisa nuvarande konsumentprisindex (KPI) för olika samtalstjänster och Internet, eller utveckla alternativa index som mäter prisutvecklingen för olika samtalstjänster och för Internet.

Som framgått tidigare har utredningen haft problem med att följa prisutvecklingen för olika tjänster på telemarknaden. Enligt vår uppfattning är dock priset den mest grundläggande indikatorn på en marknads utveckling.

Problemet är, som tidigare framgått, att konsumentprisindex (KPI) av sekretesskäl inte får brytas ned på olika samtalstjänster och att PTS endast redovisar relativt grova indikatorer på prisutvecklingen.

Enligt instruktionen för PTS ska verket övervaka prisutvecklingen på telemarknaden. Enligt utredningens uppfattning är det dock svårt att övervaka prisutvecklingen med endast relativt grova indikatorer.

Vi anser dock att PTS bör intensifiera arbetet med att övervaka prisutvecklingen. PTS bör därför få i uppdrag av regeringen att i samråd med SCB undersöka om det går att särredovisa nuvarande KPI för olika samtalstjänster och Internet. Om detta inte är möjligt bör PTS utveckla alternativa index som mäter prisutvecklingen för olika samtalstjänster och Internet.

Spektrumanvändning

Regelutredningens förslag

- Regeringen bör tillsätta en särskild utredning med uppgift att lämna förslag om hur Sverige ska kunna uppnå en effektivare spektrumanvändning i ekonomisk mening genom en mer marknadsstyrd spektrumfördelning.

Spektrumfördelningen har två dimensioner:

- Vilka typer av användning ska tillåtas i respektive frekvensband – allokering?
- Vem ska få använda frekvenserna – tilldelning?

Traditionellt har man i Europa använt ett centraliserat tillvägagångssätt där en statlig myndighet har fattat alla beslut om såväl allokering som tilldelning. Till viss del styrs allokeringen av spektrum genom internationella överenskommelser. Inom ramen för dessa överenskommelser finns emellertid ett betydande nationellt utrymme för att göra de allokeringar som bäst svarar mot den efterfrågan som finns på spektrum inom landet. Metoden har varit inriktad på, och framgångsrik i, att minimera störningar i radiokommunikationen. Denna centraliserade beslutsmodell ställer emellertid mycket stora krav på den myndighet som fattar besluten att välja rätt tjänster, tekniker och användare. I och med att efterfrågan på spektrum har ökat mycket kraftigt under de senaste decennierna har också risken ökat för att besluten leder till ineffektiva allokeringar och tilldelningar.

I och med teknik- och marknadsutvecklingen under de senaste årtiondena har även en rad nya tjänster uppstått som ställer delvis nya krav på spektrumfördelningen. Frekvensutrymmet används i allt högre grad för telefoni och datakommunikation. För sådana tjänster varierar nyttjandet av frekvenserna mellan olika tidpunkter väsentligt mer än för traditionella tjänster som t.ex. radio- och TV-utsändningar.

Ett annat viktigt drag i utvecklingen är att det ständigt tillkommer nya tjänster och produkter som är beroende av tillgång till spektrum. Många av dem är helt oprövade och deras marknadspotential, om och när de når full spridning, är okänd. Dessa faktorer gör att det är nära nog omöjligt för en central myndighet att besluta om allokering och tilldelning, så att spektrumfördelningen blir samhällsekonomiskt effektiv, dvs. så att det begränsade spektrumutrymmet genererar det största ekonomiska värdet.

För andra begränsade resurser som kräver någon form av exklusivitet i användningen – exempelvis tillgången till mark, skog eller fiskerättigheter – har det gradvis uppstått system med äganderätter som kan köpas och säljas på en marknad. Fördelarna med att använda en marknadsmekanism, snarare än planekonomiska principer för att fördela rättigheterna, är uppenbara. Till exempel har användarna själva bättre tillgång än en central myndighet till relevant information om värdet av deras användning. Omfördelningen av rättigheter går dessutom snabbare om de överförs direkt från den som innehar dem till den som vill köpa dem, än om en central myndighet först ska dra in rättigheten och sedan fördela ut den till en ny användare. En marknad innebär också att det finns incita-

ment för en innehavare av en rättighet att sälja den till en annan aktör som värderar den högre, vilket gynnar effektiviteten i användningen.

Internationellt pågår nu en utveckling emot en mer marknadsorienterad styrning av radiospektrum. I Australien, Nya Zeeland, Guatemala, USA och Kanada har man infört relativt långtgående reformer för att överföra beslut om allokering och tilldelning till marknadens aktörer (Analysys Consulting m.fl. 2004). Även i Sverige utvecklas regelverket mot att bli mer marknadsorienterat; i och med EkomL får PTS exempelvis använda auktioner för att tilldela radiotillstånd. Även överlåtelse av radiotillstånd är tillåtna, under förutsättning att PTS godkänner överlåtelsen. Det är dock fortfarande svårt att ändra tillstånden till att gälla annan användning, så allokeringen är fortfarande hårt styrd. I praktiken har också mycket få överlåtelse av radiotillstånd ägt rum sedan lagen trädde i kraft. Det är med andra ord långt kvar till en fungerande marknad för spektrum eller radiotillstånd.

Enligt utredningens bedömning bör regeringen tillsätta en särskild utredning som får till uppgift att lämna förslag om hur Sverige, nationellt och internationellt, skulle kunna arbeta för att uppnå en effektivare spektrumanvändning i ekonomisk mening genom en mer marknadsstyrd spektrumfördelning.