



Konkurrens och upphandling i kristider

RAPPORT 2023:2

Konkurrens och upphandling i kristider

Under 2022 och i början av 2023 förändrades Sveriges ekonomiska situation i grunden. Inflationen nådde nivåer vi inte sett på decennier. En stor osäkerhet bredde ut sig om vartåt utvecklingen var på väg. Den svenska situationen var allt annat än unik: länder i vår närhet hade liknande erfarenheter.

Sverige är en liten öppen ekonomi. Den inre marknaden inom EU-samarbetet har förbättrat förutsättningarna för konkurrens och effektiva marknader, vilket gett nytta till konsumenterna. Samtidigt innebär den ekonomiska integrationen, både i EU och i världen, att störningar i ekonomier långt bortom EU:s gränser på ett mer påtagligt sätt än tidigare kan orsaka störningar också i Sverige. Omvandlingshastigheten i det ekonomiska systemet är i dag hög, vilket förkortar den tid beslutsfattare har på sig för att hantera en uppseglande kris.

Många hushåll har under det senaste året fått en ansträngd privatekonomi och därför tvingats handla mindre och billigare. Sådana aktiva val har stor betydelse för att konkurrensen ska kunna fungera. Men ibland befinner sig konsumenten i ett informationsunderläge eller en beroendesituation vilket gör detta svårt. Vissa avtalsformer innehåller också klausuler som låser villkoren under längre tid för konsumenten, vilket kan motverka rörlighet och därigenom också minska konkurrensen.

Sommaren 2023 är inflationen fortsatt hög även om inflationstakten förefaller ha avstannat något och marknaderna i viss mån anpassats. Samtidigt förefaller samhällets syn på konkurrensens betydelse för prisbildningen och inflationen ha förändrats. Konkurrensverket har i vårändringsbudgeten fått ytterligare budgetmedel för 2023 för att stärka konkurrenstillsynen, framför allt inom branscher där det under senare tid skett stora prisökningar.

Krisen har bidragit till att ge konkurrenspolitiken och konkurrenstillsynen förnyad aktualitet i debatten. Konkurrensverket har därför tagit ett flertal initiativ till att bidra till denna med vår syn på olika frågeställningar som handlar om hur en bättre konkurrens kan realiseras på olika marknader på sikt. Denna rapport innehåller flera fallstudier på konkurrensproblem i olika branscher och ett antal nedslag på områden inom konkurrenstillsynen som vi tycker är särskilt viktiga att belysa. Flera av de enskilda avsnitten har publicerats löpande under våren 2023 och samlas nu i denna rapport. Rapporten utgår i första hand från tidigare rapporter och studier, men pekar även ut riktningen för vårt fortsatta arbete under 2023 och därefter.

Konkurrensens roll och betydelse i kristider

Konkurrensverkets viktigaste uppdrag är att säkerställa väl fungerande marknader till nytta för konsumenterna. I vårt uppdrag ingår även att motverka otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Inflationsbekämpning är inte ett mål för konkurrenspolitiken, men en effektiv konkurrens verkar återhållande på prisutvecklingen och därmed också på inflationen.

Typiskt sett beror däremot variationer i inflationen på andra faktorer än förändringar i konkurrensen. Detsamma gäller dagens höga inflation: det finns inget som tyder på att en försämring av konkurrensen skulle vara en huvudorsak till de stigande priserna. Samtidigt bidrar både förväntningar om högre inflation och svag konkurrens till högre priser.

En effektiv konkurrens är därför en förutsättning för effektiva marknader vilket motverkar inflationen på sikt. Således är det viktigt för konkurrensmyndigheter att granska sektorer som har stor påverkan på övriga delar av ekonomin, såsom exempelvis finanssektorn och energimarknaderna.

Prisökningarna inom framför allt energi, drivmedel och livsmedel samt högre styr- och bolåneräntor har påverkat både hushåll och företag. En del av prisökningarna kan sannolikt bero på att företag ser möjligheter till att höja priserna mer än vad som är motiverat utifrån ökade kostnader, vilket ger högre vinstmarginaler. Kraftiga prisökningar kan även signalera att efterfrågan är högre än tillgången vilket ökar incitamenten till investeringar i ny produktion, inträden av nya aktörer och effektiviseringar. Konkurrens och marknadsmekanismen kan därigenom motverka kraftiga prisökningar även i kristider.

Även offentlig sektor påverkas, inte minst till följd av att leverantörer kan hamna i svårigheter. Det ställer krav på utformningen av offentliga upphandlingar för att klara av en kris. Det offentliga är inte bara en betydande inköpare, utan kan också agera säljare. Offentliga aktörer på en marknad medför alltid en risk för att konkurrensen försvagas eftersom offentliga aktörer med bolagsverksamhet verkar under andra förutsättningar än privata aktörer. Det är en risk som kan öka i kristider.

Sammanfattningsvis drar Konkurrensverket tre slutsatser om konkurrensens roll och betydelse i kristider.

För det *första* är, vilket utvecklats ovan, den nuvarande krisen och höga inflationen *inte* ett resultat av en plötslig försämring av konkurrensen. De stigande priserna är i stället framför allt en effekt av externa chocker, det vill säga ett bortfall av utbud på många marknader och en allmän ökning av råvaru- och energipriser.

För det *andra* kan konkurrensen försämrats i kristider, i synnerhet av hög inflation. Orsaken är framförallt att konsumenter och företags förväntningar om ökande priser försvårar prisjämförelser och kan underlätta för företag att samordna prishöjningar. Förekomsten av prissignalering, det vill säga att företag eller en branschorganisation uttalar sig offentligt eller publicerar information om kommande prishöjningar, kan leda till en otillåten samordning mellan företag i strid med konkurrensreglerna. Företag med marknadsmakt kan även utnyttja situationen på ett motsvarande sätt och höja priserna mer än vad som är motiverat av högre kostnader. Det betyder att konkurrensen kan försämrats i en inflationsdriven kris vilket i sin tur kan leda till ett ytterligare tillskott till inflationen. Om en viss bransch kännetecknas av fungerande konkurrens under normala omständigheter är det alltså inte säkert att samma slutsats kan dras under kristider.

För det *tredje* är konkurrens en nödvändig komponent för en snabb återhämtning efter en kris. Om konkurrensstrycket är hårt, vilket betyder att kunder och konsumenter är aktiva och företagen anstränger sig för att försvara och helst öka sin försäljning, kommer också en motståndskraft mot kriser att byggas upp. Internationellt talar man om *resiliens*, en förmåga att minimera de negativa verkningarna av en kris och att snabbt återhämta sig när krisen är över. I begreppet ingår också *flexibilitet*, det vill säga att snabbt kunna ställa om produktion och organisation till nya efterfråge- och utbudsförhållanden. Även innovationer gynnas av en effektiv konkurrens. Om konkurrensen däremot är svag, kan krisen förlängas och återhämtningen gå långsammare.

Detta understryker behovet av en framsynt och resultatriktad konkurrenspolitik. En effektiv konkurrens bidrar till att mildra effekterna av en kris och påskyndar återhämtningen. Det innefattar en effektiv konkurrenstillsyn, där de konkurrensvårdande myndigheterna avskräcker företag från att bryta mot konkurrensreglerna. Det innefattar dessutom ett kontinuerligt arbete att genom analyser och information belysa konkurrensproblem som inte har sitt ursprung i överträdelser av företag mot konkurrensreglerna. Detta kan exempelvis handla om att höga inträdeshinder och stela marknadsstrukturer gör det svårare för företag att ställa om och anpassa sig till förändringar i utbud och efterfrågan.

Konkurrenstillsyn och konkurrenspolitik i kristider

Konkurrensverkets tillsynsuppdrag gäller såväl under kristider som under normala förhållanden. De åtgärder som företag och upphandlande myndigheter vidtar under kristider får inte leda till en sämre konkurrens på sikt.

Som utvecklats ovan innebär en kris av det slag vi nu upplever nya risker för att konkurrensen kan komma att begränsas. Under kristider är det därför minst lika viktigt att upprätthålla en effektiv konkurrens mellan företagen. Konkurrenstillsynen innehåller rättsliga verktyg som är tänkta att fungera såväl under kris som under normala förhållanden. Det är lika förbjudet att ingå ett konkurrensbegränsande avtal eller att missbruka en dominerande marknadsställning innan, under och efter en kris.

Det som kan få betydelse för konkurrenstillsynen är dock att förekomsten och typen av överträdelser förändras i en kris. En hög inflation kan få till följd att företag på olika sätt samordnar sig om att höja priser mot andra företag eller mot konsumenter, exempelvis genom en branschförening. En sådan samordning bedöms mot samma rättsliga bakgrund under kristid som under normala omständigheter: en kostnadskris avseende insatsvaror kan således aldrig vara ett legitimt skäl till en sådan samordning.

Även prishöjningar som företag genomför självständigt kan komma att bli föremål för Konkurrensverkets granskning, under förutsättning att företaget i fråga har en så pass stark marknadsställning att det kan anses dominerande i konkurrensrättslig mening. Sådana prisökningar kan vara uttryck för ett opportunistiskt beteende från företag som utnyttjar en kris för att exploatera sina kunder.

Konkurrensverket har tillsynsansvar för konkurrenslagen som bland annat förbjuder företag att missbruka en dominerande ställning genom att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser. Förbudsregeln innefattar överprissättning av ett dominerande företag, vilket innebär att dominanten tillämpar ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde. Konkurrensverket har alltså ett ansvar för att övervaka att företag med en dominerande ställning inte utnyttjar sina kunder genom överprissättning och kan i vissa fall ingripa direkt på oskäligt höga priser. Syftet med förbudet mot överprissättning är däremot inte att upprätthålla någon löpande priskontroll. På en marknad med en fungerande konkurrens kommer kraftiga prisökningar att locka till sig nya marknadsaktörer, vilket ökar utbudet och pressar ner priserna. Att ingripa mot prisökningar på en fungerande marknad kan därför riskera att skada denna process och hämma företagets investeringsvilja.

I tider med svåra ekonomiska problem kan det finnas behov av eller önskemål om snabba och kortsiktiga åtgärder som mildrar effekterna av effektiv konkurrens, exempelvis olika ekonomiska stöd. Sådana åtgärder ska vägas mot risken att konkurrensen begränsas på längre sikt. Stöd bör generellt enbart lämnas till företag som kan förväntas vara ekonomiskt bärkraftiga efter krisen, när ekonomin har återgått till det normala. Företag eller hela branscher som redan före krisen blivit obsoleta på grund av exempelvis den tekniska utvecklingen eller att konkurrenter blivit mer effektiva, bör principiellt inte tilldelas offentligt stöd. EU:s statsstödsregler och tillhörande praxis ger här en fungerande gemensam ram för hur stöd till företag kan och bör ges på ett sätt som inte äventyrar den inre marknaden.

Nya verktyg för konkurrenstillsyn

Erfarenheter såväl i Sverige som inom EU har tydligt visat på behovet av att anpassa rättstillämpningen till marknadsdynamiken. Det leder allt oftare till svåra tolkningsfrågor och komplicerade avvägningar. Allt fler konkurrensproblem som Konkurrensverket identifierar ligger dessutom utanför konkurrensrättens direkta tillämpningsområde.

Det kan ibland förklaras av att konkurrensproblemet inte beror på enskilda företags agerande. Det kan också bero på problem som uppstår genom ensidiga ageranden av företag som inte har en dominerande ställning, men som ändå är skadliga för konkurrensen. Vissa avtalsbegränsningar mellan företag är undantagna från konkurrenslagens förbud enligt det vertikala gruppundantaget och då saknas i praktiken möjlighet för Konkurrensverket att på ett ändamålsenligt sätt ingripa mot samtliga företag på en marknad, även om det vore gynnsamt för konkurrensen om samma regler gällde för alla dessa företag. Många brister är ofta strukturella till sin karaktär och omfattar typiskt sett en hel bransch. Det gäller inte minst på oligopolmarknader, där marknadskoncentrationen är hög men inget enskilt företag har en dominerande ställning i konkurrensrättslig mening.

Det finns alltså orsaker till en svag konkurrens som Konkurrensverket ofta saknar effektiva verktyg att ingripa mot. Flera andra länders konkurrensmyndigheter har, eller är på väg att få, verktyg för att med framåtriktade åtgärder kunna korrigera strukturella konkurrensproblem. Det kan till exempel vara åtgärder för att öka kundrörligheten, eller förbud mot beteenden som i sig är skadliga för konkurrensen men som av något skäl inte träffas av konkurrenslagens förbud.

Företag som inte uppfyller de konkurrensrättsliga kriterierna för dominerande ställning skulle med stöd av ett sådant verktyg kunna förbjudas att genomföra åtgärder som syftar till att monopolisera en marknad som präglas av starka nätverkseffekter. Sådana interventioner som tar sikte på en marknads funktionssätt är i regel att föredra framför en direkt reglering av pris som ger en rad negativa bieffekter, som till exempel lägre investeringsvilja, varubrist och svartabörshandel. Fungerande marknader ger däremot bättre förutsättningar för nya och innovativa företag att utmana etablerade aktörer vilket gynnar såväl enskilda konsumenter som samhällsekonomin i stort.

I flera medlemsstater förs detaljerade diskussioner om behovet av nya verktyg för konkurrenstillsynen. I april 2023 lämnade den tyska regeringen ett lagförslag till parlamentet för att ge den tyska konkurrensmyndigheten Bundeskartellamt stärkta befogenheter. Enligt förslaget skulle Bundeskartellamt – om myndigheten identifierat betydande, bestående eller upprepade konkurrensproblem på en eller flera marknader – kunna besluta om åtgärder som är nödvändiga för att eliminera eller minska konkurrenshindren. Syftet med förslaget är att stärka konkurrensen och när förslaget presenterades pekade man särskilt på marknader där det bara finns ett fåtal leverantörer och med parallell prisutveckling. Förslaget är inspirerat av Storbritanniens Market Investigation-instrument som trädde i kraft 2002 genom Enterprise Act. I Norge är det konkurrensen på dagligvarumarknaden som fått både Konkurransetilsynet och Nærings- og fiskeridepartementet att arbeta för att myndigheten ska få nya befogenheter. Departementet skickade ett förslag till ett nytt marknadsundersökningsverktyg på remiss i mars 2023. Det föreslagna verktyget är inte begränsat till dagligvarumarknaden utan skulle kunna användas på alla marknader där konkurrensen är begränsad eller riskerar att begränsas. Även i Danmark övervägs frågan om ett nytt verktyg.

Ytterligare uttryck för behovet av kompletterande tillsynsverktyg ser vi bland annat i Förordningen om digitala marknader, DMA (*eng.* Digital Markets Act). DMA trädde i kraft den 1 november 2022, mindre än två år efter att förslaget lagts fram av kommissionen, och den snabba behandlingen visar på vikten av regler som förhindrar att stora digitala plattformar, så kallade grindvakter, tillämpar orättvisa villkor för företag och konsumenter som är beroende av deras tjänster.

DMA anses av de flesta konkurrensmyndigheter som ett välkommet och nödvändigt komplement till den generella konkurrenslagstiftningen. Men i den europeiska debatten liksom i Sverige har det rests krav på att ytterligare komplettera regelverket med nya generella och flexibla tillsynsverktyg som inte endast kan användas i specifika branscher.

Enligt Konkurrensverket behöver det konkurrensrättsliga regelverket utvecklas för att bli mer flexibelt och bättre kunna följa marknadsdynamiken. Det nuvarande regelverket behöver därför kompletteras med fler möjligheter till framåtriktade åtgärder och utan att det behöver konstateras att företag brutit mot en förbudsbestämmelse. Behovet av kompletterande verktyg i konkurrenstillsynen har bland annat blivit synligt i Konkurrensverkets granskningar av digitala plattformsmarknader och byggmaterialindustrin.¹ Det är således inte konkurrensproblematiken i kristider som skapat behovet av ett kompletterande krisverktyg, men behovet av att ha ändamålsenliga regler på plats blir tydligt inte minst i kristider. Regeringen har meddelat att de kommer att titta vidare på frågan.²

¹ Se Konkurrensverkets rapporter *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige*, rapport 2021:1 och *Konkurrensen i byggmaterialindustrin*, rapport 2021:4.

² Detta framhölls bland annat under en pressträff med finansminister Elisabeth Svantesson den 24 mars 2023. Presentationsbilder från pressträffen finns på [regeringens webbplats](#).

Denna rapport

Behovet av kompletterande verktyg för konkurrenstillsynen framgår tydligt när man sammanställer erfarenheterna från de senaste årens studier och ärenden som hanterats av Konkurrensverket. Denna rapport innehåller en sammanfattning av vad dessa erfarenheter har att säga om betydelsen av konkurrenspolitiken och av konkurrenstillsynen i kristider. Rapporten ska också bidra med att förmedla information och kunskap om konkurrens- och upphandlingsreglernas tillämplighet på företags och upphandlande myndigheters agerande, och vad som gäller vid allvarliga samhällsstörningar.

Av naturliga skäl har ett urval av branscher och områden för konkurrenstillsyn gjorts. Totalt studeras fyra konsumentnära branscher närmare: Drivmedel, Livsmedel, Finansiella tjänster och Energi. Därefter presenteras fem tematiska områden: Kraftiga prisökningar, Samarbeten mellan företag, Koncentrationer, Offentligt privat och Offentlig upphandling.

Genomgången av erfarenheterna i de fyra branscherna illustrerar skillnaderna på typen av konkurrensproblem och vad som krävs för att komma tillrätta med dem.

På marknaden för drivmedel (kapitel 1) har det observerats att de stora drivmedelsföretagen inte alltid prissätter proportionellt mot förändringen av kostnaderna utan snarare tar tillfället i akt att utnyttja förändringarna för att öka sina vinstmarginaler. Fenomenet har tagits upp i Riksbankens penningpolitiska rapporter från juni och september 2022, där det konstateras att trots ökade kostnader för företagen och hög inflation i samhället har företagens lönsamhet varit uppåtgående.

För privatpersoner kan det finnas ett värde av att använda sig av prisjämförelseverktyg som visar prisskillnader mellan olika stationer och potentiellt dra nytta av den prishistorik som uppstår tack vare dessa verktyg för att kunna anpassa sitt konsumtionsmönster av drivmedel till när det är billigast.

Ett liknande beteende kan inte uteslutas i livsmedelsbranschen (kapitel 2) som även den präglas av hög koncentration i såväl detaljist- som grossistled, och i flera fall även producentled. Kapitlet är en inledande analys och redogörelse av marknadsstrukturerna, marknadsutvecklingen och Konkurrensverkets arbete i livsmedelskedjan. Analysarbetet har därefter fortsatt i form av en bred genomlysning av livsmedelsbranschen där vi bland annat tittar på om prishöjningarna kan bero på bristande konkurrens i något eller några led i livsmedelskedjan. I analysen ingår om aktörerna i något led ökat sina vinstmarginaler, om och hur handelns egna märkesvaror (EMV) haft en prispressande eller prishöjande effekt och om EMV påverkat konkurrensen i olika led. Även det koncentrerade grossistledets betydelse för prisbildningen, svårigheten att etablera nya dagligvarubutiker samt om det förekommit prissignalering som kan ha haft en prishöjande effekt ingår i analysen.

Till skillnad från marknaderna för drivmedel och dagligvaror kännetecknas de finansiella konsumentmarknaderna (kapitel 3) av en mycket låg kundrörlighet. Det är lättare att byta matbutik eller bensinmack än att byta bank. Även här finns en hög marknadskoncentration med de fyra storbankskoncernerna som är helt dominerande när det gäller in- och utlåning samt kreditgivning. Deras ställning har bestått under lång tid trots att det i dag finns relativt många alternativa aktörer. Inlåsnings effekter och konsumenters låga kundrörlighet har setts som förklaringar och har troligen ett samband med bankers relativt höga avgifter, marginaler och lönsamhet. Denna situation förefaller relativt oförändrad genom åren, även om det finns vissa tendenser till att kundrörligheten ökar och att konkurrensen förbättras.

Kundrörligheten hos konsumenter är också relativt låg på energimarknaderna (kapitel 4) även om situationen är något bättre än på de finansiella marknaderna. I krisens spår har energipriserna fått en allt större betydelse för hushållens ekonomi. Såväl rörligt elpris som rörlig bolåneränta har tidigare ansetts vara ekonomiskt fördelaktiga för många konsumenter, men i och med den höga inflationen och räntehöjningarna har de rörliga kostnaderna ökat kraftigt. För att verklig konkurrens ska uppstå när konsumenter undersöker priser behöver de även enkelt kunna byta elavtal.

Energipriser har, kanske mer än någon annan bransch, stor inverkan på prisutvecklingen också i andra branscher eftersom det är en viktig insatsvara, inte minst för livsmedelsindustrin. En osäkerhetsfaktor för inflationens fortsatta utveckling är därför hur energipriserna utvecklas.

När det gäller kraftiga prisökningar (kapitel 5) överlag aktualiseras missbruksregeln i konkurrenslagen vilken inbegriper att ett dominerande företag inte får sätta ett pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde. Ärenden av denna typ initierades i spåren av coronapandemin i flera europeiska medlemsstater, däribland Spanien, Grekland, Rumänien och Italien. Även Konkurrensverket granskade under pandemin prissättningen av vissa produktkategorier där priserna ökade dramatiskt till följd av kraftigt stigande efterfrågan.

Avseende samarbeten mellan företag (kapitel 6) kan det konstateras att det kan finnas legitima skäl för nya samverkansområden. Bedömningen ifall ett samarbete eller förfarande begränsar konkurrensen beror, som alltid, på sammanhanget. Erfarenheter från tidigare kriser visar att en försvagad konkurrenslagstiftning för att hantera ekonomiska svårigheter kan ha motsatt effekt och i stället förlänga en kris. Samtidigt finns det situationer i en kris där företag kan behöva samarbeta för att exempelvis säkra tillgången till bristvaror utan att det ska ses som en överträdelse av konkurrensreglerna. Det kan även vara nödvändigt med samarbete mellan företag för att skapa mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster för att till exempel möta klimatkrisen.

Krisen kan också påverka förekomsten och prövningen av företagskoncentrationer (kapitel 7). Först och främst bör det dock slås fast att ett samgående mellan två konkurrerande företag som före en kris skulle bedömas som skadligt för konkurrensen inte blir mindre skadligt bara för att det är kris. Om en marknad före krisen är koncentrerad, kan det vara desto viktigare att säkerställa att där finns förutsättningar för konkurrens också efter krisen. Däremot kan en kris påverka olika faktorer som har betydelse för den materiella bedömningen av det enskilda förvärvets effekter.

Samtidigt kan alltför koncentrerade marknader både förstärka och förlänga kriser. Pandemin, med efterföljande transport- och logistikproblem, har exempelvis satt ljuset på det stora beroendet av ett fåtal globala tillverkare av så kallade halvledare som används inom elektronikindustrin. Kontroll av företagskoncentrationer är därför ett viktigt verktyg för att förhindra att marknader blir alltför koncentrerade, inte minst i kristider.

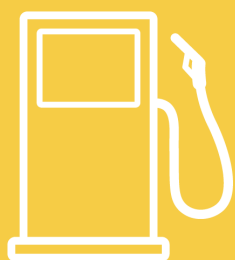
Konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer (kapitel 8) kan också påverkas av en ekonomisk kris. En offentlig aktör har flera konkurrensfördelar, såsom skattefinansiering, avsaknad av vinstkrav och ofta lägre kostnader, vilket kan få ökad betydelse i tider av kris där de privata alternativen kan se en vikande efterfrågan. De offentliga aktörerna bör därför regelbundet se över sina verksamheter för att se om de är konkurrensbegränsande, och det gäller särskilt i kristider.

Slutligen påverkas förutsättningarna för den offentliga upphandlingen (kapitel 9) i kristider. Det visar de senaste årens erfarenheter inte bara från Sverige utan även från hela EU:s inre marknad. Konkurrensverket ser behovet av initiativ som syftar till att öka EU:s och dess medlemsstaters möjligheter att mer effektivt hantera framtida kriser som kan störa den fria rörligheten på den inre marknaden. Även när en kris inträffar ger upphandlingslagstiftningen upphandlande myndigheter den flexibilitet som krävs för att kunna köpa in de varor och tjänster som behövs för att fullfölja sitt uppdrag.

Innehåll

- 1. Drivmedelsmarknaden**
- 2. Livsmedelskedjan**
- 3. Finansmarknaden**
- 4. Energimarknaden**
- 5. Kraftiga prisökningar**
- 6. Samarbete mellan företag**
- 7. Företagskoncentrationer**
- 8. Offentligt privat**
- 9. Offentlig upphandling**

Drivmedels- marknaden



1

Innehåll – Drivmedelsmarknaden

1. Inledning	1
2. Pristransparens och drivmedelsmarknaden.....	2
2.1 Risker med pristransparens.....	3
2.2 Marknadsstrukturen på drivmedelsmarknaden	4
2.3 Konkurrensutmaningar i kristider	5
3. Konkurrensverkets uppdrag och arbeten framöver.....	7
4. Initiativ, verktyg och ageranden av myndigheter i andra länder	9

1. Inledning

Drivmedel spelar på många sätt en central roll i samhället. På flera marknader fungerar drivmedel som nödvändig insatsvara, inte minst inom transportnäringen. Transportkostnaden måste täckas av priset på en vara eller tjänst och förändringar i drivmedelspriserna påverkar därmed den generella prisbilden i samhället inom många områden och på flera olika plan. För många privatpersoner, framför allt i områden där kollektivtrafiken av olika anledningar inte är väl utbyggd, är bilen viktig och kostnaden för drivmedel en kännbar utgift. Drivmedelspriser engagerar därför och det finns ett naturligt intresse för prisförändringar och för prisskillnader på marknaden.

En välfungerande konkurrens kan ses som att företag utsätts för en kontinuerlig ström av minikriser. Tävlingen mellan företag som konkurrerar medför att varje aktör ständigt behöver agera för att säkerställa kvalitet på sina varor och tjänster, lansera nya produkter och samtidigt hålla nere priserna. Konkurrens bidrar således till en ökad produktivitet som gör att vi, företag och privatpersoner, kan få ut mer av det värde som vi producerar i ekonomin.

Sverige och omvärlden har de senaste fem åren genomgått två kriser som kraftigt påverkat hela ekonomin, inbegripet marknaden för drivmedel. Coronapandemin förändrade drastiskt ekonomins efterfrågan på drivmedel, vilket ledde till att det skapades ett stort överskott till följd av nödvändiga begränsningar i människors rörlighet. Detta har sedan följts upp av ett invasionskrig i Ukraina som i skrivande stund pågår. Kriget har lett till stora störningar i form av både högre säkerhetsrisker och avbrutna affärsförbindelser mellan länder i världshandeln som inneburit en ökad brist på utbudet av fossilt drivmedel. Den centrala roll som drivmedel spelar har lett till ett ökat ansträngt läge, i form av ökade levnadskostnader, högre prisökningstakt och höjda räntor. De senaste sammanställningarna från Statistiska Centralbyrån (SCB) har bland annat visat på prishöjningar av livsmedel,^{1,2} el³ och drivmedel.⁴

Under svårare tider är det ännu viktigare med en effektiv konkurrens mellan företag eftersom konkurrensen kan fungera som en motverkande kraft som bidrar till att bibehålla företagets och konsumenters köpkraft.

Mot denna bakgrund vill Konkurrensverket i denna analys belysa faktorer inom marknaden för drivmedel som kan hindra förekomsten av en effektiv konkurrens. Vi presenterar Konkurrensverkets pågående initiativ till att verka för en effektivare konkurrens på drivmedelsmarknaden och det uppdrag vi fått av regeringen. Avslutningsvis gör vi en internationell utblick och ger exempel på olika konkurrensfrämjande åtgärder som andra konkurrensmyndigheter infört sedan tidigare.

¹ Livsmedelspriserna fortsätter att stiga (scb.se).

² Matpriser stiger lika kraftigt som på 1980-talet (scb.se).

³ Inflationstakten 9,5 procent i november 2022 (scb.se).

⁴ Inflationstakten 9,3 procent i oktober 2022 (scb.se).

2. Pristransparens och drivmedelsmarknaden

Pristransparens underlättar för kunder och konsumenter att skapa sig en uppfattning om prisnivåer på en marknad, skillnader som föreligger mellan olika tillverkares produkter och skapar en spårbarhet i prisers utveckling. Ju mer information som vi har till vårt förfogande, desto enklare blir det att fatta genomtänkta beslut rörande våra inköp. Högre pristransparens leder till tidsbesparing genom minskade sökkostnader och kan sägas stärka kundens och konsumenters relativa position gentemot företagen eftersom mer information ökar möjligheterna att jämföra och konkurrensutsätta olika företags erbjudanden mot varandra.

Kunder och konsumenter möts av två typer av pris på drivmedelsmarknaden. Den ena är drivmedelbolagens rekommenderade priser, som av vissa publiceras offentligt på deras webbplatser, och den andra är drivmedelsstationernas priser vid pumpen, även kallat *pumppris* eller *stolppris*.

Vad är rekommenderade priser?

På många marknader och branscher kan man som konsument ofta få information om ett rekommenderat pris för den vara eller tjänst som man tänkt köpa. Ett rekommenderat pris är det pris som tillverkaren, leverantören eller grossisten föreslagit till den återförsäljare som köpt in varan för vidareförsäljning till slutkonsument.

Det rekommenderade priset har inte något större informativt värde för kunder och konsumenter, men det kan finnas ett värde för hela den vertikala kedjan av involverade aktörer att tillverkaren aviserar ett rekommenderat pris. Tillverkaren kan sägas ha en större kunskap om efterfrågan för dess produkter, hur unik produkten i fråga är i förhållande till konkurrenternas erbjudanden och om produktens kvalitet. Det rekommenderade priset är en aggregerad uppgift där en sammanvägning av ovanstående kommer till uttryck.

Publiceringen av rekommenderade priser ökar pristransparensen, vilket ofta är positivt, men det kan också under vissa förutsättningar och marknadsförhållanden leda till en uppmjukning av konkurrensen mellan konkurrenter.

För företag kan de rekommenderade priserna vara instruktiva eftersom de rabatter som företag erhåller genom företagskort ofta utgår ifrån drivmedelleverantörernas rekommenderade priser som offentligt publiceras på deras webbplatser. De priser som företag betalar, det vill säga deras pumppris, är de rekommenderade priserna exklusive förekommen rabatt. Lokal konkurrens i form av olika pumppris mellan två drivmedelsstationer påverkar därmed vanligtvis inte företagskunders val av drivmedelsstation,⁵ men företagskunder kan sägas ha goda möjligheter att jämföra olika drivmedelbolags erbjudanden på ett mer överskådligt sätt givet den här utformningen av priserna de betalar.

För privatpersoner är det relevanta priset det som drivmedelsstationen visar som sitt pumppris. Det förefaller dock inte finnas någon direkt koppling mellan drivmedelföretagens rekommenderade priser och de priser som privatpersoner faktiskt betalar när de tankar. Lokal konkurrens i form av olika pumppris mellan två drivmedelsstationer kan därmed vara till större gagn för privatpersoner. Det försvårar dock möjligheten för privatpersoner att jämföra priser med framförhållning då dessa priser enbart är synliga när de faktiskt är på vägarna.

⁵ Ett undantag är Preem som tillhandahåller en prisgaranti om pumppriset är lägre än listpriset efter rabatt, se p. 5.6 i Preems allmänna villkor.

I takt med digitaliseringens framfart har det skapats goda förutsättningar att ta fram verktyg som gör det möjligt att följa prisförändringar. Aktuella priser kan publiceras på webbplatser och i applikationer som konsumenterna själva kan ladda ner i sina mobiltelefoner. Ett exempel från Norge är Drivstoffsappen⁶ som syftar till att öka pristransparensen av drivmedelspriser i Norden. Genom verktyg som Drivstoffsappen kan konsumenterna följa priser i realtid vid specifika stationer hos olika drivmedelsstationer. Tillgången till uppdaterade priser är fördelaktig för konsumenterna eftersom de får information om var de kan tanka billigare.

Konkurrensverket har dock inte lyckats hitta något verktyg där priser på drivmedelsstationer i Sverige är heltäckande och uppdaterat. Det är för tillfället svårt att säga hur aktuella dessa publiceringar är, hur webbplatserna/applikationerna får tag på relevant prisinformation, hur ofta de uppdateras och hur transparent publiceringsaktören är gentemot konsumenterna och andra aktörer på drivmedelsmarknaden.

2.1 Risker med pristransparens

På samma sätt som transparenta priser kan vara till fördel för kunder och konsumenterna kan det vara lika intressant för konkurrenterna att dra nytta av pristransparensen som föreligger på en marknad. Beroende på omständigheterna och marknadsstrukturen kan konkurrenterna agera utifrån den tillgängliga informationen på ett sätt som hämmar en effektiv konkurrens. Ett sådant exempel är att transparenta priser kan underlätta möjligheterna till parallellt beteende i prissättningen mellan konkurrenterna. Förutsättningarna som förenklar sådana beteenden är vanligtvis om marknadsstrukturen kännetecknas av ett fåtal aktörer på marknaden, höga inträdes hinder, försäljning av homogena produkter och stabil efterfrågan. På marknader med ovanstående egenskaper kan pristransparens i praktiken vara mer konkurrensskadlig än nyttogivande. Enkelheten i att övervaka sina konkurrenter gör det lättare att följa sina konkurrenters prissättning, utan att för den skull behöva ingå en uttrycklig överenskommelse med konkurrenterna om prissamordning, och på så sätt försvaga pris som en konkurrensparameter på marknaden.

Potentiell prissignalering genom uttalanden

Under 2022 har det uppmärksamats att exogena kostnadsdrivande faktorer som berör hela ekonomin i större grad, såsom hög inflation, kan utnyttjas av företag som täckmantel i sämre fungerande marknadsstrukturer för att signalera prishöjningar och höja priser mer än vad de ökade kostnaderna motiverar. Med det menas att företag inte höjer sina priser proportionellt mot ökningen av kostnader utan även tar tillfället i akt att höja sina vinstmarginaler. Fenomenet har tagits upp i Riksbankens penningpolitiska rapporter från juni och september 2022^{7,8} där det konstateras att trots ökade kostnader för företagen och hög inflation i samhället har företagens lönsamhet varit uppåtgående.

Konkurrensverket har initierat en förstudie som avser att granska om det skett någon förändring i prissättningsbeteendet på drivmedelsmarknaden till följd av det förändrade omvärldsläget.

⁶ Sjekk diesel og bensinpriser på din bensinstasjon (drivstoffappen.no).

⁷ Penningpolitisk rapport juni 2022 (riksbank.se), s. 60.

⁸ Penningpolitisk rapport september 2022 (riksbank.se), s. 7.

2.2 Marknadsstrukturen på drivmedelsmarknaden

Det är fyra stora bolag, Circle K, OK-Q8, Preem och St1, som i grossistled tillhandahåller och förmedlar drivmedel i Sverige.⁹ Sammantaget stod dessa fyra bolag för cirka 97 procent av såld volym av både bensen och diesel i Sverige 2021.¹⁰ När Konkurrensverket analyserade prissättningen senast i en rapport¹¹ som publicerades 2013 var slutsatsen att dessa fyra även har stort inflytande i prissättningen och försäljningen av drivmedel på stationsnivå.

Undersökningen fann att marknaden bestod av i huvudsak tre driftformer för drivmedelsstationer: drivmedelsbolagsägda drivmedelsstationer, genom franchiseavtal och genom självständiga ägare. Driftformerna är i sin tur fördelade på två olika typer; bemannade och obemannade (automat) stationer.

Av de bolagsägda drivmedelsstationerna visade undersökningen år 2013 att moderbolagen har full kontroll över prissättningen. Franchisedrivna drivmedelsstationer förekom i sin tur med två olika varianter. I den ena varianten drivs drivmedelsstationen som ett eget aktiebolag, i vilket stationsföreträdaren kan ha ett franchiseavtal med en aktör avseende butiksförsäljningen och ett ytterligare franchiseavtal för själva försäljningen av drivmedel med någon av tidigare nämnda drivmedelsleverantörer. I den andra varianten äger stationsföreträdaren butiken medan något av de stora bolagen kan äga drivmedelslager och pumpar på stationen.¹²

Slutsatsen var att den vertikala integrationen innebär en central kontroll som ger lite utrymme till andra aktörer att påverka prissättningen, vilket försvagar den effektiva konkurrensen på marknaden.

Rapporten visade också att det finns en betydande andel automatstationer, vilket är fördelaktigt för konsumenter eftersom automatstationer generellt erbjuder lägre priser än bemannade stationer.¹³ Automatstationer utgör en viktig faktor för att priserna på marknaden ska pressas ner. Däremot ägs automatstationer i större grad, om inte uteslutande, av drivmedelsleverantörerna,¹⁴ vilket gör det enklare för bolagen att följa sina konkurrenters prissättning.

Rekommenderade priser i kombination med en ökad förekomst av automatstationer kan således innebära ytterligare slagsida mot en svagare priskonkurrens.

⁹ Försäljningsställen – Drivkraft Sverige (drifkraftsverige.se)

¹⁰ Marknadsandelar – Drivkraft Sverige (drifkraftsverige.se)

¹¹ Konkurrensverkets rapportserie 2013:10. *Konkurrensen i Sverige 2013*, s. 97.

¹² *Ibid* s. 98–99.

¹³ *Ibid*, s. 108.

¹⁴ *Ibid*, s. 108.

Bensinkartellen

Under hösten 1999 initierade Konkurrensverket en tillsynsutredning efter ett tips om olovligt samarbete mellan Norsk Hydro AB, OK-Q8, Preem Petroleum AB, AB Svensk Shell och Statoil Detaljhandel AB. I juni 2000 lämnades en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt där myndigheten yrkade konkurrensskadeavgift på totalt 650 miljoner kronor för olagligt samarbete om rabatter på drivmedelsmarknaden.

Konkurrensverket vände sig till domstol med underlag som påvisade ett konkurrensbegränsande samarbete mellan företagen som avsåg försäljning av motorbensin till myndigheter, kommuner, företag, föreningar och privatpersoner. Företagens plan var att införa en rabattsanering som skulle sänka företagets rabattkostnader. Rabattsaneringen var planerad att genomföras samtidigt som priset på bensin skulle sjunka på världsmarknaden, eftersom det skulle förenkla att uppnå normalpriset och landa på den genomsnittliga målmarginalen. Drivmedelsbolagen skulle då inte konkurrera för att erbjuda kunder ett mer konkurrenskraftigt rabattavtal utan de skulle försöka skapa utrymme för rabattsaneringen. För drivmedelsbolagen skulle det innebära högre priser än vad som var kostnadsmotiverat för att kunna täcka inkomstbortfallet i anslutning till sänkningen av pumppriset.

Företagen kom överens om nivån på pumppriset, fördelningen av kunder mellan de olika rabattkategorierna, nivån på rabatten till respektive kundkategori, hur långa avtal kunder skulle få och hur rabatten skulle utformas till större kunder. Samarbetet eliminerade pris som konkurrensfaktor och försvagade den effektiva konkurrensen på marknaden. I domstol beslutade Stockholms tingsrätt och senare Marknadsdomstolen i linje med Konkurrensverkets bedömning om konkurrensbegränsande samarbete. De inblandade aktörerna fick betala en konkurrensskadeavgift på totalt 112 miljoner kronor.

Källa: Konkurrensverket, dnr 926/1999, dnr 608/2000

2.3 Konkurrensutmaningar i kristider

En marknad som består av fyra aktörer behöver inte nödvändigtvis innebära en svagare konkurrens, men förutsättningarna på drivmedelsmarknaden förenklar möjligheterna till parallellt beteende som till sin effekt kan leda till mjukare konkurrens och högre priser. De potentiellt negativa konkurrens effekterna med parallella beteenden är viktiga att uppmärksamma särskilt under kristider eftersom de negativa konsekvenserna och dess storlek förstärks under mer osäkra förhållanden.

I likhet med Konkurrensverkets tidigare publikation om drivmedelsmarknaden 2013¹⁵ kvarstår intresset att undersöka betydelsen av tillhandahållandet av rekommenderade priser, särskilt i ljuset av att rekommenderade priser tycks ha begränsad nytta för kunder och konsumenter på marknaden.

En ökad förståelse för drivmedelsföretagens prissättning kan också bidra till kunskap som kan möjliggöra förslag på ändringar som bidrar till en effektivare konkurrens. I försäljningen av drivmedel till företagskunder vore det värdefullt att fördjupa kunskapen om hur utformningen av prissättningen påverkar konkurrensen mellan drivmedelsbolagen. Konkurrensverket kommer därför att utreda hur drivmedelsföretagens rabattavtal utformas mot respektive kundgrupp.

¹⁵ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2013*, Rapport 2013:10, s. 135.

Att konkurrensutsätta företag är ett viktigt verktyg för köpare, oavsett marknad. På marknaden för drivmedel har företagskunder möjlighet att påverka genom sin köpmakt. För privatpersoner kan det finnas ett visst värde av att använda sig av prisjämförelseverktyg som visar prisskillnader mellan olika stationer och potentiellt dra nytta av den prishistorik som uppstår tack vare dessa verktyg för att kunna anpassa sitt konsumtionsmönster av drivmedel till när det är billigast.

I kristider är det än viktigare att jämföra priser för att bibehålla en så effektiv konkurrens som möjligt mellan säljare. En risk är annars att kombinationen av en mer osäker konjunkturenmiljö i förhållande till den koncentrerade marknadsstrukturen leder till en ytterligare uppmjukning av konkurrensen till följd av möjligheterna att till exempel höja priser med hänvisning till exogena faktorer, än vad som egentligen är motiverat.

En annan viktig komponent i ett effektivt prisjämförelseverktyg är ett kontinuerligt uppdaterat pris, vilket ligger i drivmedelsbolagens händer. För att inte behöva förlita sig på användargenererat innehåll, anser Konkurrensverket att det finns ett värde i att undersöka möjligheterna att kräva att drivmedelsbolagen delar med sig av den här informationen. I slutet av denna analys återges exempel från andra länder som gått denna väg för att bilda dessa verktyg. Här kan det finnas en roll för beslutsfattare att skapa förutsättningar och möjligheter för att välfungerande och informativa prisjämförelseverktyg ska komma till stånd. Konkurrensverket kommer att utreda användarnyttan av ett välfungerande och informativt prisjämförelseverktyg.

3. Konkurrensverkets uppdrag och arbeten framöver

Ändrade marknadsförhållanden till följd av oförutsedda händelser kan komma att tvinga fram ett förändrat beteende bland företagen jämfört med en tidigare relativt stabil konkurrenstillvaro. Kriser kan således ge insyn i hur effektiv konkurrensen mellan företag faktiskt är och även uppdaga var mindre väl fungerande marknadsstrukturer föreligger. Det osäkra geopolitiska läget har lett till att priserna på drivmedel har ökat drastiskt.

En fråga som är relevant i sammanhanget är huruvida en bristande konkurrens till följd av den koncentrerade marknadsstruktur som förekommer för drivmedel kan ha bidragit till att priserna nått sådana nivåer som nu är aktuellt.

Av Konkurrensverkets rapport från 2013 kan det inte uteslutas att det på marknaden för försäljning av drivmedel föreligger en konkurrensbegränsande marknadsstruktur till följd av bland annat kombinationen av få aktörer, höga inträdeshinder, koncentrerad logistikkedja och tradition av transparenta rekommenderade priser.

Utöver möjligheten att inleda tillsynsutredningar vid misstänkta överträdelser av konkurrenslagen kan Konkurrensverket utreda marknadsförhållanden och med stöd av lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden inhämta de uppgifter som behövs för att fullgöra sin verksamhet.

Konkurrensverket har inlett en förstudie om drivmedelsprissättning för en empirisk analys av konkurrensförhållandena på den svenska drivmedelsmarknaden.¹⁶ Syftet med förstudien är att undersöka hur drivmedelföretagens rekommenderade priser förhåller sig till de faktorer som företagen beaktar i sin prissättning.

Vidare har Konkurrensverket fått i uppdrag av regeringen¹⁷ att följa marknadsutvecklingen och analysera konkurrensen i drivmedelssektorn. Vid genomförandet ska löpande avstämningar ske med Konjunkturinstitutet. Anslaget för uppdraget uppgår till fem miljoner kronor per år för budgetåren 2023 och 2024.

Av regleringsbrevet framgår det att Konkurrensverket särskilt ska analysera prisbildningen i konsumentnära led på marknaden, lyfta fram områden där vi bedömer att konkurrensen kan förbättras och lämna förslag på konkurrensfrämjande åtgärder. En avstämning med Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) ska ske senast den 4 september 2023. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 2 december 2024.

¹⁶ Dnr 579/2022.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Konkurrensverket (esv.se).

Konkurrensverket kommer under de två kommande åren bland annat:

- studera om det har skett någon förändring i prissättningsbeteendet på drivmedelsmarknaden till följd av förändringar i omvärldsläget,
- uppdatera kunskapen om marknadsstrukturen på drivmedelsmarknaden och vid behov lämna förslag på konkurrensfrämjande åtgärder,
- utreda de rekommenderade prisernas funktion och möjliga marknadseffekter,
- utreda effekterna på konkurrensen av algoritmbaserade prissättningsverktyg,
- granska utformningen av rabattavtalen mot respektive kundgrupp och på vilket sätt utformningen påverkar konkurrensen mellan bolagen på central nivå,
- utreda effekterna av att samla in realtidspriser för att förstärka privatkundernas relativa ställning i förhållande till drivmedelsbolagen, och
- samverka med andra konkurrensmyndigheter om erfarenheter av åtgärder för en effektivare konkurrens.

4. Initiativ, verktyg och ageranden av myndigheter i andra länder

Många andra länders konkurrensmyndigheter har utrett och analyserat konkurrensen på drivmedelsmarknaden och olika prissättningsmodeller. Avslutningsvis lämnas här exempel på olika konkurrensfrämjande åtgärder som andra konkurrensmyndigheter infört sedan tidigare och hur andra konkurrensmyndigheter har agerat till följd av rådande omvärldsläge. I många fall har dessa tillämpningar varit utfallet av mer gedigna marknadsundersökningar.

Den tyska konkurrensmyndigheten genomförde redan 2011 en sektorstudie på marknaden för drivmedel i Tyskland.¹⁸ Studien fann ett flertal låsningar i marknadsstrukturen som ansågs hämma möjligheterna till effektiv konkurrens,¹⁹ samt att marknaden dominerades av fem aktörer som nära övervakade varandras priser.²⁰ Undersökningen följdes upp av ytterligare en studie 2012²¹ och sedan 2013 finns det på myndigheten en enhet som fokuserar på marknadstransparens på drivmedelsmarknaden som bland annat samlar in realtidsdata på priser för drivmedelsstationer i Tyskland. Insamlingen sägs bidra till att öka myndighetens möjligheter att agera vid oegentligheter och möjliggör för företag att skapa uppdaterade realtidsverktyg och tjänster för att konsumenter enklare ska kunna jämföra drivmedelspriser.²² I december 2022 har ytterligare en undersökning av marknaden gjorts mot bakgrund av högre drivmedelspriser.²³

Liknande initiativ att samla in realtidsdata på priser går att hitta i Australien, där konkurrens- och konsumentmyndigheten sedan 2019 haft mandat att övervaka priserna på drivmedelsmarknaden.²⁴ I Norge måste drivmedelsbolagen sedan 2016 meddela alla prisändringar en gång i halvåret till Konkurransetilsynet.²⁵ I Österrike samlar tillsynsmyndigheten för energifrågor data i realtid på priser av drivmedelsstationer och tillhandahåller ett verktyg för konsumenter att hitta de lägsta drivmedelspriserna.²⁶ I Nya Zeeland infördes en lag som gör det obligatoriskt med inrapportering av priser till följd av en sektorstudie 2018.^{27,28} På samma tema har den brittiska konkurrensmyndigheten CMA under 2022 föreslagit till regeringen att upprätta ett öppet datasystem som ska bidra till pristransparens på marknaden²⁹, som följd av en förfrågan av det brittiska departementet för näringslivs-, energi- och industristrategi att undersöka drivmedelsmarknaden.³⁰

¹⁸ Fuel Sector Inquiry – Final Report.pdf (bundeskartellamt.de)

¹⁹ Ibid, s. 26–27

²⁰ Ibid, s. 11

²¹ Bundeskartellamt – Mineral oil - Launch of Sector Inquiry into Refineries and Oil Wholesale Sector (bundeskartellamt.de)

²² Bundeskartellamt – Market Transparency Unit for Fuels (bundeskartellamt.de)

²³ German enforcer laments legal barriers stopping intervention in fuel market – Global Competition Review (globalcompetitionreview.com)

²⁴ Fuel and petrol monitoring – ACCC (acc.gov.au)

²⁵ Spara pengar till medvetna bränslekunder – Konkurransetilsynet (konkurransetilsynet.no)

²⁶ Energy prices (bmk.gov.at)

²⁷ Commerce Commission – Market study into retail fuel (comcom.govt.nz)

²⁸ Commerce Commission – Petrol stations must display standard prices of all engine fuels under new rules (comcom.govt.nz)

²⁹ Road fuel review – Competition and Markets Authority (www.gov.uk)

³⁰ Letter from Business Secretary Kwasi Kwarteng to the Competition and Markets Authority, 11 June 2022 (publishing.service.gov.uk)

Vidare har det i vissa länder implementerats begränsningar i drivmedelföretagens pris-sättningsmöjligheter. Österrike har sedan 2011 en lag som endast tillåter en prishöjning per dag av drivmedelsstationer som inte får ske senare än klockan 12.00.³¹ I delstaten *Western Australia (WA)* finns sedan 2000 en lag som begränsar drivmedelsstationerna att ändra priser inom en 24 timmarscykel, när ett pris väl är satt.³² I Norge har Circle K till följd av en tillsynsutredning åtagit sig att inte redovisa rekommenderade priser på sin webbplats avsedd för den norska marknaden.³³

Sammanfattningsvis förefaller det finnas en del erfarenhet från andra länder av åtgärder som kan bidra till att öka möjligheterna till en mer effektiv konkurrens på drivmedelsmarknader. Konkurrensverket avser därför att ta initiativ till en kontinuerlig dialog med konkurrensmyndigheter i andra länder för att få en djupare förståelse av hur dessa åtgärder bidragit till en effektivare konkurrens, och för att förstå i vilken grad dessa även kan vara effektiva på den svenska drivmedelsmarknaden.

³¹ Competition in Energy Markets – Note by Austria, s. 4 (one.oecd.org)

³² Legislative framework (fuelwatch.wa.gov.au)

³³ V2020-26-Offentlig-versjon—Circle-K-Norge-AS-konkurranseloven-§-12-tredje-ledd-jf.-§-10-og-EOS-avtalen-artikkel-53-1.pdf (konkurransetilsynet.no)

Livsmedelskedjan

2



Innehåll – Livsmedelskedjan

1. Inledning	1
2. Ökade livsmedelspriser i Sverige och i andra länder	2
2.1 Historiskt hög inflation på livsmedel i Sverige.....	2
2.2 Hög inflationstakt på livsmedel i flera andra europeiska länder	3
2.3 Varför har livsmedelspriserna ökat?	5
3. Marknadsutvecklingen inom livsmedelskedjan.....	7
3.1 Villkoren i primärproduktionen påverkar hela livsmedelskedjan	8
3.2 Livsmedelsindustrins förhandlingar med dagligvaruhandeln	9
3.3 Lönsamhetsomdömen varierar i grossist- och butiksled	10
3.4 Konkurrens från import	11
3.5 Det finns få dagligvarukedjor i Sverige	12
3.6 Olika konsumentpreferenser	13
3.7 Marknadsstrukturens betydelse för livsmedelspriserna	14
3.8 Utvecklingen av handelns egna märkesvaror.....	15
4. Konkurrensverkets kärnuppdrag är tillsyn	17
4.1 Företagskoncentrationer i livsmedelskedjan.....	17
4.2 Konkurrenstillsyn avseende företag i livsmedelskedjan.....	22
4.3 Regleringen av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan	24
4.4 Ett nytt generellt verktyg behövs för att säkerställa effektiv konkurrens i olika branscher	27
5. Främjande av konkurrens.....	29
5.1 En bred genomlysning av livsmedelsbranschen	29
5.2 Uppdragsforskning om prisökningar på livsmedel motiveras av kostnadsökningar.....	30
6. Avslutande kommentarer	32

1. Inledning

Konsumenterna har det senaste året mött ökade kostnader på en rad områden. På livsmedelsområdet har priserna stigit med över 20 procent, vilket innebär en historiskt hög ökningstakt. Livsmedelspriserna har ökat mer än konsumentprisindex och i mars 2023 driver livsmedelspriserna inflationen.

De stigande livsmedelspriserna beror bland annat på effekter från flera på varandra följande kriser, exempelvis coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina, som lett till ökade kostnader i flera led i livsmedelskedjan. Bland förklaringarna finns också en svag svensk krona. Det går dock inte att utesluta att en del av prisökningen också beror på en dålig konkurrenssituation.

Konkurrensverket har granskat livsmedelskedjan i olika avseenden vid ett flertal tillfällen och på olika sätt, såväl genom rapporter som i tillsynsverksamheten. När Konkurrensverket studerade livsmedelskedjan 2018 var bedömningen att konkurrensen fungerade huvudsakligen väl, både inom handel och produktion.¹ Att säkerställa att konkurrensen fungerar är dock ett löpande arbete för Konkurrensverket. Det är viktigt inte minst på högt koncentrerade marknader, där det finns en inneboende risk för konkurrensproblematik på. Den svenska livsmedelskedjan kännetecknas bland annat av att det finns få aktörer i flera led och delmarknader. Få aktörer på en marknad behöver inte nödvändigtvis betyda att konkurrensen är svag. Risken är dock större att konkurrensen inte fungerar som den borde på marknader med få aktörer.

En väl fungerande konkurrens har förutsättningar att bidra till lägre priser på livsmedel eftersom varje ökning i pris innebär en risk att förlora kunder till konkurrenterna. Konkurrens gör också så att företag blir mer effektiva och skapar goda förutsättningar för innovation. Den höga inflationen på livsmedel kan potentiellt påverka och påverkas av konkurrensförhållanden och konkurrenskraft i livsmedelskedjan. Under sådana förhållanden är det särskilt viktigt att konsumenter och företag är uppmärksamma på och ifrågasätter prisökningar som inte verkar motiverade.

I denna analys redogör Konkurrensverket för möjliga orsaker till ökade livsmedelspriser samt beskriver utvecklingen i livsmedelskedjan, Konkurrensverkets tillsyn av livsmedelskedjan och vår pågående genomlysning av livsmedelskedjan. Detta är en inledande analys och redogörelse av marknadsstrukturerna, marknadsutvecklingen och Konkurrensverkets arbete i livsmedelskedjan. Detta analysarbete är inte färdigt utan Konkurrensverket genomför för närvarande en bred genomlysning av livsmedelskedjan. Konkurrensverket kommer inom ramen för genomlysningen granska de kraftiga prishöjningarna av livsmedel och om de beror på bristande konkurrens i livsmedelskedjan. Vidare kommer Konkurrensverket granska bland annat om aktörerna i något led ökat sina vinstmarginaler, om och hur handelns egna märkesvaror (EMV) haft en prispressande eller prishöjande effekt och om EMV påverkat konkurrensen i olika led. Konkurrensverket kommer även analysera det koncentrerade grossistledet och hur det påverkar prisbildningen samt hinder för nyetablering av dagligvarubutiker.

¹ Konkurrensverket, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4.

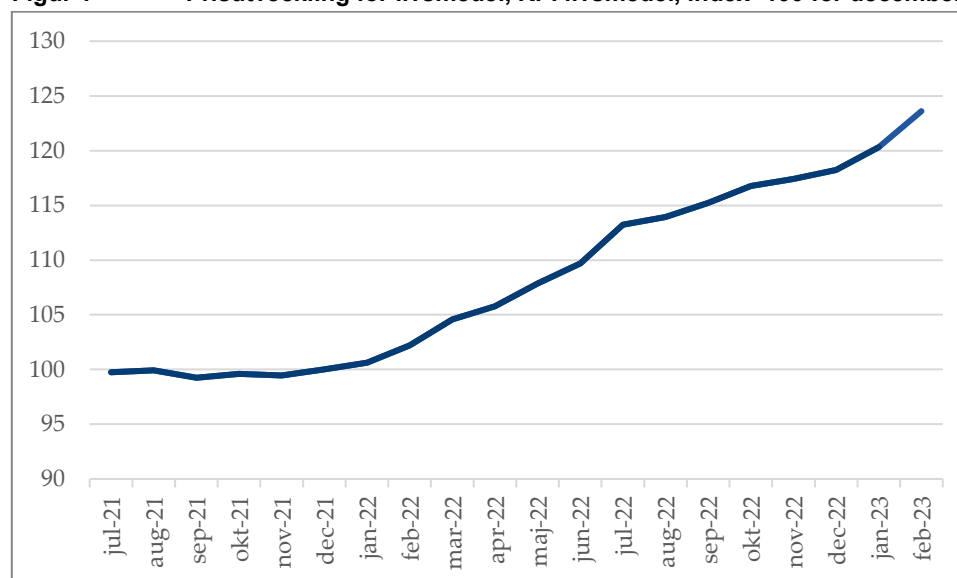
2. Ökade livsmedelspriser i Sverige och i andra länder

2.1 Historiskt hög inflation på livsmedel i Sverige

Varje år tar Konsumentverket fram en prognos för hushållens kostnader för det kommande året. Levnadskostnaderna för svenska hushåll ökar kraftigt 2023 jämfört med prognosen som gjordes för 2022. Främst är det utgifter för livsmedel och el som ökar. En familj med två vuxna och två barn i skolåldern (6–9 år respektive 10–13 år) behöver 2023 betala nästan 10 700 kronor för mat varje månad enligt Konsumentverkets modell.²

Prisstegringen på livsmedel i Sverige påbörjades i slutet av 2021. Takten i prishöjningarna ökade under våren 2022, och mellan februari 2022 och februari 2023 blev livsmedel och alkoholfria drycker 20,95 procent dyrare.³ Enligt SCB har matpriserna inte ökat så mycket sedan början av 1950-talet. Den breda prisuppgången på livsmedel bidrog till att inflations-takten i ekonomin som helhet enligt KPI (konsumentprisindex) i februari 2023 var 12,0 procent.⁴

Figur 1 Prisutveckling för livsmedel, KPI livsmedel, index=100 för december 2021



Källa: SCB⁵

² Konsumentverket, *Levnadskostnaderna för svenska hushåll ökar kraftigt 2023*, pressmeddelande 24 november 2022.

³ SCB, *Historisk ökning av matpriserna senaste året*, pressmeddelande, 15 mars 2023.

⁴ SCB, *Inflations-takten enligt KPI 12,0 procent i februari 2023*, statistiknyhet från SCB 15 mars 2023.

⁵ SCB, Konsumentprisindex (KPI) efter varu-/tjänstegrupp (COICOP), 1980=100. 2021M12 - 2022M12, År-mån-index efter varu-/tjänstegrupp och månad. Index för gruppen livsmedel 01.1 var 103,23 december 2021 och 119,82 för december 2022.

SCB:s statistik visar en kraftig allmän uppgång i livsmedelspriser, men prisutvecklingen varierar mellan varugrupper och över tid. Överlag har prisökningarna varit påtagliga för till exempel grönsaker, mejeriprodukter och bröd. Priset på typiska importprodukter har också ökat under perioden februari 2022 – februari 2023.⁶ Pris- och volymutveckling för en del importvaror kan vara fördröjd då avtal om volym och pris förhandlas flera månader före leverans och beroende på säsong. Dessutom kan ledtiderna vara långa från det att en råvara skördas till att det finns en färdig produkt, särskilt om råvaran odlas i en annan del av världen än Europa. Samtidigt sker snabba prisförändringar för exempelvis vissa importerade grönsaker.

2.2 Hög inflationstakt på livsmedel i flera andra europeiska länder

Den höga inflationen på livsmedel är inte unik för Sverige, utan förekommer även i olika utsträckning i andra europeiska länder. I februari 2023 var inflationstakten på livsmedel i genomsnitt 19,1 procent i EU27. I 17 av EU-länderna, däribland Sverige, ökade inflationstakten på mat i februari jämfört med januari månad.⁷

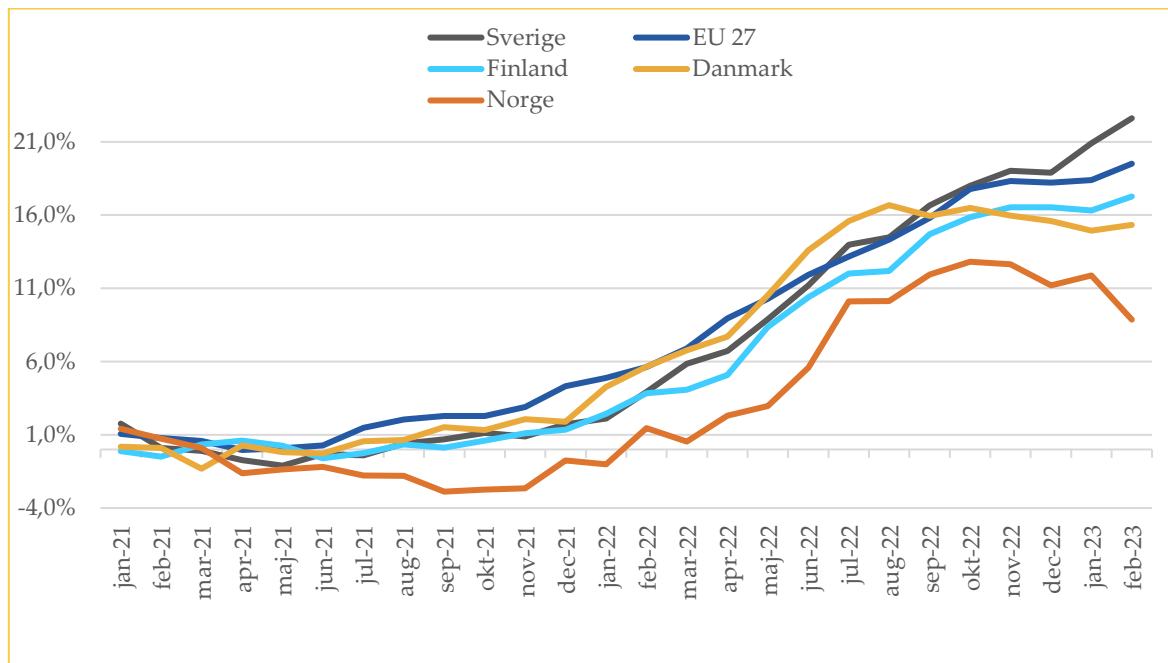
Av data från EU:s statistikkontor Eurostat framgår att inflationen i EU på livsmedel började öka, från låga nivåer, omkring juni 2021. Utvecklingen av inflationstakten på livsmedel i Sverige följer i stort den genomsnittliga utvecklingen i EU fram till årsskiftet 2022/2023. Mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige har inflationstakten i viss mån skiljt sig åt. Jämfört med Sverige började inflationstakten i Danmark stiga tidigare för att sedan plana ut i slutet av sommaren 2022. Från ungefär samma tidpunkt har den svenska inflationstakten varit den högsta bland dessa fyra länder. Inflationstakten i Finland har på det stora hela följt EU:s genomsnitt. Inflationstakten i Norge har från mitten av 2021 varit lägre än i Danmark, Finland och Sverige. Inflationstakten för livsmedel i Norge var som högst i oktober 2022 och nådde då 12,8 procent. Bland de nordiska länderna hade Norge lägst inflation på livsmedel (8,7 procent) i februari 2023.⁸

⁶ SCB, Konsumentprisindex (KPI) efter produktgrupp, 1980=100. År-mån-index efter produktgrupp och månad. Till exempel visar index att ris ökade med knappt 25 procentenheter och vindruvor med omkring 25 procentenheter.

⁷ Euronews, *Eurozone inflation dropped for a third month. Which countries in Europe are still feeling the pinch?* 1 februari 2023. Inflationen (HICP) Food inom EU27 i februari 2023, Sverige hade enligt Eurostat en inflation på 21,6 procent. Eurostat, HICP - monthly data (annual rate of change), Classification of individual consumption by purpose (COICOP): Food and non-alcoholic beverages, 21 mars 2023.

⁸ Eurostat, Time frequency; Monthly, Unit of measure; Percentage change m/m-12, Index; Food price monitoring tool, 21 mars 2023.

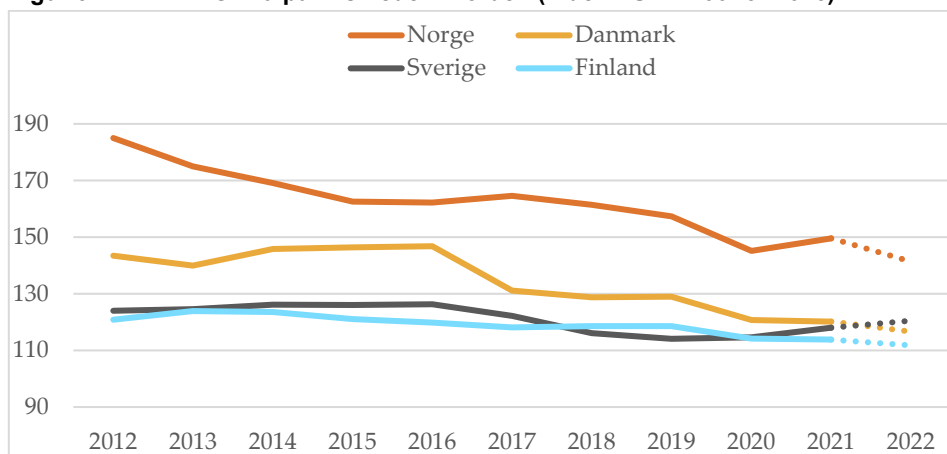
Figur 2 Inflationstakt, livsmedel och drycker i Norden och EU27, januari 2021 till februari 2023, HICP⁹



Källa: Eurostat

Sverige har i inledningen av 2023 haft den högsta inflationstakten på livsmedel av de nordiska länderna, men jämfört med Danmark och Norge har prisnivån tidigare varit lägre i Sverige. Detta framgår av diagrammet nedan. För 2022 ökar Konkurrensverkets beräknade prisnivå av index för livsmedelspriser, medan den sjunker i de andra nordiska länderna.

Figur 3 Prisnivå på livsmedel i Norden (index EU27=100 för 2015)



Källa: Eurostat samt Konkurrensverkets beräkning för 2022.¹⁰

⁹ HICP står för *Harmonised Index of Consumer Prices* och är ett index som bygger på att samma metod används för alla EU-länder för att göra prisutvecklingen jämförbar mellan länderna.

¹⁰ Eurostat, index EU27=100. Konkurrensverket har gjort en framskrivning av utvecklingen (via HICP) för 2022.

2.3 Varför har livsmedelspriserna ökat?

Flera faktorer har medfört ökade kostnader i olika led i livsmedelskedjan och bidragit till de ökade matpriserna: flaskhalsar skapade av pandemin, Rysslands invasion av Ukraina och den svaga kronan. Konkurrensen har betydelse för hur en ekonomi kan hantera chocker och vilken effekt dessa kan få på konsumentpriser. Det går inte att utesluta att en del av prisökningen beror på en dålig konkurrenssituation. För att ta reda på det har Konkurrensverket inlett ett arbete med att undersöka hur livsmedelsbranschen fungerar och identifiera behov av åtgärder.

Torkan 2018 medförde att den svenska skörden av vete uppgick till ungefär hälften jämfört med året innan och efter. Därefter följde coronapandemin som störde de globala distributionskedjorna. Rysslands invasion av Ukraina har haft en stor inverkan på de globala jordbruksmarknaderna under 2022 då Ryssland och Ukraina har varit stora exportörer av spannmål, vete, majs, oljeväxter och konstgödsel, tills kriget inleddes. Vidare har utfasningen av EU:s beroende av ryska fossila bränslen drivit upp energi-priserna. Samtidigt har den svenska kronan försvagats vilket påverkar priset på exempelvis importerade råvaror. I olika grad har dessa faktorer sammantaget medfört prisökningar för viktiga jordbruksprodukter och insatsvaror, vilket Eurostat-uppgifter från december 2022 visar. Det genomsnittliga EU-priset på jordbruksprodukter steg kraftigt fjärde kvartalet 2022 jämfört med samma period föregående år, med särskilt kraftiga prisökningar på till exempel ägg (64 procent), gris (52 procent) och oliver (51 procent). Utvecklingstakten i prisökningarna har dock minskat något i jämförelse med tredje kvartalet 2022.¹¹

Energipriser ingår i konsumentprisindex (KPI) med en vikt på ungefär 6 procent. Prisökningar på energi ger upphov till spridningseffekter till andra priser och en särskilt stark koppling finns mellan energi- och livsmedelspriserna.¹² Stigande energikostnader förekommer i hela livsmedelskedjan från primärproduktionen till livsmedelsindustrin till handelns distribution av varor till konsument.

Enligt SCB har inköpspriserna på livsmedel stigit mer för dagligvaruhandeln än konsumenterna det senaste året. SCB konstaterar emellertid att de priser daglig-varuhandeln har för inköp av livsmedel är en del av dagligvaruhandelns kostnadsmassa. Dagligvaruhandeln har även kostnader i form av exempelvis arbetskraft, energi och lokaler.¹³

Orsakerna till att inflationstakten skiljer sig mellan de nordiska grannländerna är i dag inte helt klarlagda. Det finns både likheter och skillnader mellan länderna. Till likheterna hör en relativt hög grad av koncentration (få aktörer) i flera delar av livsmedelskedjan. Till olikheterna hör bland annat vilken valuta länderna har och hur den i förekommande fall är knuten till euron.¹⁴ En förklaring till prisuppgången i Sverige som har förts fram är att den svenska kronans försvagning i förhållande till euron. Ungefär hälften av livsmedlen som konsumeras utgörs av import och en del insatsvaror för den svenska livsmedelsproduktionen är också importerade.

¹¹ Eurostat (2023), *Q4 2022: Agricultural prices increase at a lower rate*, 29 mars 2023.

¹² Riksbanken (2022), Penningpolitisk rapport, *Fördjupning – Alternativa scenarier för inflationen och penningpolitiken*, november 2022, s. 51.

¹³ SCB, *Matpriserna har stigit även för dagligvaruhandeln (scb.se)*, pressmeddelande, 28 mars 2023.

¹⁴ Finland har euro. Den danska kronan är knuten till euron inom ett intervall på +/- 2,25 procent. Sverige och Norge har flytande valutakurser.

Men även den norska kronan har varit relativt svag i förhållande till euron, samtidigt som den norska inflationstakten på livsmedel varit betydligt lägre än i Sverige. Prisökningarna i Norge började dock från en högre nivå. Till skillnad från i Sverige finns det också i Norge betydande subventioner för norska livsmedelsproducenter. Den svaga svenska kronan är sannolikt inte den enda förklaringsfaktorn till skillnaderna mellan länderna, även om den tillsammans med andra faktorer har betydelse.

3. Marknadsutvecklingen inom livsmedelskedjan

Hur en marknad fungerar påverkar inte bara priser och utbud för stunden, utan också hur den utvecklas på lite längre sikt och hur den hanterar till exempel kostnadschocker eller förändringar i efterfrågan. I det här avsnittet beskriver vi marknadsutvecklingen i olika led i livsmedelskedjan. Mer detaljerade redogörelser och slutsatser kommer att presenteras efter hand Konkurrensverkets pågående analys ger svar.

Livsmedelskedjan består förenklat av tre led: primärproducenter (lantbrukare), förädlare (livsmedelsindustrin m.m.) och dagligvaruhandeln, vilken i sin tur består av både grossist- och butiksverksamhet. Den ekonomiska situationen för de tre olika leden i livsmedelskedjan var enligt Jordbruksverket förhållandevis god under coronapandemins inledning.¹⁵ Den årliga uppföljningen av livsmedelsstrategin som Jordbruksverket genomför visar att lönsamheten i livsmedelskedjan som helhet var oförändrad mellan åren 2016 och 2021, utvecklingen skiljer sig dock mellan leden. Jordbruksverkets slutsats var att det i dagligvaruhandeln fanns en statistiskt signifikant ökad lönsamhet medan det i primärproduktionen och livsmedelsindustrin fanns små förändringar som inte var statistiskt signifikanta.¹⁶

Osäkerhet kring utvecklingen av intäkter och kostnader för företag, samt ekonomin för hushållen, påverkar konsumtionsmönster och hur företag agerar för att bibehålla sin konkurrenskraft och andel av marknaden. Utvecklingen ser också olika ut för olika företag och varukategorier. Det gör det mer komplicerat att bedöma utvecklingen av till exempel konkurrensförhållanden i producentledet och förhandlingsstyrkan gentemot aktörer i ett senare handelsled som också i olika grad berörs av förändringar, till exempel vad gäller efterfrågan.

Det har också uppmärksammats att kostnads- och prishöjningar kan orsaka spänningar i förhandlingar mellan aktörerna i livsmedelskedjan.¹⁷ Lagen om förbud vid otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, som Konkurrensverket utövar tillsyn över, gäller i samtliga led av livsmedelskedjan. Den förbjuder användandet av ett antal angivna handelsmetoder som typiskt sett kan uppkomma vid affärer mellan företag i livsmedelskedjan när det exempelvis finns en obalans i förhandlingsförmågan mellan olika aktörer. Konkurrensverket kommer som tillsynsmyndighet att utreda och ingripa om det visar sig att de förbjudna handelsmetoderna tillämpas som en följd av den rådande situationen i livsmedelskedjan. Mer information om lagen om otillbörliga handelsmetoder, ges i avsnittet Regleringen av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan i den här analysrapporten.

¹⁵ Jordbruksverket (2022), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2022*. I rapporten ingår även en redovisning för utvecklingen inom restaurang, vilket är ett led som inte omfattas av denna analys. De olika leden i livsmedelskedjan bedriver sin verksamhet utifrån olika förutsättningar, det är naturligt att nivåerna på olika nyckeltal skiljer sig åt mellan leden. Detta gör att Jordbruksverket anser att jämförelser av nivåer mellan leden bör undvikas och nyckeltal bör användas för att studera utvecklingen över tid för respektive led var för sig. Nyckeltalen visar ett genomsnitt för respektive led eller delbransch och inom varje aggregat finns stor variation.

¹⁶ I uppföljningen ingår även restaurangledet där det fanns en statistiskt signifikant försämring av lönsamheten. Konkurrensverkets analys omfattar inte restaurang.

¹⁷ McKinsey (2022), *How retailers in Europe can navigate rising inflation*, 7 december 2022.

3.1 Villkoren i primärproduktionen påverkar hela livsmedelskedjan

Det är enligt Jordbruksverket de små företagen som skapar merparten av de ekonomiska värdena i det första produktionsledet, vilket särskiljer primärproduktionen från övriga led i kedjan.¹⁸ Koncentrationsgraden har dock de senaste 15 åren ökat inom exempelvis areell produktion, mjölk och grisproduktion.¹⁹

Primärproducenterna samordnar sig i vissa fall och det finns exempelvis två stora jordbrukskooperativ i Sverige, Lantmännen och Arla Foods AB (Arla Foods), samt andra mindre kooperativa verksamheter som till exempel Norrmejerier och Falköpings mejeri.²⁰ Vidare finns producentföreningar inom frukt och grönt, exempelvis Sydgrönt. Kooperativt anslutna jordbrukare och jordbrukare i producentföreningar levererar i huvudsak sin produktion till kooperativets egna vidareförädlingsenheter.

Hastiga kostnadsökningar under senare delen av 2021 medförde att det inom primärproduktionen spred sig en stor oro om den framtida lönsamheten.²¹ Som helhet har dock lantbruksföretagens lönsamhet förbättrats 2022 då de ökade kostnaderna har kompenseras av högre avräkningspriser på lantbrukarnas produkter.²² Jordbruksverket beskriver i januari 2023 marknadsläget i jordbrukssektorn som att hitintills har lönsamheten varit tillräcklig för att bibehålla svensk livsmedelsproduktion på tidigare nivå.²³ Kostnaderna för el, drivmedel och gödning har gått ned.²⁴ Tidigare oro för brist på gödningsmedel och andra insatsvaror förefaller ha minskat.²⁵

Fortsatt höga kostnader och volatila priser medför enligt rapporten *Lantbrukets lönsamhet* att prognosen för 2023 är minskad lönsamhet då vissa kostnader inte får full effekt under 2022 och räntekostnaderna kommer att öka.²⁶ Det osäkra läget på marknaden för jordbruksprodukter, men även på energimarknaden, gör emellertid bedömningar om marknadsutvecklingen komplicerade, med stora individuella variationer beroende på jordbruksprodukt.

För ett flertal produkter har exempelvis produktpriser fallit eller legat stilla under hösten 2022, medan priset på andra produkter har stigit.

¹⁸ Jordbruksverket (2022), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin– Årsrapport 2022. Rapport 2022:2* Perioden 2011-2020. Rörelsemarginal visar det procentuella överskott som varje omsättningskrona ger, efter avdrag för rörelsens kostnader. Primärproduktionens nettomarginal ligger högre än i livsmedelskedjan totalt, vilket beror på att en jämförelsevis stor andel av företagen i primärledet drivs som enskilda firmor. Om man räknar av ersättning för både anställda och eget arbete som läggs ner i företagen, blir nyckeltalen avsevärt lägre för primärproduktionen.

¹⁹ Sveriges Lantbruksuniversitet (2022), *Samhällsekonomiska aspekter på svensk livsmedelsberedskap – ett nationellt och regionalt perspektiv*, Working Paper, H Andersson, I-M Gren, L Jonasson,, R Knutsson.

²⁰ Svensk Kooperation, (2022), *Det kooperativa Sverige – de största företagen 2021*.

²¹ Jordbruksverket (2022), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin– Årsrapport 2022, Rapport 2022:2*.

²² Ludvig & Co (2022), *Lantbrukets lönsamhet 2022*.

²³ Jordbruksverket (2023), *Lägesrapport om marknadsläget i jordbrukssektorn den 31 januari 2023*.

²⁴ Jordbruksverket (2023), *Lägesrapport om marknadsläget i jordbrukssektorn den 31 januari 2023*.

²⁵ Jordbruksverket, *Den svenska maten – om livsmedelsstrategin, Svenskt jordbruk inleder stabilt 2023 men färre väntas investera på sikt*, 6 februari 2023.

²⁶ Ludvig & Co (2022), *Lantbrukets lönsamhet 2022*.

De globala spannmålspriserna befinner sig enligt Lantmännen fortsatt på en historiskt hög nivå, även om priserna föll något under slutet av 2022.²⁷ Arla Foods ökade sina intäkter under 2022. Ökningen drevs enligt Arla Foods nästan uteslutande av höjda priser. Arla Foods såg i början av 2023 ett lägre kostnadstryck på mjölkbönderna men ytterligare nedgångar i råvarupriserna är att vänta under 2023.²⁸ Avräkningspriset för mjölk sänktes vid årsskiftet 2022/23 för första gången på 15 månader, vilket enligt Arla Foods bland annat beror på vikande världsmarknadspriser och förändrade köpbeteenden bland hushållen.²⁹

Den nuvarande situationen på marknaden för jordbruksprodukter med hastiga variationer, såväl avseende kostnader som pris, får konsekvenser för kostnader, pris och sortiment i senare led i livsmedelskedjan som vidareförädlar och distribuerar varorna.

3.2 Livsmedelsindustrins förhandlingar med dagligvaruhandeln

Livsmedelsindustrin är ett led i livsmedelskedjan som har många små företag och ett fåtal stora, som skapar merparten av de ekonomiska värdena. Cirka 56 procent av nettoomsättningen och 61 procent av förädlingsvärdet finns i företag med fler än 250 anställda.³⁰

När varorna har vidareförädlats förhandlar livsmedelsindustrin med bland andra dagligvaruhandeln om sortiment och inköpspriser. Pris- och sortimentsrevideringar mellan livsmedelsindustrin och dagligvaruhandelns grossister sker vid ett fåtal tillfällen per år. När och hur ofta skiljer sig åt mellan olika produktgrupper. Det är i samband med prisförhandlingarna som livsmedelsindustrin har möjlighet att föra vidare ökade kostnader till dagligvaruhandeln. Det är i samband med sortimentsrevideringen som nya produkter kan tas in i det sortiment som dagligvaruhandelns grossister erbjuder sina butiker. Pris- och sortimentsrevideringarna är centrala för det pris konsumenterna får betala och det utbud av produkter som konsumenterna har att tillgå. Att pris- och sortimentsrevideringarna sker vid fåtal tillfällen per år kan medföra att pris- och varukonkurrensen minskar.

Dagligvaruhandeln är enligt Livsmedelsföretagen nu, i början av 2023, påverkad av lägre volymer och minskad lönsamhet. Över hälften av Livsmedelsföretagens medlemmar uppgav tidigare under 2022 att handeln underlättade för och accepterade prisförhandlingar oftare än normalt för att kompensera leverantörer för ökade kostnader. Men under sista kvartalet 2022 har tre av fyra medlemsföretag inte märkt av en snabbare prisjusteringsprocess från dagligvaruhandelns sida.³¹

²⁷ Lantmännen, *Bokslutskommuniké 2022*.

²⁸ Arla, *Finansiell- och hållbarhetsårsredovisning 2022*.

²⁹ Arla, *Mjölkspriset till Arlabönderna sänks vid årsskiftet*, pressmeddelande 29 december 2022. Sänkningen gäller både konventionell och ekologisk mjölk.

³⁰ Jordbruksverket (2022), *Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin– Årsrapport 2022. Rapport 2022:2*.

³¹ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q4 2022*.

3.3 Lönsamhetsomdömen varierar i grossist- och butiksled

Konjunkturinstitutet redovisade genom en specialstudie som publicerades i december 2022 det uppdrag det fått av regeringen att analysera hur priserna i olika branscher i Sverige ökat i förhållande till kostnaderna under 2022. Konjunkturinstitutet konstaterar att det är svårt att dra någon slutsats om företagen i livsmedelsbranschen har höjt priserna mer än vad kostnadsutvecklingen motiverar. Enligt Konjunkturinstitutet talar snabbt stigande vinstandelar för att så skulle vara fallet, samtidigt som snabbt fallande lönsamhetsomdömen talar emot.³² Konkurrensverket kommer granska frågan inom ramen för den breda genomlysning som pågår av livsmedelskedjan. Konkurrensverket har som en del i det arbetet även gett forskare i uppdrag att analysera om de kraftiga prisökningarna har medfört att marknads-koncentrationen i livsmedelskedjan har förändrats. I detta ingår att studera hur kostnads-överföringarna i livsmedelskedjan sett ut. Forskarna ska redovisa resultatet till Konkurrens-verket i slutet av 2023.³³

Omsättningen ökar i dagligvaruhandeln som en följd av bland annat ökade priser, men lönsamhetsomdömen för det tredje kvartalet 2022 indikerar enligt Konjunkturinstitutet att lönsamheten bedöms minska i butiksled.³⁴ För partihandelsledet var livsmedelsgrossisterna mer positiva i sina lönsamhetsomdömen för det andra kvartalet 2022. Detta kan enligt Konjunkturinstitutet vara en indikation på att partihandeln höjt sina priser mer än vad de högre kostnaderna motiverat mellan det andra kvartalet 2021 och det andra kvartalet 2022.³⁵

I olika sammanhang har det framförts att företag, och särskilt aktörer i dagligvaruhandeln som är det led i livsmedelskedjan som konsumenten möter, har höjt sina priser mer än vad som kan motiveras av ökade kostnader. Fenomenet "greedflation" handlar om att företag tar tillfället i akt att höja marginalerna eftersom marginalerna döljs för konsumenten i den kraftiga prisökning som följer av stora ökningar i kostnader. Prisökningar kan också reflektera ett opportunistiskt beteende från företag som utnyttjar en kris för att exploatera sina kunder.³⁶ Det finns risker att inflationen i sig påverkar konsumenters förväntningar om ökade priser, vilket kan göra det enklare för företag att genomföra prishöjningar än när inflationen är låg. Det är för närvarande inte klarlagt om aktörer i dagligvaruhandeln eller något annat led i livsmedelskedjan har passat på och höjt sina marginaler. Detta är emellertid något som Konkurrensverket, som framgått ovan, för närvarande utreder.

³² Konjunkturinstitutet (2022), *Specialstudie – Prissättning hos svenska företag under 2022*, s. 60.

³³ Konkurrensverket, dnr 774/2022.

³⁴ Konjunkturinstitutet (2022), *Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022*.

³⁵ Konjunkturinstitutet (2022), *Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022*.

³⁶ Konkurrensverket, *Kraftiga prisökningar – Konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:4.

3.4 Konkurrens från import

Ungefär hälften av de livsmedel vi konsumerar är importerade.³⁷ En effekt av ökat fokus på lågt pris kan vara att mer livsmedel importeras. Detta då lågprisprodukter vid ingången av 2023 utgjorde en låg andel, cirka 10 procent, av den svenska livsmedelsproduktionen. Drygt 40 procent av den svenska livsmedelsproduktionen utgörs enligt Livsmedelsföretagen av så kallade premiumprodukter medan knappt 50 procent utgörs av bassortimentsvaror.³⁸

Uppgifter för 2021 visade att värdet av Sveriges import av jordbruksvaror och livsmedel ökade med drygt tre procent. Produktgrupperna oljor och fetter, fisk, kött, oljefrön och oljehaltiga nötter, djurfoder samt diverse livsmedel bidrog mest till ökningen.³⁹ Konkurrensen som svenska producenter möter från billigare import antas även öka framöver, men inte i lika stor omfattning. En försvagad svensk krona innebär att både importerade livsmedel och insatsvarorna till svensk livsmedelsindustri blir dyrare.⁴⁰

Det är vanskligt att under nuvarande förhållande göra en kvalificerad bedömning av hur importen kommer att utvecklas och det kommer förmodligen skilja sig mellan produktkategorier beroende på exempelvis tillgång och efterfrågan, växelkurser och världsmarknadspriser. Enligt Jordbruksverket har exempelvis importen av kött varit större under 2022 än under de närmast föregående åren, men ökningstakten har avtagit de senaste månaderna. På senare år har producentpriserna i övriga EU-länder stigit, vilket medfört att skillnaderna mellan svenska producentpriser och andra länder har minskat, men inte för alla varor. För gris- och nötkött samt mjölk är till exempel producentpriserna något över EU:s genomsnitt. Graden av importkonkurrens kommer att skilja sig mellan varukategorierna. Svenska producenter och leverantörer erbjuder i huvudsak produkter i de övre prissegmenten och kan därför att i allt högre utsträckning komma att väljas bort av prismedvetna konsumenter till förmån för billigare importerade alternativ.⁴¹

³⁷ LRF (2021), *Importandelen eller "Varannan tugga är svensk"*. Avser alla livsmedel som konsumeras i Sverige oavsett hur livsmedlen når fram till konsumenten. Två olika metoder har använts. Den ena utgår från livsmedlens värde när de når konsumenten. Den andra utgår från livsmedlens näringsinnehåll. Båda beräkningarna avser importandelen om råvaran är svensk eller importerad. Processas en importerad råvara i Sverige betraktas ändå slutprodukten som importerad. För sammansatta produkter innebär det att de kan vara delvis importerade beroende på varifrån olika råvaror kommer.

³⁸ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q4 2022*.

³⁹ Jordbruksverket, *Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2019–2021*, Rapport 2022:11. Svensk export av jordbruksvaror och livsmedel ökade 2021 till närmare 104 miljarder SEK, en ökning med strax över 6 procent.

⁴⁰ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q2 2022*.

⁴¹ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q2 2022*.

3.5 Det finns få dagligvarukedjor i Sverige

Försäljningen i dagligvaruhandeln uppgick till 307 miljarder kronor under 2022.⁴² Marknaden för dagligvaruhandel är högt koncentrerad till fyra aktörer som har ett större butiksnät och en egen inköpsverksamhet. De fyra aktörerna utgörs av Ica, Axfood, Coop och Lidl och de skiljer sig åt sinsemellan.

Kedjornas inköpsorganisationer förhandlar och sluter avtal med producenter och leverantörer om leverans och försäljningsvillkor. Icas grossistverksamhet i Ica-gruppen ägs till största del av Ica-handlarnas förbund som är medlemsorganisationen för de olika Ica-handlarna som äger och driver butikerna.⁴³ Coop Sverige AB ägs av Kooperativa Förbundet som i sin tur ägs av 28 konsumentföreningar som äger butikerna. Axfood är ett börsnoterat bolag som genom grossistverksamheten i Dagab förser exempelvis Axfoods Willys- och Hemköpbutiker, butiker inom Hemköp som drivs av franchisetagare samt fristående butiker med varor. Av Axfoods omsättning består 33 procent av extern partihandelsförsäljning.⁴⁴ Det är endast Lidl som är helintegrerad, det vill säga att samma aktör äger såväl grossistverksamheten som samtliga detaljistbutiker. Kedjornas grossist-/partihandel säljer i huvudsak enbart till de egna butikerna, med undantag för Axfood som också säljer till fristående butiker, se vidare nedan avsnitt.

Nedan visas marknadsandelarna för de olika dagligvarukedjorna utifrån försäljning i butiksledet på nationell nivå. Fristående butikers försäljning är inräknad i Axfoods och Bergendahls marknadsandelar.

Tabell 1 Marknadsandelar inom dagligvaruhandeln, 2018–2022 (procent)

	2018	2020	2022
Ica	50,4	52,3	53,0
Coop	18,2	18,8	18,1
Axfood	17,2	18,5	19,2
Bergendahls/City Gross*	7,5	5,3	4,0
Lidl	4,4	5,1	5,7
Netto**	2,2	–	–

* Axfood förvärvade Bergendahl Foods partihandelsverksamhet och en minoritetspost i City Gross 2021.

** Coop förvärvade Nettobutikerna 2019.

Källa: Dagligvarukartan.⁴⁵

Marknadsandelar är baserade på omsättning från konsumenternas inköp, som kommer av konsumenternas preferenser för vissa butiker och tillgängligheten till butikerna. Coop och Ica har i detta avseende konkurrensfördelar genom sina stora butiksnät med butiker spridda i hela landet. Coops förvärv av Netto 2019 syftade till att öka Coops konkurrenskraft, främst genom att få tillgång till Nettos butikslägen.⁴⁶

⁴² Svensk Dagligvaruhandel, *Dagligvaruindex, Årsrapport 2022*.

⁴³ Ica-gruppen, *Bolagsstyrningsrapport 2022*.

⁴⁴ Axfood, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*.

⁴⁵ DLF, Delfi och Dagligvarunytt, *Dagligvarukartan 2018, 2020 och 2022*. Jämförelser mellan åren bör göras med stor försiktighet då det kan ha skett förändringar i underlaget/basen mellan åren.

⁴⁶ Konkurrensverkets beslut i dnr 344/2019, p. 12.

Lågprisaktörer som Lidl och Axfoods Willys-butiker ökar sina marknadsandelar. Förändringar i marknadsandelar för fyra aktörer tyder på att det finns en viss dynamik.⁴⁷ De ökade matpriserna under 2022 medför att omsättningen ökar, men kunderna ändrar sina köpbeteenden och söker sig i en ökad utsträckning till lågprisalternativ.⁴⁸ Under de senaste åren har tillväxten inom dagligvaruhandeln, enligt Axfood, varit starkast inom lågprissegmentet. Lågprissegmentet utgör omkring en femtedel av marknaden och under de senaste fem åren till 2021 var den årliga genomsnittliga tillväxten inom lågprissegmentet ungefär 7 procent, vilket kan jämföras med marknadens årliga genomsnittliga tillväxt om drygt 3 procent. Willys nettoomsättning ökade med 15,5 procent, vilket var mer än dubbelt så mycket som marknaden. Omsättningen i jämförbara butiker ökade med 13,5 procent.⁴⁹ Lidl Sverige växte under verksamhetsåret mars 2021–februari 2022 med 7,1 procent medan branschen som helhet växte med 0,9 procent. Lidl Sverige uppger att de fortsätter att ta marknadsandelar från de tre dominerande så kallade högpriskedjorna.⁵⁰

3.6 Olika konsumentpreferenser

Handelns utredningsinstitut menar att den hittills goda ekonomiska standarden i Sverige successivt har diversifierat butikernas innehåll till produktskalor med många steg, från budget till så kallad selection. I ekonomiska kristider blir konsumentens kravlista kortare.⁵¹ Det kan till exempel innebära att konsumenterna i högre utsträckning väljer bort lokalproducerad mat och ekologisk mat. Handelns egna varumärken (EMV) och lågprisalternativ har enligt Livsmedelsföretagen under fjärde kvartalet 2022 tagit över som de tydligt starkaste konsumenttrenderna efter att svensk- och lokalproducerat varit den starkaste konsumenttenden i sju år.⁵² Vad gäller ekologiska livsmedel kan det ökade fokuset på lågprisalternativ sannolikt medföra en fortsatt minskad försäljning. Redan 2021, innan livsmedelspriserna ökade, handlade konsumenter ekologisk mat för nästan en miljard kronor mindre än under 2020.⁵³ Under 2022 minskade försäljningen av ekologiska livsmedel i dagligvaruhandeln. I den rapport som Ekologiska Lantbrukarna med flera tagit fram anges stigande matpriser som en anledning till att denna minskning accelererat.⁵⁴

⁴⁷ Grunden till att ett fåtal aktörer dominerar på en marknad kan vara att det finns inträdeshinder som hindrar nya aktörer från att komma in på marknaden.

⁴⁸ Dagens Nyheter, *Höjda matpriser kan ge Ica-handlarna rekordförsäljning*, 20 oktober 2022.

⁴⁹ Axfood, *Års- och hållbarhetsredovisning 2022*.

⁵⁰ Lidl, *Rekordår för Lidl: Lidl Sverige växer mer än 7 gånger snabbare än branschen*, 17 augusti 2022.

⁵¹ HUI, *Lågpris det nya normalpriset? Spaning*, 11 november 2022.

⁵² Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q4 2022*.

⁵³ SVT, *Trendbrottet: Färre handlar ekologiskt i mataffärerna*, 7 november 2022.

⁵⁴ Ekologiska Lantbrukarna m.fl. (2023), *Ekologiska Årsrapporten 2022*.

3.7 Marknadsstrukturens betydelse för livsmedelspriserna

De priser företag sätter ska täcka kostnader och generera en vinst. Företag gör olika strategiska överväganden kring hur stor vinstmarginalen ska vara. Ett sådant övervägande handlar om marknadsstruktur och vilka de närmaste konkurrenterna är som företaget behöver ta hänsyn till i sin prissättning.

Det är genom dagligvarukedjornas centrala grossistverksamhet som majoriteten av inköpen av livsmedel från dagligvaruhandelns leverantörer sker. Med fyra aktörer som har en grossistverksamhet, varav tre av aktörerna tillsammans har 90 procent av marknads omsättning i butiksledet, utgör denna del av dagligvarumarknaden en så kallad oligopolmarknad. Teoretiskt sett kan aktörer på en oligopolmarknad ha möjlighet till att sätta högre priser än vad som är motiverat utifrån till exempel kostnader eftersom priskonkurrens för att vinna nya kunder riskerar att inte vara lika effektiv som på en marknad med många konkurrenter. Samtidigt kan storlek ge skalfördelar och stora inköpare kan även ha möjlighet att pressa inköpspriserna. För att lägre inköpspriser på grossistnivå ska föras vidare till konsumenterna är det dock viktigt att den lokala konkurrensen på butiksnivå ger incitament att göra det.

Konkurrensen mellan butiker sker på lokal nivå utifrån hur långt konsumenterna är beredda att ta sig för att handla i en butik och konkurrensförhållandena kan vara olika i olika delar av landet. Marknadsandelar på nationell nivå speglar inte nödvändigtvis de lokala förhållanden som konsumenter möter, i synnerhet inte utanför större städer. De konsumenter som på sin lokala marknad har tillgång till flera butiker kan vara aktiva och snabbt anpassa sina inköp genom att handla i en annan butik. I Sverige beräknas 13 procent av det kedje-drivna butiksbeståndet i dagligvaruhandeln tillhöra lågprissegmentet.

Tillgång till butikslägen är centralt för konkurrensen mellan butiker. Kommuner kan vid planering av handelsområden och marktilldelning påverka möjligheterna för nyetableringar av dagligvarubutiker, och därigenom förutsättningarna för en god konkurrens. Kommuner bör därför ta fram riktlinjer och metodstöd för att stärka förutsättningar för sådan nyetablering.

Dagligvarukedjorna kan genom centrala initiativ och prissättning till butiker konkurrera med varandra på nationell nivå. Den lokala butiken kan i olika grad anpassa priset utifrån den konkurrenssituation som råder på den lokala marknaden eller utifrån andra faktorer som exempelvis storleken på butik eller varumärkesprofilen på butiken. På lokal nivå kan det även finnas fristående dagligvarubutiker som i vissa fall har en gemensam inköpsorganisation. Den Svenska Matrebellen är ett sådant exempel.

När konkurrensen om konsumenterna ökar påverkas även konkurrensförutsättningarna i livsmedelskedjan. Handel som tidigare främst konkurrerat med utbud, kvalitet och andra mervärden kan behöva konkurrera mer med pris för att inte förlora marknadsandelar till butiker som har en mer utpräglad lågprisprofil.

3.8 Utvecklingen av handelns egna märkesvaror

Tillväxten av EMV och dess betydelse för lönsamhet och konkurrens är ett ämne som Konkurrensverket analyserat i två tidigare rapporter 2016 och 2018.⁵⁵ EMV är en vara som produceras för ett dagligvaruföretag och som endast säljs i de egna butikerna, under ett varumärke som ägs av dagligvaruföretaget, till exempel Coop Änglamark, Ica Basic eller Axfoods egna varumärke Garant. Dagligvaruföretagets eget varumärke är oftast starkt, vilket underlättar introduktion av EMV.

Sedan Konkurrensverket publicerade rapporten *Konkurrensen i livsmedelskedjan 2018* har försäljningen av andelen EMV-varor inom livsmedel och alkoholfria drycker ökat. År 2021 uppgick den totala försäljningen av EMV inom livsmedel och alkoholfria drycker till 77,3 miljarder kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig andel om 27,3 procent av den totala försäljningen.⁵⁶ Det kan jämföras med andelen EMV 2018 som var i genomsnitt 26,5 procent när Konkurrensverkets senaste rapport publicerades. Samtidigt kan det noteras att andelen EMV 2021 på totalen sjunkit marginellt jämfört med 2020 då andelen var 27,6 procent.⁵⁷

Förekomsten av EMV varierar stort mellan olika produktkategorier. De varor som till störst andel såldes som EMV 2021 var fisk med en andel på 46 procent. Lägst EMV-försäljning hade kaffe, te och chokladdryck, med endast 7 procent av totalförsäljningen. Kaffe, te och chokladdryck är en varugrupp som har en minskande andel EMV, vilket indikerar att konkurrerande varumärken har stärkt sin position.⁵⁸

Nedan illustreras utvecklingen av EMV för några utvalda produktkategorier med hög respektive låg andel EMV perioden 2018 till 2021.

Tabell 2 Andel egna varumärken i försäljningen i procent, ett urval, 2018–2021

	2018	2019	2020	2021
Höga andelar EMV				
Fisk	45,7	46,3	46,6	46,1
Frukt	42,4	44,2	43,7	45,3
Grönsaker	41,4	43,7	44,0	44,4
Kött	37,5	38,9	38,4	38,0
Låga andelar EMV				
Mineralvatten, läsk, juice	10,6	10,3	12,6	11,9
Alkoholfria drycker	10,2	9,8	11,2	10,5
Socket, sylt, honung, choklad och konfektyr	7,9	8,2	9,2	9,3
Kaffe, te och chokladdryck	9,1	8,3	7,6	7,0

Källa: SCB⁵⁹

⁵⁵ Konkurrensverket (2016), *Egna varumärken på livsmedel – konsumtionsmjölk*, Rapport 2016:7 samt *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, Rapport 2018:4.

⁵⁶ SCB, *Livsmedelsförsäljnings-statistik 2021*.

⁵⁷ SCB, *Matbutikernas egna varumärken säljer tre gånger så mycket*, 1 november 2022.

⁵⁸ SCB, *Livsmedelsförsäljnings-statistik 2021*. samt SCB *Matbutikernas egna varumärken säljer tre gånger så mycket*, 1 november 2022. Kaffe/te/chokladdryck är också den enda varugruppen där andelen EMV minskat sedan 2004.

⁵⁹ SCB, *Matbutikernas egna varumärken säljer tre gånger så mycket*, pressmeddelande, 1 november 2022.

Sedan SCB började följa utvecklingen av EMV 2004 har EMV-andelen av livsmedelsförsäljningen i Sverige ökat cirka 300 procent. Den varugrupp där andelen egna märkesvaror vuxit mest sedan 2004 är mjölk, ost och ägg.⁶⁰

Andelen EMV är generellt hög inom produktkategorier där det för konsumenten är svårare att se några uppenbara skillnader i kvalitet och där innovations- och produktutvecklingstakten är låg, som exempelvis grönsaker, fisk och mjölk. När det är liten upplevd skillnad i innehåll och kvalitet mellan en EMV-vara och ett annat varumärke så ser konsumenter dessa som utbytbara mellan varandra. Det leder i regel till en stark priskonkurrens.

En lägre andel EMV kan också bero på att produktkategorin har stora välkända varumärken med hög kundlojalitet som EMV har svårare att konkurrera med. Ett exempel på det är låg andel EMV inom chokladdrycker, läsk och konfektyr.

Genom att upphandla produktion av EMV får handeln insyn i producenternas produktionskostnader, vilket kan stärka handelns köparmakt. Genom att tillverka EMV åt handeln så producerar producenterna många gånger åt en direkt konkurrent till sina egna varumärken. En anledning att göra det kan vara att livsmedelsproducenten på så sätt kan nyttja ledig kapacitet i produktionen. Svenska producenter som utöver sitt eget sortiment också producerar EMV-produkter till handeln är enligt Livsmedelsföretagen också bättre rustade mot minskade försäljningsvolymmer.⁶¹

EMV är ofta men inte alltid lägre prissatta än konkurrerande varumärken från livsmedelsföretag som Orkla, Lantmännen eller Arla Foods. Stigande livsmedelspriser gör det troligt att andelen EMV kommer att öka.

Svenska livsmedelsproducenter kan således förvänta sig en fortsatt konkurrens från EMV och att denna andel växer. En förväntad ökad efterfrågan på EMV är en utveckling som inte är unik för Sverige. En undersökning visade att 8 av 10 konsumenter i Europa uppgett att de ändrat sitt köpmönster genom att bland annat prova handelns egna varumärken.⁶² Enligt Livsmedelsföretagen upplevde 90 procent av deras medlemsföretag en hårdare konkurrens från EMV under 2022. Butikskedjor lyfter dessutom i högre utsträckning fram EMV-sortimentet i kampanjer och i butik.⁶³

⁶⁰ SCB, *Matbutikernas egna varumärken säljer tre gånger så mycket*, 1 november 2022.

⁶¹ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q2 2022*.

⁶² McKinsey (2022), *How retailers in Europe can navigate rising inflation*, 7 december 2022.

⁶³ Livsmedelsföretagen, *Konjunkturbrev Q2 2022*.

4. Konkurrensverkets kärnuppdrag är tillsyn

Konkurrensverkets kärnuppdrag är att utöva tillsyn över konkurrenslagen, upphandlingslagarna och lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH). Även om den offentliga upphandlingen påverkar livsmedelskedjan genom de inköp av livsmedel som offentlig sektor gör, så är det konkurrenslagen och LOH som reglerar hur privata företag får agera i livsmedelskedjan.

Konkurrenslagen gäller för alla marknader och syftar till att skydda konkurrensen på marknaden och därigenom konsumenternas intressen av lägre priser och bättre utbud av varor. Företag som bryter mot konkurrenslagen kan tvingas betala upp till tio procent av sin årsomsättning i sanktionsavgift, så kallad konkurrensskadeavgift. Konkurrensverket kan även ålägga företag att upphöra med otillåtna ageranden.

LOH är en speciallagstiftning för livsmedelskedjan som trädde i kraft i slutet av 2021 och som syftar till att skydda leverantörer av jordbruks- och livsmedelsprodukter mot vissa otillbörliga handelsmetoder, exempelvis att få betalt senare än 30 dagar efter leverans. LOH reglerar köparens agerande och en köpare som bryter mot lagen kan få betala upp till en procent av sin årsomsättning i en sanktionsavgift. En köpare kan också bli förelagd av Konkurrensverket att upphöra att tillämpa en otillåten handelsmetod.

För privata företag innehåller konkurrenslagen två centrala förbudsbestämmelser: förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag och förbudet mot missbruk av en dominerande ställning.⁶⁴

Det är inte i sig förbjudet att ha en dominerande ställning. Däremot är det förbjudet för företag att missbruka sin dominerande ställning så att konkurrensen och konsumenterna skadas.

Konkurrenslagen innehåller därutöver regler om företagskoncentrationer. Vad gäller Konkurrensverkets ärenden enligt konkurrenslagen som avser livsmedelskedjan rör den största delen reglerna om företagskoncentrationer. Nedan följer en genomgång av reglerna i konkurrenslagen och exempel på förvärvsprövningar och tillsynsutredningar som Konkurrensverket avslutat efter 2015⁶⁵ och därefter en genomgång av tillsynen enligt LOH.

4.1 Företagskoncentrationer i livsmedelskedjan

Företagsförvärv och samgåenden mellan företag, så kallade företagskoncentrationer, är naturliga inslag i en fungerande marknadsekonomi och det krävs starka skäl för att hindra en företagsammanslutning. Genom företagskoncentrationer kan företagen bli starkare och effektivare, till exempel genom att nå stordriftsfördelar eller genom att kombinera olika styrkor hos de samgående företagen. Det kan innebära fördelar för konsumenterna i form av exempelvis ett mer varierat produktutbud och högre produktkvalitet.

⁶⁴ För offentliga aktörer finns även förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

⁶⁵ Konkurrensverkets pågående utredningar finns publicerade på myndighetens webbplats.

I vissa fall kan dock en företagskoncentration få till följd att konkurrensen hindras eller kraftigt försämras. Detta kan ske genom att det sammanslagna företaget får eller förstärker en dominerande ställning på marknaden och ensamt kan styra marknadsvillkoren utan att behöva ta hänsyn till kunder och konkurrenter. Konkurrensen kan också försämras genom att det efter företagskoncentrationen bara finns några få företag kvar på marknaden, som då inte längre behöver konkurrera lika hårt med varandra. I båda fallen kan sämre konkurrens leda till högre priser, försämrad produktkvalitet och mindre urval för konsumenterna. Därför finns det regler om att Konkurrensverket måste pröva större företagskoncentrationer innan de får genomföras.

Konkurrensverket kan bara pröva företagskoncentrationer där de berörda företagen tillsammans hade en omsättning i Sverige som under det föregående räkenskapsåret översteg en miljard kronor. Det gäller oavsett bransch.

Det kan jämföras med Norge där konkurrensmyndigheten kan ålägga företag i koncentrerade branscher att informera myndigheten om alla förvärv de gör, även minoritetsförvärv. Om det finns tillräckliga skäl för det kan myndigheten därefter pröva och ingripa mot förvärvet. I Norge gäller informationsskyldighet bland annat för de stora företagen inom dagligvaruhandel, drivmedelsbranschen och energisektorn.

En företagskoncentration ska enligt den svenska konkurrenslagen förbjudas om det kan leda till att *påtagligt hämma* förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom *hela landet eller en avsevärd del av landet*, särskilt genom att en dominerande ställning skapas eller förstärks. Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna, kan mindre ingripande åtgärder än ett förbud bli aktuella. Företag kan också själva göra åtaganden för att få genomföra en anmäld företagskoncentration som riskerar att leda till konkurrensproblem.

För att Konkurrensverket ska kunna ingripa mot en företagskoncentration, måste de negativa effekterna på konkurrensen vara *koncentrationsspecifika*. Det innebär att ett ingripande inte kan ske för att förbättra redan dåliga konkurrensförhållanden på marknaden utan de negativa effekterna måste vara en följd av det planerade förvärvet. Det kan också finnas framtida förändringar på marknaden som rimligen kan förutsägas och som måste beaktas vid prövningen. Det kan exempelvis handla om att det förvärvade bolaget hotas av konkurs och att dess tillgångar ändå kommer att försvinna från marknaden i avsaknad av förvärvet.

Vid bedömningen av en företagskoncentrations effekter på konkurrensen ska Konkurrensverket bland annat beakta marknadsstruktur, de berörda företagens marknadsställning och finansiella styrka, leverantörernas och konsumenternas valmöjligheter, konsumentintressen i mellanliggande och slutliga distributionsled och andra faktorer som kan hämma eller främja konkurrensen, såsom förekomsten av faktisk och potentiell konkurrens samt köparmakt.⁶⁶ Konkurrensverket har prövat ett antal företagskoncentrationer i livsmedelskedjan, framförallt mellan aktörer i livsmedelsindustrin, men i några fall även mellan dagligvarukedjor.

Flera av koncentrationerna har Konkurrensverket godkänt och lämnat utan åtgärd, vissa företagskoncentrationer har stoppats och vissa har kunnat godtas först efter att företagen gjort åtagande vilket innebär att företaget i ett givet avseende tvingas agera på ett sätt som inte skadar konkurrensen. Sådana åtaganden förenas med rättsligt bindande vite.

⁶⁶ Jämför med EU:s koncentrationsförordning, artikel 2.1.

Konkurrensverket kan emellertid inte ingripa mot koncentrationer som ger begränsade lokala konkurrensproblem, utan problem måste uppstå i en avsevärd del av landet.

4.1.1 Förvärv inom dagligvaruhandeln

Inom dagligvaruhandeln prövade Konkurrensverket 2019 Coops förvärv av Netto.⁶⁷ Konkurrensen mellan dessa båda kedjor var begränsad på nationell nivå. Netto hade en låg marknadsandel och tenderade regionalt sett att vara svagt eller inte alls närvarande i de regioner där Coop hade starkast ställning. Utredningen visade också att Coop i första hand konkurrerade med Ica medan Netto främst konkurrerade med lågpriskedjorna Lidl och Willys.

Även på lokal nivå fanns god närvaro av andra konkurrerande aktörer. Konkurrensverket analyserade konkurrensförhållandena inom butikernas respektive upptagningsområden. Upptagningsområdena definierades snävt som ett köravstånd med bil om 5–15 minuter och för potentiellt berörda områden i stadsmiljöer användes ännu kortare köravstånd. I slutänden identifierade Konkurrensverket knappt 20 geografiska områden där det efter koncentrationen inte längre skulle finnas minst två konkurrerande butiker. Efter ytterligare kvalitativ analys, där Konkurrensverket bland annat beaktade konsumtions- och pendlingsmönster och förekomsten av exempelvis lågpris- eller stormarknadsbutiker i nära anslutning till området, kvarstod två områden där det fanns indikationer om en påtaglig risk för konkurrenshämmande effekter på lokal nivå efter koncentrationen. Dessa två områden motsvarade cirka 0,09 procent av dagligvaruhandelns totala omsättning i Sverige.

Även om konkurrensen i dessa två upptagningsområden, och eventuellt ytterligare några av de 20, skulle ha bedömts påverkas negativt av koncentrationen, var det inte tillräckligt för att utgöra en "avsevärd del" av Sverige, vilket är ett kriterium för att kunna ingripa mot en företagskoncentration.

Motsvarande lokalmarknadsanalys i detaljistledet gjordes 2021 när Axfood förvärvade Bergendahls grossistverksamhet (Grossisttransaktionen) och gemensam kontroll i kedjan City Gross (Detaljsttransaktionen).⁶⁸ City Gross butiker var emellertid generellt belägna på centrala handelsplatser där det också fanns andra dagligvarubutiker utöver Axfoods koncept i närheten och Konkurrensverket bedömde att det skulle kvarstå ett konkurrensstryck på dessa lokala marknader även efter Detaljisttransaktionen, som inte heller på nationell nivå bedömdes hämma konkurrensen.

Konkurrensverket kunde däremot inte utesluta att Grossisttransaktionen riskerade att leda till högre priser och/eller försämrade leveransvillkor. Bergendahls Food var, liksom Dagab, Ica, Coop och Lidl, att beteckna som fullsortimentsgrossist. Men Bergendahl Food och Dagab var de enda två fullsortimentsgrossister som sålde till fristående handlare. Förvärvsparterna inkom med en ekonomisk analysmodell, en simuleringsmodell som skulle visa att förvärvet inte gav upphov till någon betydande minskning i konkurrensstryck och inte skulle leda till försämrade villkor på grossistmarknaden för parternas olika butiks-koncept och Bergendahl Foods fria kunder.

⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 344/2019.

⁶⁸ Konkurrensverket, dnr 361/2021.

Konkurrensverket granskade modellen och fann att resultatet var robust utifrån modellens uppbyggnad och antaganden, men att det fanns ett antal faktorer som inte beaktades i modellramverket och som kunde leda till att priseffekterna underskattades. Resultatet från modellen måste därför tolkas med försiktighet och vägas mot vad som i övrigt framkom i utredningen, framför allt de farhågor som förvärvet väckte i förhållande till parternas kunder. Dessa farhågor gällde bland annat risken för prishöjningar, sämre sortiment, sämre service och support samt svårigheter att träda in på marknaden, i synnerhet med nya innovativa koncept inom e-handel.

Innan Konkurrensverket slutfört sin analys och tagit slutlig ställning till koncentrationens effekter och om ett förbud eller annat ingripande var motiverat, inkom Axfod/Dagab med ett åtagande i syfte att avhjälpa de konkurrensproblem som Konkurrensverket identifierat. Åtagandet innebär i korthet bland annat att Dagab åtagit sig att ge Bergendahl Foods existerande Kunder vid tidpunkten för samgåendet avtalsvillkor som är likvärdiga eller bättre än befintliga avtal med Bergendahl Food fram till och med den 1 januari 2027. För existerande Kunder vars årliga omsättning understiger 1 miljard kronor gäller åtagandet fram till den 1 januari 2030. Åtagandet innebär även att Dagab ska förhandla med så kallade nya Innovativa Kunder om att ingå avtal på affärsmässiga och icke-diskriminerande villkor i förhållande till likvärdiga kunder till Dagab fram till och med den 1 januari 2030. Konkurrensverket bedömde att åtagandet var tillräckligt för att avhjälpa de farhågor som identifierats under utredningen och att koncentrationen därmed inte var ägnad att påtagligt hämma en effektiv konkurrens. Konkurrensverket följer efterlevnaden av åtagandet i ett särskilt uppföljningsärende.⁶⁹

4.1.2 Förvärv inom e-dagligvaruhandeln

Under 2022 prövade Konkurrensverket Mathems förvärv av ensam kontroll över tillgångarna som utgör mat.se från Dagab. Både Mathem och mat.se bedrev e-handel med dagligvaror via hemleverans och båda var verksamma i Stockholm samt Göteborg med omnejd. Konkurrensverkets utredning visade att konkurrensen inom e-handelssegmentet är hög. Av utredningen framgick även att e-handeln fortfarande konkurrerar med den fysiska dagligvaruhandeln. E-handeln kännetecknas också av hög pristransparens, låg kundlojalitet och låga kostnader för att byta leverantör. Konkurrensverket fann det inte nödvändigt att ta slutlig ställning till om e-handeln utgör en egen relevant marknad, då förvärvet enligt Konkurrensverkets bedömning inte var ägnat att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens, oavsett hur marknaden avgränsades. Konkurrensverket lämnade därför förvärvet utan åtgärd.⁷⁰

4.1.3 Förvärv av ostvarumärken

I december 2018 tog Konkurrensverket emot en anmälan om att Arla Foods AB (Arla Foods), Norrmejerier Ekonomisk förening (Norrmejerier) och Falköpings Mejeri ekonomisk förening (Falköpings mejeri) tillsammans avsåg att, genom det gemensamt ägda bolaget Svenska Bönders Klassiska Ostar AB, förvärva aktierna i Svensk Mjolk AB.

⁶⁹ Konkurrensverket, dnr 633/2022.

⁷⁰ Konkurrensverket, dnr 2/2022.

Svensk Mjöl AB ägde och förvaltade varumärkena för ostarna Präst, Herrgård och Grevé, som var välkända och efterfrågade hårdostar för svenska konsumenter. Svensk Mjöl AB var ett helägt dotterbolag till Svensk Mjöl ekonomisk förening, där de ekonomiska föreningarna Arla Foods amba, Falköpings mejeri, Norrmejerier, Skånemejerier ekonomisk förening och Gäsene Mejeriförening ekonomisk förening var medlemmar. För att få tillverka och sälja ost under varumärkena krävdes licens från Svensk Mjöl AB.

Ost med dessa varumärken producerades av Arla Foods, Falköpings mejeri, Norrmejerier och Skånemejerier AB. Producenterna sålde Präst, Herrgård och Grevé till framför allt dagligvaruhandeln, både under sina egna varumärken och för försäljning som dagligvaruhandelns EMV.

Affären var upplagd så att endast de tre företagen Arla Foods, Falköpings mejeri och Norrmejerier i framtiden gemensamt skulle kontrollera Svensk Mjöl AB, och därmed de tre aktuella varumärkena. Koncentrationen skulle innefatta en samverkan mellan tre av fyra producenter av Präst, Herrgård och Grevé kring licensvillkoren för dessa varumärken, såsom prissättning, försäljningsvillkor och produktutformning. Koncentrationen skulle ge de tre tänkta ägarföretagen ökade möjligheter och incitament att försämma konkurrenters villkor för tillgång till den nödvändiga licensen, men även minska den inbördes konkurrensen mellan dem. Detta kunde leda till prishöjningar och konkurrens-snedvridningar på redan koncentrerade marknader med höga inträdeshinder. Ett syfte med affären skulle enligt de tre företagen vara att bevara varumärkesskyddet för de tre ostarna och därmed säkerställa kvaliteten. Men Konkurrensverket konstaterade att det fanns andra och mindre konkurrensbegränsande sätt att säkerställa kvaliteten på ostsorterna.

Konkurrensverket kom fram till att den tänkta företagskoncentrationen skulle påtagligt hämma konkurrensen när det gäller de kända ostvarumärkena. Den 30 april 2019 beslutade Konkurrensverket därför att förbjuda koncentrationen.

Konkurrensverkets beslut överklagades till Patent- och marknadsdomstolen (PMD) och sammanträde i domstolen hölls under september 2019. Innan PMD meddelat sitt beslut, uppstod emellertid hinder mot att genomföra den anmälda koncentrationen på grund av en skiljedom. PMD fann därför att en prövning i sak skulle avse en hypotetisk situation, undanröjde Konkurrensverkets beslut och avskrev ärendet från vidare handläggning.⁷¹

4.1.4 Förvärv i kycklingbranschen

I juni 2015 anmälde Kronfågel Holding AB (Kronfågel) sitt planerade förvärv av Lagerberg i Norrby AB (Lagerberg).⁷² Kronfågel och Lagerberg var verksamma inom slakt/produktion och försäljning av kycklingprodukter i Sverige. Konkurrensverket bedömde att förvärvet skulle innebära försämrad konkurrens på marknaderna för försäljning av grillkyckling och kylda kycklingprodukter till dagligvaruhandeln. Redan före förvärvet var Kronfågel den enskilt största aktören inom grillkyckling och kyld kyckling. Lagerberg var den tredje största aktören efter Guldfågeln. Det konkurrenstryck Lagerberg utövade skulle försvinna och detta riskerade leda till högre priser för konsumenterna. Expansions- och inträdeshindren på marknaden var mycket höga.

⁷¹ Konkurrensverket, dnr 661/2018 och 354/2019.

⁷² Konkurrensverket, dnr 472/2015.

Framför allt fanns det bland svenska konsumenter en stark preferens för svensk kyld kyckling och importen av kylda kycklingprodukter från utländska leverantörer var mycket liten. Dagligvaruhandelns köparmakt för de flesta aktörerna var inte särskilt stark ens före förvärvet, bland annat på grund av den höga koncentrationen i producentledet och det begränsade utbudet. Kronfågel lämnade förslag till åtaganden för att få genomföra förvärvet men Konkurrensverket bedömde att åtagandena inte var tillräckliga för att lösa konkurrensproblemen som förvärvet resulterade i. Konkurrensverket vände sig i januari 2016 till domstol för att få ett förbud mot Kronfågels planerade förvärv av Lagerberg.⁷³ Med anledning av Konkurrensverkets prövning övergav parterna i mars 2016 den planerade affären och Konkurrensverket kunde därmed återkalla sin talan.

Lagerberg såldes i stället till Atria Scandinavia, som inte tidigare hade någon kycklingproduktion i Sverige. I en uppföljning som Konkurrensverket gjorde 2017 konstaterades att Atria Scandinavia efter förvärvet gjort stora investeringar för att modernisera Lagerbergs anläggning.⁷⁴

Företagskoncentrationerna ovan är ett urval av de mer omfattande undersökningar som Konkurrensverket genomfört de senaste åren med beröring till livsmedelskedjan. Ser man till det totala antalet prövningar på samtliga marknader är dessa inte representativa vad gäller utfall då de flesta förvärv totalt sett lämnas utan åtgärd eftersom de inte påtagligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom hela landet eller en avsevärd del av landet.

4.2 Konkurrenstillsyn avseende företag i livsmedelskedjan

Konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag innebär att företag inte, direkt eller indirekt, får komma överens om viktiga konkurrensparametrar och på så sätt försvaga konkurrensen.

Det är till exempel förbjudet för konkurrerande företag att avtala eller samordna sig om priser, i vilken mån kostnader ska föras över i nästa led, eller fördela kunder mellan sig. I samband med en kris kan det exempelvis finnas risk för att företag eller en branschorganisation uttalar sig offentligt eller publicerar information om kommande prishöjningar, så kallad prissignalering. Även ett sådant agerande kan vara problematiskt och skada konkurrensen då detta kan leda till en otillåten samordning mellan företag i strid med konkurrensreglerna. Det är således viktigt att varje företag individuellt bestämmer hur man ska agera utifrån exempelvis höjda kostnader på insatsvaror.

En otillåten begränsning av konkurrensen kan bero på avtal mellan olika aktörer som begränsar konkurrensen. Det gäller inte bara avtal mellan konkurrenter, utan kan till exempel också vara fråga om avtal som förhindrar eller förvävar för återförsäljare att ta in nya varor på hyllan, eller som tvingar dem att hålla ett visst lägsta pris. Sådana avtal kan också strida mot konkurrenslagen.

⁷³ Konkurrensverket, dnr 52/2016.

⁷⁴ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrenstillsyn 2017*, Rapport 2018:3, s. 53 ff.

Enligt konkurrenslagen är det inte i sig förbjudet för ett företag att ha en dominerande ställning. Däremot är det förbjudet för företag att missbruka sin dominerande ställning så att konkurrensen och konsumenterna skadas. Det innebär bland annat att dominerande företag inte, direkt eller indirekt, får påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser. Överprissättning av dominerande aktörer utgör missbruk av dominerande ställning, vilket kan vara fallet om dominanten tillämpar ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde. Syftet med konkurrenslagens förbud mot överprissättning är emellertid inte att upprätthålla någon löpande priskontroll. Konkurrensverket har inte heller fått indikationer på att det förekommer överprissättning som är förbjuden enligt konkurrenslagen. På en marknad med en fungerande konkurrens kommer kraftiga prisökningar att locka till sig nya marknadsaktörer, vilket ökar utbudet och pressar ner priserna. Att ingripa mot prisökningar på en fungerande marknad kan därför riskera att skada denna process och hämma företagets investeringsvilja. Det kan dock finnas marknader där konkurrensen inte fungerar och i sådana fall kan det vara möjligt att ingripa mot ett dominerande företag som exploaterar sina kunder genom överprissättning. Detta gäller särskilt på marknader som, även tillfälligt och i och med en kris, kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde.

Andra ageranden som kan omfattas av förbudet mot missbruk av en dominerande ställning är om ett dominerande företag agerar på ett sätt som utestänger konkurrenter, till exempel genom att försvåra tillträde till marknaden eller genom att exempelvis använda exklusivavtal med sina kunder eller leverantörer. Förbudet kan också träffa lojalitetsskapande rabatter som gör det svårt för det dominerande företagets konkurrenter att ta sig in eller växa på marknaden.

Konkurrensverket har i några fall ingripit mot aktörer i livsmedelskedjan som överträtt konkurrenslagens förbudsbestämmelser. Det rör sig dock om ett begränsat antal ärenden, både i absoluta tal och i jämförelse med ärenden som rör företagskoncentrationer.

Konkurrensverkets senaste ingripande mot företag i livsmedelsbranschen rörde ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete inför en upphandling av mejeriprodukter.⁷⁵ Under 2016 annonserade Norrtälje kommun, tillsammans med ett flertal andra kommuner och kommunala bolag, en samordnad ramavtalsupphandling av mejerivaror. Det kom in två anbud i upphandlingen från de två konkurrerande företagen Arla Foods och Centrala Partihallen. Konkurrensverkets utredning visade att företagen, innan de lämnade in sina respektive anbud, hade utbytt information om bland annat anbudspriser. Konkurrensverket kom fram till att företagen hade överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete genom att ha utbytt strategisk information med en konkurrent inför den samordnade ramavtalsupphandlingen och beslutade att väcka talan om konkurrensskadeavgift. Centrala Partihallen försattes dock i konkurs under utredningen varför talan inte väcktes mot det företaget.

Konkurrensverket lämnade i december 2020 in en stämningsansökan mot Arla Foods till Patent- och marknadsdomstolen och yrkade att företaget skulle betala en konkurrensskadeavgift för det otillåtna samarbetet. Arla Foods hade vidgått överträdelsen men hävdade att de skulle befrias från konkurrensskadeavgift på grund av att de, genom att lämna information om överträdelsen, hade underlättat Konkurrensverkets utredning. Konkurrensverket bedömde emellertid att kraven för eftergift från konkurrensskadeavgift inte var uppfyllda eftersom Arla Foods lämnat informationen först efter att Konkurrens-

⁷⁵ Konkurrensverket, dnr 713/2020.

verket hade ålagt dem att inkomma med uppgifterna. Frågan prövades i två instanser som båda fastslog att Arla Foods skulle betala den konkurrensskadeavgift Konkurrensverket yrkat. Patent- och marknadsöverdomstolens dom meddelades i oktober 2022.⁷⁶

4.3 Regleringen av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan

Som nämnts ovan är det inte förbjudet för ett företag att ha en dominerande ställning på sin marknad men om företaget missbrukar den dominerande ställningen är det en överträdelse av konkurrenslagen. Många fall av otillbörliga handelsmetoder som rör livsmedelskedjan sorteras inte under konkurrenslagstiftningen eftersom de berörda aktörerna har en stark, men inte dominerande, ställning. Dessa obalanser i marknadsmakt mellan köpare och leverantörer i livsmedelskedjan är en av huvudanledningarna till EU:s direktiv om Unfair Trading Practices (UTP), som genomfördes genom en svensk lag, LOH, i november 2021. En annan bakgrund var att harmonisera de många olika nationella marknadsregleringarna som fanns sedan tidigare i många medlemsstater.

Syftet med LOH framgår direkt av lagtexten och är att skydda leverantörer av jordbruks- och livsmedelsprodukter mot vissa otillbörliga handelsmetoder. Obalanserna i förhandlingsstyrka mellan leverantörer och köpare av jordbruks- och livsmedelsprodukter har konstaterats vara utbredd. En viktig faktor för att stärka konkurrenskraften i livsmedelskedjan är att producenter och leverantörer får sälja sina produkter och därigenom ökar lönsamheten och i slutändan tillväxten. Det är i linje med den nationella livsmedelsstrategin att skapa större konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för leverantörsföretag genom att bekämpa orättvisa affärsmetoder i livsmedelskedjan.⁷⁷

LOH reglerar köpares agerande. Köpare kan vara exempelvis ett livsmedelsproducerande företag som köper från en lantbrukare eller en dagligvarukedja som köper från ett livsmedelsproducerande företag. LOH innehåller i huvudsak av två typer av förbudsbestämmelser. Dels en så kallad svart lista med handelsmetoder som är helt förbjudna att använda sig av eller att avtala om, dels en så kallad grå lista med handelsmetoder som är förbjudna om man inte klart och tydligt avtalat om dem i förväg. I den grå listan finns exempelvis bestämmelserna om kostnad för marknadsföring och rabatter upptagna.⁷⁸

I svarta listan finns bland annat förbudet mot sena betalningar som innebär att en köpare inte får betala senare än 30 dagar.⁷⁹ Vad gäller förbudet mot sena betalningar finns det tydliga belägg för att senarelagda betalningar till lantbrukets aktörer innebär att investeringsviljan minskar på gårdsnivå.⁸⁰ Under lagstiftningsprocessen lyftes det fram som en eventuell risk att kortare betaltider, på längre sikt, skulle kunna innebära ett högre konsumentpris.

⁷⁶ Patent- och marknadsöverdomstolen, mål PMT 13071-21.

⁷⁷ Prop. 2020/21:134 s. 98.

⁷⁸ 12 § LOH.

⁷⁹ 5 § LOH.

⁸⁰ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Initiative to improve the food supply chain [unfair trading practices] SWD[2018] 92 final s. 43.

Regeringen kommenterade detta och hänvisade till kommissionens konsekvensanalys i vilken detta inte bekräftas. Av konsekvensanalysen framgår att de länder som infört en lagstiftning mot otillbörliga handelsmetoder snarare får lägre konsumentpriser än tvärtom.⁸¹ Om LOH och det svenska genomförandet av UTP-direktivet medfört någon förändring på priserna är något som är naturligt att analysera i samband med en utvärdering.

Den svenska utvärderingen ska bestå av dels en återrapportering till riksdagen av utvärderingsarbetet två år efter lagens ikraftträdande, dels en slutrapportering fyra år efter lagens ikraftträdande.⁸²

4.3.1 Förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan

Sedan LOH trädde i kraft den 1 november 2021 har Konkurrensverket initierat 22 tillsynsutredningar. I tabellen nedan framgår vilket handelsled och vilket handelsmetod utredningen rört.

Tabell 3 En översikt av tillsynsärenden rörande otillbörliga handelsmetoder

	Handelsled	Handelsmetod
1	Livsmedelsföretag	Betaltid
2	Livsmedelsföretag	Betaltid
3	Grossist/dagligvaruhandel	Krav på ersättning för försämring/förlust
4	Offentlig köpare	Sen avbeställning
5	Offentlig köpare	Sen avbeställning
6	Offentlig köpare	Sen avbeställning
7	Offentlig köpare	Sen avbeställning
8	Offentlig köpare	Sen avbeställning
9	Grossist/dagligvaruhandel	Betaltid
10	Offentlig köpare	Sen avbeställning/ensidiga ändringskrav/krav på ersättning för försämring/förlust
11	Livsmedelsföretag/kooperativ	Betaltid
12	Livsmedelsföretag/grossist	Betaltid
13	Offentlig köpare	Sen avbeställning
14	Grossist/dagligvaruhandel	Krav på ersättning för försämring/förlust
15	Grossist/dagligvaruhandel	Ersättning för marknadsföring
16	Grossist/dagligvaruhandel	Betalning för sådant som inte är kopplat till leverantörens försäljning
17	Grossist/dagligvaruhandel	Ensidig ändring av villkor
18	Livsmedelsföretag	Betaltid
19	Offentlig köpare	Betaltid/ensidiga ändringar/sen avbeställning
20	Livsmedelsföretag	Ensidiga ändringar
21	Kooperativ/livsmedelsföretag	Betaltid
22	Grossist/dagligvaruhandel	Krav på ersättning för sådant som inte är kopplat till leverantörens försäljning

⁸¹ Prop. 2020/21:134 s. 99.

⁸² Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2020/21: MJU21.

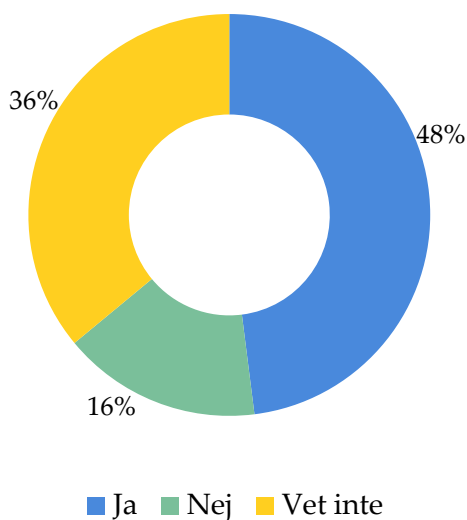
Konkurrensverket har genom enkätundersökningar som riktar sig till aktörer i livsmedelskedjan undersökt om förekomsten av otillbörliga handelsmetoder minskat eller inte sedan lagen trädde i kraft. I samband med undersökningen har Konkurrensverket också efterfrågat om lagen påverkat konkurrensförhållandena i livsmedelskedjan.

På frågan om leverantörerna anser att lagen har medfört att deras lönsamhet och konkurrenskraft blivit bättre i jordbruks- och livsmedelskedjan svarade 25 procent att det åtminstone hade blivit lite bättre medan 75 procent svarade att de inte påverkats.⁸³ Det är vanskligt att försöka särskilja effekten av en specifik lagstiftning i en turbulent omvärld men resultaten indikerar att lagen hittills haft en liten positiv påverkan på styrkeförhållandena mellan aktörerna i livsmedelskedjan. Det är emellertid först när samma sak mäts över en länge tid som det går att dra några slutsatser om utvecklingen och om lagstiftningen medfört en förbättrad konkurrens i livsmedelskedjan.

4.3.2 Otillbörliga handelsmetoders förhållande till inflation

Med anledning av den rådande höga inflationen valde Konkurrensverket att ställa en fråga om leverantörerna upplever att den höga inflationen har en negativ inverkan på handelsmetoderna i jordbruks- och livsmedelskedjan. På frågan svarade 48 procent ja, 16 procent nej och 36 procent vet inte.⁸⁴ Det kan vara en indikation på att handelsmetoder både förbjudna och tillåtna, till leverantörers nackdel, används mer frekvent till följd av den nu rådande höga inflationen.

Figur 4 Svar på frågan: upplever du att den höga inflationen har en negativ inverkan på handelsmetoderna i jordbruks- och livsmedelskedjan?

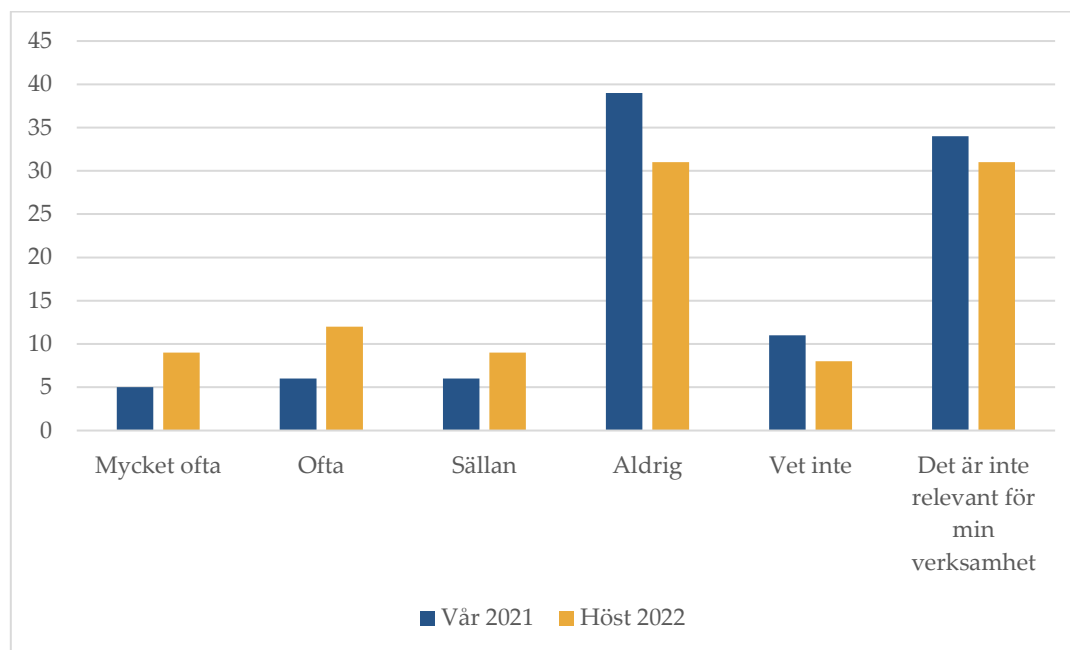


⁸³ Konkurrensverkets enkätundersökning om otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan, genomförd under perioden 28 september 2022–7 november 2022.

⁸⁴ Konkurrensverkets enkätundersökning om otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan, genomförd under 28 september 2022–7 november 2022.

En annan notering som gjordes var att förekomsten av otillbörliga handelsmetoder som rör rabatter och kampanjvaror ökat. Detta kan ses som ett uttryck för att både rabatter och kampanjer fått ökat fokus på grund av att konsumenterna söker efter lägre priser.

Figur 5 Svar på frågan om köpare begär att leverantören ska bära hela eller delar av kostnaden för rabatter i samband med marknadsföringskampanjer.



4.4 Ett nytt generellt verktyg behövs för att säkerställa effektiv konkurrens i olika branscher

Som framgår av ovan har Konkurrensverket i sin tillsyn kraftfulla verktyg för att ingripa mot enskilda företags agerande. Konkurrensen på en marknad kan emellertid också vara försvagad av andra, mer strukturella orsaker än enskilda företags agerande. Det kan också bero på ensidiga ageranden av företag som inte har en dominerande ställning, men som ändå kan vara skadliga för konkurrensen. Konkurrensverket har inte möjlighet att ingripa mot strukturella problem som omfattar en hel bransch. Det finns alltså orsaker till en svag konkurrens som Konkurrensverket i regel saknar effektiva verktyg att ingripa mot. Enligt Konkurrensverket behöver det konkurrensrättsliga regelverket utvecklas för att bli bättre anpassat till en modern ekonomi. Syftet är att få marknader att fungera bättre genom att komplettera det befintliga regelverket med fler möjligheter till framåtriktade åtgärder och utan att det behöver konstateras att företag brutit mot en förbudsbestämmelse.

Behovet av kompletterande verktyg i konkurrenstillsynen har bland annat blivit synligt i Konkurrensverkets granskningar av digitala plattformsmarknader⁸⁵ och byggmaterialindustrin⁸⁶.

⁸⁵ Konkurrensverket, *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige*, Rapport 2021:1.

⁸⁶ Konkurrensverket, *Konkurrensen i byggmaterialindustrin*, Rapport 2021:4.

Ett exempel på hur ett kompletterande konkurrensverktyg kan utformas är det som infördes i Storbritannien redan 2002 och som ger den brittiska konkurrensmyndigheten möjlighet att undersöka en marknad för att bedöma hur konkurrensen fungerar. Fokus ligger då på hela marknaden och på att hitta orsakerna till konkurrensproblemen. När eventuella problem har identifierats kan myndigheten vidta en eller flera åtgärder för att marknadens funktionsätt ska förbättras på hela den aktuella marknaden. Olika varianter av sådana marknadsundersökningar, med möjligheter att fatta framåtriktade beslut, har införts i Island och Grekland, och övervägs även i Tyskland Danmark och Norge. Den norska konkurrensmyndigheten har för livsmedelskedjan nämnt som exempel på hur en framåtriktad åtgärd kan se ut att det skulle kunna röra sig om att förbjuda exklusivavtal för butikslägen för kommuner, fastighetsägare och den norska dagligvaruhandeln i syfte att främja etablering av nya butiker.

Konkurrensverket ser också ett behov av att se över regelverket för koncentrationsprövningar utifrån att konkurrensen ska förväntas skadas i hela eller en väsentlig del av landet för att ett ingripande ska kunna bli aktuellt. På många områden är marknader mer lokala och förvärv som påverkar en mindre del av landet bör också kunna föranleda åtgärd för att bevara konkurrensen. En sådan översyn skulle exempelvis kunna utgå från den norska modell som beskrivits ovan.

5. Främjande av konkurrens

Vid sidan av Konkurrensverkets tillsynsuppdrag har myndigheten ett konkurrensfrämjande uppdrag som innebär att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och bland annat föreslå regelförändringar som bidrar till en bättre konkurrens. Främjandearbetet bedrivs på olika sätt. Ett sätt är genom Konkurrensverkets eget analysarbete och ett annat sätt är genom att initiera och finansiera extern forskning, så kallad uppdragsforskning.

5.1 En bred genomlysning av livsmedelsbranschen

Förutom arbetet med tillsynsutredningar har Konkurrensverket sedan hösten 2022 en strategisk satsning som syftar till att belysa betydelsen av konkurrens i kristider, bland annat inom sektorer såsom livsmedel, finans och drivmedel.

Den strategiska satsningen omfattar en bred genomlysning av konkurrensförhållandena i livsmedelskedjan. Undersökningen sker med utgångspunkt i de kraftiga prishöjningarna på livsmedel och lönsamhetens utveckling, exempelvis i grossistledet. Konkurrensverket kommer att presentera slutsatser, iakttagelser och peka på behov av åtgärder. Arbetet kommer fortgå så länge behov kvarstår, i vart fall under hela 2023, och kommer redovisas efter hand. Vissa delar kommer redovisas redan före sommaren.

Konkurrensverket undersöker bland annat följande områden:

- Kraftiga prisökningar och konkurrens. Undersökningen ska belysa hur livsmedelsbranschen fungerar i ljuset av de kraftiga prishöjningarna på livsmedel som har skett under det senaste året. En central frågeställning är om prisökningen på vissa livsmedel är högre för konsumenten än för dem som tillverkar och säljer maten, det vill säga vem tjänar på prishöjningarna?
- Konkurrensverket granskar om prisökningar på livsmedel skett efter prissignalering. Prissignalering innebär en form av offentligt informationsutbyte eller informationsöverföring mellan företag avseende framtida prisförändringar och prisstrategier.
- Pris- och sortimentsrevideringar i dagligvaruhandeln påverkar i hög grad vilka produkter konsumenterna kan köpa och priset på dessa. Sortimentsrevideringarna kan också påverka företags möjlighet att ställa om och erbjuda nya produkter utifrån förändrad konsumentefterfrågan. Detta är faktorer som påverkar konkurrensen. Om det nuvarande systemet för pris- och sortimentsrevideringar påverkar konkurrensen negativt är något som Konkurrensverket utreder.
- Ett koncentrerat grossistled. Konjunkturinstitutets rapport⁸⁷ redovisar en indikation om att partihandeln höjt sina priser mer än vad de högre kostnaderna motiverat mellan det andra kvartalet 2021 och det andra kvartalet 2022. Ökningen i såväl kostnader som priser har därefter ökat för många aktörer inom handeln. Mot denna bakgrund utreder Konkurrensverket hur ett koncentrerat grossistled påverkar prisbildningen.

⁸⁷ Konjunkturinstitutet (2022), *Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022*.

I sammanhanget kommer vi även att undersöka vilka effekter på konkurrensen som strukturförändringar inom dagligvarubranschen resulterat i.

- Förutsättningar för nyetablering av dagligvarubutiker. En viktig faktor för att minska marknadskoncentrationen och förbättra konkurrensen är att kommunerna i sin planläggning arbetar utifrån objektiva och konkurrensfrämjande grunder. Konkurrensverket har i tidigare rapporter lämnat rekommendationen att kommunerna bör ta fram riktlinjer och metodstöd för att stärka förutsättningar för nyetablering av dagligvarubutiker. Detta kan underlätta för nya aktörer att träda in på marknaden. Konkurrensverket undersöker om det skett förbättringar i kommunernas arbete avseende planläggning av handelsområden och marktilldelning av kommersiella lokaler.
- EMV och konkurrens. EMV kan ha en såväl vertikal som horisontell inverkan på konkurrensförutsättningarna i livsmedelskedjan. För vissa produktkategorier får dagligvaruhandeln en allt starkare position i relation till livsmedelsproducenter tack vare EMV. Konkurrensverket har tidigare konstaterat att EMV kan påverka konkurrensen både positivt och negativt. Sett till den senaste tidens kraftiga prishöjningar undersöker Konkurrensverket om EMV haft en prispressande eller prishöjande effekt och om EMV påverkat konkurrensen i olika led.
- Konsumenters val av butiker och varor. En effektiv konkurrens på en marknad kännetecknas bland annat av att konsumenter har möjlighet att göra medvetna och välinformerade val. Om konsumenter i högre utsträckning väljer bort den butik de brukar handla i och ersätter dyrare varor med billigare leder detta till ökad konkurrens mellan butiker och mellan varor och varumärken. Konkurrensverket kommer att undersöka konsumenters köpbeteenden under perioden med kraftiga prisökningar och identifiera eventuella hinder för konsumenter att göra välinformerade val.

5.2 Uppdragsforskning om prisökningar på livsmedel motiveras av kostnadsökningar

Konkurrensverket gav i november 2022 forskare vid Lunds universitet i uppdrag att undersöka den senaste tidens prisökning på livsmedel och konkurrensen i livsmedelskedjan.

Syftet med forskningsstudien är att kartlägga och analysera prishöjningarna primärt mellan industri och handel för att undersöka om priskonkurrensen eventuellt har ökat eller minskat. Ett annat syfte är att undersöka om kraftiga de prishöjningarna kan ha medfört att maktbalansen i livsmedelskedjan har förändrats. Analysen fokuserar på marknaden för konsumtionsmjölk och färskt kött (centralpackat i dagligvaruhandeln). Marknaderna är av flera skäl lämpade för en mer djupgående analys. För det första är försäljningsvärdet i dagligvaruhandeln förhållandevis hög, uppskattningsvis cirka 20 miljarder kronor, vilket motsvarar nästan 15 procent av försäljningsvärdet av livsmedel med svenskt ursprung. För det andra har prisökningen varit förhållandevis stor. Priset på konsumtionsmjölk hade enligt SCB ökat med cirka 23 procent (konsumtionsmjölk) respektive 19 procent (kött) i september 2022 jämfört med september 2021. För livsmedel som helhet var ökningen samma period cirka 16 procent. Det rör sig därför om förhållandevis stora prisförändringar i konsumtionsledet som troligtvis får ett stort genomslag längs hela livsmedelskedjan.

Eventuella resultat kan ge stöd för om den vertikala pristransmissionen mellan industri och handel har förändrats med de kraftigt höjda priserna. Resultaten kan i så fall stödja om så kallad greedflation föreligger eller inte, exempelvis i vilken utsträckning dagligvaruhandeln praktiserar ett procentpåslag även om deras egna kostnadshöjningar inte förefaller motivera det. Resultatet kan även ge indikation om maktförhållandet mellan industri och handel har förskjutits till följd av de kraftiga kostnads- och prisökningar i livsmedelskedjan. Projektet ska slutredovisas i slutet av 2023.

6. Avslutande kommentarer

Väl fungerande konkurrens skapar mervärden för konsumenterna i form av låga priser och ett rikt produktutbud. Konkurrensen har också en stor betydelse för hur en ekonomi kan hantera chocker och vilken effekt dessa kan få på konsumentpriser. Höga inträdeshinder och stela marknadsstrukturer gör det svårare för företag att ställa om och anpassa sig till förändringar i utbud och efterfrågan. Det ökar risken för att till exempel brist på insatsvaror resulterar i höjda konsumentpriser. Om konsumenter har svårt att byta leverantör har de svårare att stå emot prisökningar. För att uppnå väl fungerande marknader krävs en kraftfull konkurrenspolitik och en aktiv tillämpning av konkurrensreglerna – det gäller såväl under kriser som under mer normala förhållanden, och såväl i hög- som lågkonjunktur.

På marknader med effektiv konkurrens måste företagen anstränga sig mer för vara konkurrenskraftiga, till exempel genom att se över inköp och öka produktiviteten för att motverka kostnadsökningar som de möter. Detta för att inte riskera att tappa försäljning till konkurrenter som kanske lyckas bättre med omställningen eller som erbjuder produkter som inte påverkas av kostnadsökningar i samma utsträckning. De ökade priserna på livsmedel har gjort att konsumenterna blivit mer rörliga. Hushållens minskade marginaler ökar deras vinst av att byta till mer konkurrenskraftiga alternativ. Det är därför nu ett bra tillfälle för aktörer i livsmedelskedjan att konkurrera hårdare, locka till sig nya kunder och expandera sin verksamhet. Det finns vissa indikationer på att företag tar tillvara på denna möjlighet. Det bör de fortsätta göra.

Genom aktiva och informerade val kan konsumenterna påverka konkurrensen. I tider med höga prisökningar behöver konsumenter vara extra uppmärksamma, jämföra olika alternativ och titta på jämförelsepriser. Butiker ska – i enlighet med Konsumentverkets föreskrifter⁸⁸ – ange pris och jämförpris tydligt och korrekt, så att konsumenter på ett enkelt sätt kan beräkna den sammanlagda kostnaden för varorna. För att minska kostnader för inköp av livsmedel kan konsumenten vara aktiv och se över var man kan handla den vara man vill ha till det bästa priset. Här bör man väga in både den fysiska butikshandeln och e-handeln av livsmedel på både traditionella e-handelsplattformar och i nya distributionsmodeller som exempelvis erbjuder köp direkt från en lantbrukare eller från ett livsmedelsproducerande företag.

Som nämnts i inledningen är detta en inledande analys och redogörelse av marknadsstrukturerna, marknadsutvecklingen och Konkurrensverkets arbete på livsmedelsområdet. Konkurrensverket kommer som tillsynsmyndighet över konkurrenslagen och lagen om otillbörliga handelsmetoder fortsätta att bevaka livsmedelskedjan och ingripa där vi ser överträdelser av regelverken som skadar konkurrensen och konsumenterna. Konkurrensverket kommer vid sidan av detta genomföra den breda genomlysning av livsmedelskedjan som nämnts ovan. Genom denna kommer vi få svar på hur väl konkurrensen fungerar och även kunna föreslå åtgärder som säkerställer en väl fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna.

⁸⁸ Konsumentverkets föreskrifter om prisinformation, KOVFS 2012:01.

Finansmarknaden



3

Innehåll – Finansmarknaden

1. Inledning	1
2. Marknaden för bolån	2
3. Inlåningsmarknaden	5
4. Fondmarknaden	6
5. Aktiemarknaden	8
6. Konsumenternas trögrörlighet minskar konkurrensen inom finanssektorn.....	9
7. Varför rör sig inte bolåneräntor och sparräntor lika snabbt uppåt?	11
8. Rekommendationer.....	12

1. Inledning

Den finansiella tjänstesektorn är en viktig del av hushållens ekonomi på flera sätt. Å ena sidan står utgifter för bolån för en betydande del av de svenska hushållens utgifter. Å andra sidan har svenska hushåll finansiella likvida tillgångar, såsom sedlar, mynt, banksparande, och räntebärande värdepapper, fondandelar eller noterade aktier som snabbt kan användas för betalningar eller sparas för framtida konsumtion.¹

Resultatet av den kris som uppstått med anledning av Rysslands invasion av Ukraina; högre inflation, stigande el- och drivmedelspriser, stigande räntor, samt fallande aktie- och bostadsmarknad är därmed att bolånetagare har fått ökade kostnader och småsparare har fått mindre likvida tillgångar. Sammantaget har detta gett hushåll betydligt mindre marginaler att röra sig med. Detta påverkar både hushållens förmåga att konsumera och spara, samt bolånetagares återbetalningsförmåga.

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att de fyra storbankskoncernerna, Nordea AB (Nordea), Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Svenska Handelsbanken AB (SHB) och Swedbank AB (Swedbank), tillsammans har en mycket stark ställning gällande in- och utlåning samt kreditgivning.² Detta trots att det finns relativt många verksamma aktörer på dessa marknader. Inlåsnings effekter och konsumenters dåliga kundnöjdhet har setts som förklaringar och detta har i sin tur resulterat i bankers höga avgifter, marginaler och lönsamhet.

Det finns dock vissa tecken på att konkurrensen på finansmarknaden har förbättrats de senaste åren. Konkurrensverket kan konstatera att kundnöjdheten och användandet av flera banker för olika tjänster har ökat något. Utöver detta har bankers genomsnittliga bruttomarginaler, fondförvaltningsavgifter och courtage för handel av aktier börjat sjunka.

En konkurrenspolitik som ger goda förutsättningar för utveckling av väl fungerande marknader bör enligt Konkurrensverkets bedömning vägledas av att konsumenterna har goda förutsättningar att välja, att det inte finns onödiga hinder för företag att träda in och utmana etablerade företag på olika marknader, att företagen konkurrerar under lika villkor och att spelreglerna är enkla och effektiva. Detta blir än viktigare i kristider.

¹ Michael K. Andersson och Roine Vestman, FI-analys 28: Svenska hushålls likvida tillgångar, Finansinspektionen, 21 januari 2021.

² Konkurrensverket, Storbankskoncernernas olika verksamheter, Rapport 2016:2, mars 2016.

2. Marknaden för bolån

Hushållens bolån har ökat med 7,9 procent per år i genomsnitt de senaste 20 åren och 2021 utgjorde det 82 procent av hushållens totala lån. Några av orsakerna till att hushållen lånat allt mer är god inkomstutveckling, lägre boendekostnader inklusive lägre bolåneräntor och snabbt stigande bostadspriser. Detta har gett hushållen ökad möjlighet att ta allt större lån till en lägre kostnad. Det finns även strukturella faktorer på bostadsmarknaden som har bidragit till att efterfrågan på bolån har ökat. Hit räknas höga byggkostnader, ett ökat bostadsbyggande och omvandlingar av hyresbostäder till bostadsrätter.

För att minska hushålls sårbarhet med anledning av bolån infördes 2016 och 2018 ett bolånetak och amorteringskrav. Skuldutvecklingen dämpades efter detta men tog sedan ny fart under coronapandemin.³ Med anledning av coronapandemin gavs banker möjlighet att ge undantag från amorteringar på hela eller delar av sina bolån till och med augusti 2021.⁴ Ändrade eller pausade amorteringskrav har även diskuterats inom ramen för krisen 2022, men Finansinspektionen bedömer att detta inte är en träffsäker eller ändamålsenlig åtgärd givet rådande situation.⁵

Det är möjligt för hushåll att ansöka om undantag ifrån amorteringskravet på grund av särskilda skäl som inte gick att förutspå vid lånetillfället, till exempel på grund av kraftigt ökade utgifter med anledning av stigande elpriser. Det är däremot inte möjligt att ansöka om undantag med anledning av räntekänslighet och stigande räntor, och de senaste åren har bankerna utgått ifrån att bolånetagare ska klara av räntebetalningar, amorteringar och övriga levnadskostnader även vid en bolåneränta på 6 och 7 procent.⁶

I dag är fler hushåll än någonsin känsliga för högre ränta. En högre andel hushåll skulle få underskott när man nu antar att deras bolåneränta ökar till 7 procent.⁷ På grund av hushållens höga belåningsgrad och därmed ökade räntekänslighet, samt olämpligheten i nuvarande kris att lätta på amorteringskraven, finns det än större incitament för hushållen att konkurransutsätta olika banker för att få lägre bolåneräntor och avgifter.

Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige: Bankmarknaden" från 2018 visar att de fyra stora bankernas andel av bolånemarknaden har minskat gradvis under de senaste 10–15 åren. De fyra största av de mindre bolånegivarna, SBAB, Länsförsäkringar, Danske Bank och Skandiabanken, har samtliga ökat sina andelar sedan december 2004. Tillsammans har de fyra "utmanarna" på bolånemarknaden under perioden december 2004 till juni 2017 ökat sin marknadsandel från 12 till 19 procent på bekostnad av de fyra storbankerna.

³ Finansinspektionen, Den svenska bolånemarknaden 2022 (pdf, fi.se)

⁴ Undantaget gällde inte för nya bolånetagare.

⁵ Finansinspektionen, Inte rätt läge att lätta på amorteringskrav | Finansinspektionen, 14 oktober 2022.

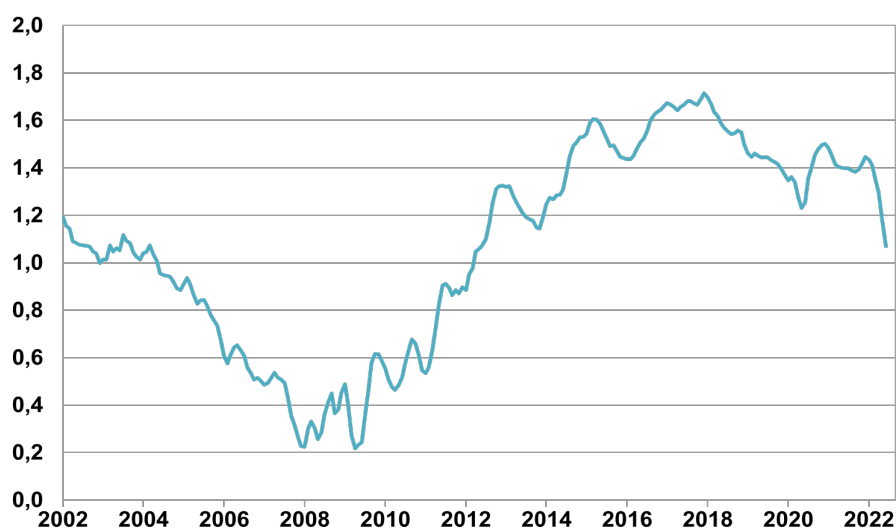
⁶ Finansinspektionen, Om undantag från amorteringskrav | Finansinspektionen, 20 september 2022.

⁷ Finansinspektionen, Den svenska bolånemarknaden, Dnr 22-11130, 20 april 2022, s. 32.

Utmanarnas ökade marknadsandelar verkar dock inte ha lett till en kraftig konkurrens gällande bolåneräntor. Konkursverket konstaterade 2016 att storbankernas kraftigt ökade bruttomarginaler visserligen indikerade att priskonkurrensen kan ha minskat, men att det också kan ha varit en effekt av exempelvis ökade kapitalkrav.⁸ År 2018 visade Konkursverket även att skillnaden mellan den genomsnittliga boräntan för de fyra storbankerna och för de fyra utmanarna för olika bindningstider i allmänhet inte större än cirka 0,1 procentenheter.

En annan indikation på att priskonkurrensen är på väg att förbättras är att de genomsnittliga bruttomarginalerna som kontinuerligt ökade sedan Finanskrisen 2007–2008 började sjunka år 2018 och nu är på samma nivå som i början av 2000-talet, vilket illustreras i Figur 1.

Figur 1. Bankernas bruttomarginal på bolån, bankernas faktiska utlåningsränta minus deras finansieringskostnad⁹



Bolånemarknaden har varit föremål för regelreformer de senaste åren. Ett exempel är att företagen som verkar på marknaden sedan den 1 juni 2015 måste informera sina kunder om de genomsnittliga räntorna på lämnade bostadskrediter (snittränta).¹⁰ Syftet är att konsumenterna ska ha goda möjligheter att fatta välgrundade beslut om sina bolån. Konkursverket har emellertid befarat att denna reglerade informationsgivning är något som, tvärt emot dess intentioner, riskerar att leda till minskad konkurrens och högre marginaler på bolån. Detta eftersom bolånemarknaden kännetecknas av hög koncentration och trögörliga kunder – faktorer som kan underlätta så kallad tyst samordning mellan aktörerna, exempelvis via prissignalering.^{11,12}

⁸ Konkursverket, Storbankskoncernernas olika verksamheter, Rapport 2016:2, mars 2016.

⁹ Finansinspektionen. Bankernas bruttomarginal på bolån, 8 november 2022.

¹⁰ Finansinspektionen, FFFS 2015:1, Föreskrifter och allmänna råd om information om ränta på bostadskrediter.

¹¹ Konkursverket, Remissvar på Finansinspektionens förslag till föreskrifter och allmänna råd om information om ränta på bostadskrediter, dnr 620/2014.

¹² Konkursverket, Storbankskoncernernas olika verksamheter, Rapport 2016:2, mars 2016, s. 43.

Konkurrensverket vill därför påminna hushållen om att snitträntan är den genomsnittliga bolåneräntan som kunder fått, vilket innebär att vissa bolånetagare fått högre bolåneränta och vissa fått en lägre bolåneränta. Den som jämför och förhandlar aktivt om bolåneräntan har störst chans att få en högre ränterabatt på bolåneräntan och därmed få en lägre bolåneränta. Snitträntan är inte en lägstanivå som hushållen per automatik bör nöja sig utan det är viktigt att konkurrensutsätta bankerna.

3. Inlåningsmarknaden

I maj 2022 ändrade Riksbanken sin styrränta till 0,25 procent. Detta var den första positiva styrräntan sedan september 2014. Sedan dess har Riksbanken successivt höjt sin styrränta och i skrivande stund är den 2,50 procent (30 november 2022).¹³ Riksbankens höjda styrränta har följts av att mindre banker gör aktiva annonskampanjer om höjda sparräntor till allmänheten för att attrahera fler kunder som är intresserade av att ta del av högre räntor på sina sparpengar. Storbankerna gör inte sådana reklamkampanjer. När företaget Compricer, som specialiserar sig på prisjämförelse för privatekonomi, tittade på räntan för att binda 100 000 kronor för ett år hos 15 olika banker fann man att de mindre bankerna generellt erbjuder högre sparränta, upp till 3,5 procent. De traditionella storbankernas ränta låg generellt lägre, mellan 1,95 till 2,95 procent.¹⁴

Konkurrensverkets tidigare rapporter visar att storbankernas marknadsandel när det gäller inlåning har minskat över tid. I början av 2000-talet hade de fyra storbankskoncernerna tillsammans närmare 80 procent av inlåning från den svenska allmänheten. 2015 hade detta minskat till strax under 70 procent. Alltså finns det ett tecken på positiv utveckling av konkurrensen på inlåningsmarknaden även om storbankerna fortfarande dominerar.

¹³ Sveriges riksbank, Styrränta, in- och utlåningsränta (riksbank.se).

¹⁴ Sveriges Radio, Små banker lockar med höga sparräntor - Nyheter (Ekot), 14 augusti 2012.

4. Fondmarknaden

Fondsparandet är högt i Sverige, både mätt i andel av befolkningen som sparar i fonder och i jämförelse med andra länder.¹⁵ Fondsparande är en vanlig sparform, 2021 hade 7 av 10 svenska sparande i privata fonder¹⁶, och dessutom en viktig sparform, 2019 utgjorde fonder 30 procent av hushållens finansiella tillgångar.¹⁷

Konkurrensverkets rapport från 2015 "Den svenska fondmarknaden – en fördjupning" visar att antalet fondbolag och fonder hade ökat kraftigt de senaste åren. En viktig förklaring till detta var ökad internationell konkurrens, vilket i sin tur till stor del berodde på en ökad internationell harmonisering av regleringen.

Det finns flera sätt att titta på hur stor en aktör är på fondmarknaden. Ett sätt är att titta på hur stor andel av totala fondförmögenheten i Sverigeregistrerade fonder som en aktörs fonder står för, oavsett vem som mäklat handeln.^{18,19} Ett annat sätt är att titta på hur stor andel av totala fondförmögenheten i Sverigeregistrerade fonder som köpts hos en mäklare, oavsett om det är mäklarens egna fonder eller någon annan mäklares fonder.

Oavsett vilket av dessa två perspektiv man tar har storbankerna en fortsatt stark ställning även på fondmarknaden. 2021 stod storbankernas egna fonder för 65 procent av den totala fondförmögenheten.²⁰ Det finns dock vissa tecken på ökad konkurrens. 2015 var storbankernas gemensamma andel av den totala fondförmögenheten i sverigeregistrerade fonder över 50 procent, vilket var en kraftig nedgång ifrån drygt 80 procent i början av 2000-talet.²¹

Konkurrensverkets rapport från 2015 visar en trend med sjunkande förvaltningsavgifter, vilket tyder på att konkurrensen ökat. Även analyser av vilka faktorer som påverkar förvaltningsavgiften för fonder indikerar att konkurrensen mellan fondbolagen är påtaglig.²² Överlag indikerar resultaten att det finns priskonkurrens mellan fondbolagen på den svenska marknaden.²³

¹⁵ Konkurrensverket, Kundrörlighet på fondmarknaden, Uppdragsforskningsrapport 2015:6, oktober 2015, s. 12.

¹⁶ Fondbolagens förening, Så väljer vi fonder: kvinnor tar råd, män väljer själva, 19 april 2021.

¹⁷ Michael K. Andersson och Roine Vestman, FI-analys 28: Svenska hushålls likvida tillgångar, Finansinspektionen, 21 januari 2021, s. 2–3. (Värdet är exklusive pensionstillgångar och onoterade aktier.)

¹⁸ Fondbolag är bolag som har tillstånd att bedriva fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder. Lag (2004:46) om värdepappersfonder (riksdagen.se)

¹⁹ En mäklare agerar mellanhand mellan köpare och säljare på finansmarknaden mot betalning. En aktiemäklare/fondmäklare gör upp affärer om köp och försäljning av aktier, fonder och liknande värdepapper för kunders räkning. Exempel på mäklare är traditionella banker och nätmäklare.

²⁰ Konkurrensverkets egna beräkningar. Datakälla: Morningstar.

²¹ Konkurrensverket, Den svenska fondmarknaden – en fördjupning, Rapport 2015:8, oktober 2015, s. 88.

²² Ibid, s. 8.

²³ Ibid, s. 91.

Att konkurrensen har ökat stöds av att det 2020 beskrevs att det skett en prispres på fondmarknaden, bland annat på grund av debatter kring dyra fonder med mindre god utveckling och ökad medvetenhet om vilka negativa effekter som höga avgifter har på avkastningen.²⁴ En förklaring till ökad diskussion och medvetenhet är att flera mäklare introducerat indexfonder som inte har någon förvaltningsavgift. Utöver detta började en aktör år 2021 erbjuda handel med fonder utan några fondavgifter upp till 50 000 kronor, vilket är ytterligare ett sätt att öka konkurrensen mellan mäklare.²⁵

Konkurrensverket vill uppmärksamma fondsparare på att det finns mäklare som utmanar den traditionella affärsmodellen när det gäller handel med fonder. Dessa erbjuder handel av vissa fonder som övriga mäklare erbjuder men till en reducerad förvaltningsavgift. Detta görs genom att återbetala den provision som skulle tillfalla företaget då den förmedlar handeln till fondspararen.²⁶

Det finns således möjlighet för fondsparare att konkurrensutsätta aktörer på fondmarknaden på flera sätt. Ett sätt är att se över sina fondinnehav och välja det billigaste av likvärdiga alternativ. Ett annat är att se över den avgift som mäklare tar ut för handel av en specifik fond och välja att handla hos den med lägst avgift.

²⁴ Placera, Så bra är bolagen som ger fonrabatt, 29 januari 2020.

²⁵ Avanza, Avanza först i Sverige med att ge tillbaka fondavgiften för alla som ännu inte sparat ihop 50 000 kr, 9 mars 2021.

²⁶ Placera, Så bra är bolagen som ger fonrabatt, 29 januari 2020.

5. Aktiemarknaden

Under 2020 skedde en rekordökning av antalet svenska privatpersoner som hade aktier i svenska aktiebolag. I slutet av året ägde 2,1 miljoner privatpersoner aktier, vilket motsvarar 20 procent av folkmängden i Sverige.²⁷

Det finns flera förklaringar varför antalet svenska privatpersoner som sparar i aktier har ökat. En anledning är att det blivit enklare att investera i aktier. Förr i tiden fick privatpersoner besöka ett kontor, i dag räcker det med att använda en dator eller mobiltelefon. En annan anledning är introduktionen av ISK-kontot 2012, en kontoform där det inte finns en bestämd skatt på 30 procent på realiserad vinst utan en fast schablonskatt som beror på statslåneräntan i kombination med kontots genomsnittliga värde. Eftersom ISK beskattas baserat på värdet på kontot och inte vinsten vid en försäljning, kan privatpersoner handla med aktier utan att det ökar skatten. Detta är sannolikt en bidragande anledning till att ISK har varit en sådan småspararsuccé.

I samband med handel av aktier tar mäklaren ut en avgift, ett så kallat courtage. Det är courtaget som är mäklarens intäkter för värdepappershandel. I Sverige finns det ett antal nischbanker som har specialiserat sig inom aktiehandel och de har som affärsidé att konkurrera med storbankerna genom att erbjuda aktiehandel till mycket konkurrenskraftiga courtagenivåer och till och med gratis upp till ett visst sparbelopp.

Att de nischade bankerna har ökat konkurrensen mellan banker för att få förmedla småsparares aktiehandel är tydligt. 2013 beskrevs det att ett "priskrig" utbrutit och sedan dess har även storbankerna fått ändra sin affärsmodell och sina courtagenivåer. Till exempel blev Swedbank 2019 den första storbanken att börja erbjuda gratis handel för kunder med mindre än 100 000 kronor i sparande och 2020 sänkte SEB minsta möjliga avgift för handel i aktier och värdepapper från 20 kronor till 1 krona.²⁸

För småsparare finns det all anledning att se över sina alternativ när det kommer till vilken mäklare som de ska handla sina aktier genom. Det finns dessutom inget legalt eller tekniskt hinder för kunder att sprida ut sin handel hos flera mäklare som erbjuder gratis courtage upp till en viss sparnivå. I kristider då hushållens marginaler minskar blir det ännu viktigare för småsparare att säkerställa att deras investeringar i aktier inte äts upp av aktiemäklares höga courtage.

²⁷ Euroclear Sweden, Aktieägandet i Sverige 2020, 26 februari 2021.

²⁸ Hans Bolander, SEB ger sig in i priskrig om courtage (di.se), *Dagens Industri*, 23 september 2020.

6. Konsumenternas trögrörlighet minskar konkurrensen inom finanssektorn

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport från 2018 "Byta bank, komplettera eller klaga" visar att bankkundens benägenhet att byta eller komplettera banker är låg trots att det har ökat i jämförelse med de tidigare undersökta åren.²⁹ Överlag anser författaren att "couldn't care less"-attityden har bidragit till en trögrörlighet av bankkunder trots att antalet banker har ökat och en reglering som underlättar byte. Analysen visar att flytt av bank-affärer är helt driven av faktorer som brist på engagemang, det vill säga både känslan av hur bekväm/intresserad man är av ett byte och uppfattningen om hur mycket man har att vinna på att byta.³⁰

Konkurrensverkets rapport från 2016 visar att låg kundrörlighet mellan banker även kan förklaras av bristande intresse för och kunskaper om finansiella tjänster, indirekta byteskostnader, transaktionskostnader och inlärningskostnader.³¹ Det är således viktigt ur konkurrenshänseende att det finns goda förutsättningar för både privat- och företagskunder som vill byta bank att kunna göra detta, exempelvis genom att den administrativa hanteringen inte är för betungande för kunden.³²

I dag är det inte särskilt svårt att byta bank. För att underlätta för bankkunder att byta bank har Svenska Bankföreningen, tillsammans med sina medlemsbanker, tagit fram gemensamma rutiner för bankbyte och faktablad.³³ Bankerna har därför ett gemensamt system som underlättar bankbyte när det gäller konton och betaltjänster. Det är den nya banken som hjälper kunden att öppna nya konton och tjänster och att avsluta konton och tjänster hos den gamla banken. Det bör inte ta mer än tre till fem dagar, även om det kan ta längre tid att få nya bankkort. I denna rutin ingår dock inte lån, aktier, fonder, andra värdepapper, pensionssparande med mera. Att flytta lån ingår inte heller i bankernas gemensamma rutin för bankbyten och kan därför ta lite längre tid.³⁴

Vad gäller konsumenternas beteende på fondmarknaden visar Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport från 2015 att konsumenter som har fondkonto hos en storbank är mer passivt inställda till sitt sparande och föredrar få sparformer och att kunna samla sina finansiella produkter och tjänster hos en enda aktör. Dessa kunder tenderar också vara mindre rörliga än de som inte är kunder hos storbankerna, inte bara vad gäller antal fondbyten utan även byten mellan fondbolag.³⁵ Dessutom visar rapporten att konsumenter överlag föredrar att samla sitt sparande och andra finansiella tjänster hos en och samma aktör. Detta verkar inte drivas av eventuella kostnadsfördelar, exempelvis rabatter, utan snarare av att konsumenten uppfattar det som bekvämt.

²⁹ Konkurrensverket, Byta bank, komplettera eller klaga, Uppdragsforskningsrapport 2018:4, maj 2018, s. 73.

³⁰ Ibid, s. 73.

³¹ Konkurrensverket, Storbankskoncernernas olika verksamheter, Rapport 2016:2, mars 2016, s. 67.

³² Ibid, s. 68.

³³ Svenska bankföreningen, Byta bank - privatperson

³⁴ Konsumenternas.se, Välja och byta bank - Så här gör du! | Konsumenternas.

³⁵ Konkurrensverket, Den svenska fondmarknaden – en fördjupning, Rapport 2015:8, oktober 2015, s. 64.

Andra kunder har en mer aktiv inställning och sprider ut sitt sparande i flera sparformer och hos flera aktörer.³⁶ Konsumenter som har ISK som sparform i större utsträckning, konsumenter som har större sparvolym eller konsumenter som även har andra sparanden, exempelvis i aktier, är mer rörliga än de som har direktsparende, de som har mindre sparvolym eller de som endast har fonder och vanligt sparkonto.³⁷ De som har en uppfattning om nivån på de egna fondavgifterna och den historiska avkastningen byter fonder oftare, är mer priskänsliga och bevakar/jämför sina fonder oftare. Detta är i linje med att konsumenter som har större intresse och kunskap om sina innehav och finans-marknaden också är mer rörliga.³⁸

³⁶ Konkurrensverket, Kundrörlighet på fondmarknaden, Uppdragsforskningsrapport 2015:6, oktober 2015, s. 8.

³⁷ Ibid, s. 8.

³⁸ ibid s. 32.

7. Varför rör sig inte bolåneräntor och sparräntor lika snabbt uppåt?

Enligt SCB:s finansmarknadsstatistik för september 2022 uppgick snitträntan på nya bostadslån till 3,07 procent,³⁹ vilket kan jämföras med 1,83 procent för april 2022. Under samma period ligger den genomsnittliga inlåningsräntan på 0,41 procent, en liten höjning från 0,08 procent april 2022.⁴⁰

En intressant fråga är varför bankernas sparräntor rör sig trögt uppåt medan bolåneräntor rör sig snabbt uppåt, ofta direkt efter Riksbankens höjning av styrräntan.

Vissa banker har framfört att den riskskatt som började gälla den 1 januari 2022 har bidragit kraftigt till ökade kostnader och att inlåningsräntorna därför behöver hållas nere.⁴¹ Syftet med införandet av riskskatten för vissa kreditinstitut är att vid en finansiell kris riskerar dessa kreditinstitut att orsaka väsentliga indirekta kostnader för samhället. Avsikten med införandet är att stärka de offentliga finanserna vid en eventuell framtida finansiell kris. Endast de kreditinstitut med skulder över 150 miljarder kronor omfattas av skatten och 2019 bedömdes totalt 21 kreditinstitut, som tillhör nio koncerner, omfattas av riskskatten.

En del marknadsaktörer har framfört att riskskatten kommer att leda till högre räntor till bankernas kunder. Konkurrensverket bedömde däremot i sitt remissyttrande att riskskatten, eftersom den enbart träffar de större kreditinstituten, skulle kunna medföra bättre konkurrens på marknaden, vilket kännetecknas av stordriftsfördelar, inlåsnings effekter och infarktursamarbeten och trögrörliga kunder. De mindre bankerna skulle kunna utgöra ett konkurrenstryck under förutsättning att de erbjuder lägre räntor på bolån och företagskrediter än de större bankerna och att fler kunder som en följd av det byter bank.

En förklaring till varför bankers bolåneränta och sparränta inte ökar i samma takt är att bankerna tjänar pengar på skillnaden mellan dessa. Bankkundernas trögrörlighet att söka sig nya banker som erbjuder attraktiva erbjudanden för sparande verkar ha bidragit till att banker, och då framförallt storbankerna, inte anstränger sig att snabbt erbjuda högre sparräntor. Alltså kan den marknadsmakt som storbankerna erhåller ha lett till att sparräntor rör sig trögrörligt uppåt. För vissa marknadsaktörer kan nya ekonomiska lägen, såsom de som skapas under kristider, således vara bra tillfällen att expandera sina verksamheter och locka till sig nya kunder.

³⁹ SCB, Finansmarknadsstatistik september 2022, 27 oktober 2022.

⁴⁰ SCB, Finansmarknadsstatistik april 2022, 27 maj 2022.

⁴¹ Lovisa Eklund, "Därför vägrar banker att höja sparräntan", *SvD Näringsliv*, 2 juni 2022. (Uttalande av Kicki Westerståhl, chef på Konsumenternas bank- och finansbyrå).

8. Rekommendationer

I kristider är det av stor betydelse att konkurrensen fungerar väl i en sådan sektor som finanssektorn då den står för en viktig och betydande del av hushållens ekonomi. Konkurrensverket vill därför framföra följande rekommendationer.

- De stigande bolåneräntorna leder till att fler hushåll vill säkra sina boendekostnader genom att binda sin boränta. En sannolik följd effekt av detta är att fler hushåll i framtiden kommer behöva lösa sina bolån i förtid.

Finansinspektionen uppmärksammade i sin rapport "Konsumentskyddsrapport 2022" att det bör vara billigare och mer rättvist när konsumenterna vill lösa sitt bolån i förtid. Konkurrensverket instämmer att det är särskilt viktigt att konsumenterna som vill säga upp bundna lån i förtid inte drabbas av krav på omotiverat hög ersättning till banken. En bättre utformad ränteskillnadsersättning kan främja konkurrensen på bolåne-marknaden genom att den minskar risken för att ersättningen blir ett hinder för konsumenterna med bunden ränta att byta bank och kan skydda konsumenterna med svag förhandlingskraft från att betala mer när de säger upp sitt lån.⁴² Konkurrensverket välkomnar därför att regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att analysera ränteskillnadsersättningens utformning.

- Hushåll kan få bättre bolåneränta genom att förhandla med sin bank, eller byta bank. Det lönar sig att vara aktiv och jämföra räntor mellan banker och andra kreditinstitut. I kristider då hushåll får mindre marginaler finns det mer att vinna på att vara aktiv och konkurrensutsätta banker.
- Nu när sparräntor återigen blivit positiva konkurrerar mindre banker mer aggressivt genom att erbjuda bättre räntor än storbankerna och marknadsför sig mer för att locka nya kunder. Det har blivit mer lönsamt för kunder att byta till den bank som erbjuder det bästa erbjudandet.
- De kunder som inte vill byta bank helt och hållet kan välja att använda flera banker för olika tjänster. Storbankerna lyfter gärna fram att de erbjuder ett paket av tjänster, vilket innebär att de inte kan eller behöver konkurrera aggressivt på någon specifik tjänst. Konkurrensverket anser dock att hushåll och kunder bör överväga att använda sig av flera banker eller byta helt till den bank som erbjuder dem det bästa paketet av tjänster som de anser relevanta. I kristider är detta sannolikt bolåneräntan och sparräntan.
- Sparkonton hos banker och kreditmarknadsbolag i Sverige omfattas av den statliga insättningsgarantin upp till 1 050 000 kronor per person och institut. Det finns därmed ingen risk med att använda en mindre, nischad bank sett till avsaknad av insättningsgarantin.

⁴² Finansinspektionen, Konsumentskyddsrapport 2022, 7 april 2022.

- Det finns flera sätt för hushåll att jämföra sin ränta med olika långivares genomsnittsräntor. Några webbsidor, bland annat Konsumenternas bank- och finansbyrå, publicerar jämförelser över annonserade boräntor och lånets löptider samt genomsnittsräntor för nya, omförhandlade och förlängda lån för varje månad. Utifrån utannonserade räntor kan man ofta förhandla med banken för att få rabatt. Det är också viktigt att ta reda på hur länge den förhandlade rabatten gäller. Det finns även företag som konkurrensutsätter ett större antal banker och förhandlar fram bästa bolåneräntan.
- På marknaden för handel av fonder och aktier finns det i dag flera aktörer som konkurrerar genom att erbjuda handel till konkurrenskraftiga fondavgifter och courtage. Flertalet aktörer erbjuder dessutom gratis handel upp till ett visst belopp. Eftersom dessa avgifter har stor påverkan på hur mycket av fond- och aktie-utvecklingen som tillfaller den som sparar bör kunder utnyttja denna konkurrens.
- Kristider är bra tillfällen för aktörer inom den finansiella tjänstesektorn att konkurrera hårdare och expandera sin verksamhet till nya affärsområden. Detta då hushållens minskande marginaler ökar deras vinst av att byta till mer konkurrenskraftiga alternativ. Detta bör företag ta tillvara på.

Energimarknaden

4



Innehåll – Energimarknaden

1. Inledning	1
2. Elproduktion och elkonsument i Sverige.....	3
2.1 Energisparkampanjer då och nu	3
2.2 Aktiva kunder är viktiga för konkurrensen	4
3. Överföring och prissättning av el	6
3.1 Elpriset bestäms av marginalprissättning	7
3.2 Elpriset varierar i olika områden i Sverige.....	7
3.3 Prissäkringsinstrument för att hantera osäkerheter.....	8
3.4 Balansering har blivit dyrare och mer riskfylld.....	10
3.5 Stor osäkerhet om krisens effekter på investeringar.....	11
3.6 Prisökningar på fjärrvärme.....	11
3.7 Åtgärder mot höga energipriser	12
4. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	14

1. Inledning

Priset på el har stigit kraftigt i Sverige och i många andra europeiska länder under 2022. En bidragande orsak är minskad tillförsel av energikällan naturgas till Europa efter Rysslands invasion av Ukraina. Energi kommer från olika naturresurser, som sol och vind, men även från fossila bränslen som naturgas och olja. Olika kraftverk omvandlar sedan energin till el.

Även om Sverige bara använder naturgas på marginalen jämfört med många andra europeiska länder så påverkar ett högre naturgaspris ändå svenska elpriser. Det beror på att elpriset för varje timme bestäms av det dyraste avropade budet på elbörsen (så kallad marginalprissättning). Om efterfrågan är hög, eller billig elproduktion faller bort på grund av väderförhållanden eller underhåll, blir dyrare kraftslag prisbildande. Under 2022 drabbades också ovanligt många kärnkraftverk i bland andra Sverige, Frankrike och Belgien av oförutsedda underhållsbehov.¹ Det är framför allt de direkta orsakerna till höjda elpriser som avhandlas i denna analys.

Länderna i Europa har knutit ihop sina elnät och skapat en europeisk energimarknad, vilket minskat enskilda länders behov på överkapacitet och lett till en större samvariation i olika länders elpriser. Elpriserna för hushållen är höga i många länder i Europa.² De svenska elpriserna för elintensiva företag har i ett historiskt perspektiv varit låga relativt många av Sveriges konkurrentländer.³

Högre energipriser har bidragit till en kraftig uppgång i inflationen (KPIF) i Sverige. I januari 2023 uppmättes inflationstakten enligt KPIF (Konsumentprisindex med fast ränta) till 9,3 procent, månadsförändringen från december 2022 till januari 2023 var minus 1,3 procent. Månadsförändringen har främst påverkats av sjunkande elpriser.⁴

Energipriser ingår i konsumentprisindex (KPI) som visar hur konsumentpriserna i genomsnitt utvecklar sig för hela den privata inhemska konsumtionen. En högre ökningstakt i energipriserna har en direkt effekt på KPIF-inflationen. Prisökningar på energi har dessutom indirekta effekter på KPIF genom företag som tvingas höja sina priser till följd av ökade energikostnader. En osäkerhetsfaktor för inflationens fortsatta utveckling är därför hur energipriserna utvecklas. En särskilt stark koppling finns mellan el- och livsmedelspriserna eftersom högre energi- och elpriser påverkar den totala utgiftsposten för jordbrukare och livsmedelsindustrin som måste kompensera sig genom att höja livsmedelspriserna. Det är

¹ Dagens PS, *Ringhals 4 missar hela vintern – kärnkraft strular i många länder*, 5 december 2022.

² Ekonomifakta, *Elpriser internationellt*, 8 december 2022. Inklusiva skatter och avgifter var genomsnittliga priset på el för hushåll i Sverige högre än i Norge och Finland, men lägre än i Danmark och Tyskland. Data från den europeiska statistikmyndigheten Eurostat.

³ Tillväxtanalys, *Elin – ekonomiska effekter av elintensiv industri*.

⁴ Med inflation menas här konsumentprisindex med fast ränta (KPIF). Inflationstakten enligt KPI blev högre än den enligt KPIF på grund av bolånens ökade räntesatser. Den effekten rensas bort från KPIF. I övrigt är de två måtten lika. Målet för Riksbankens penningpolitik är att inflationen ska vara 2 procent. SCB, *Inflationstakten enligt KPI 11,7 procent i januari 2023*, 20 februari 2023.

dock oklart med hur mycket de höga energipriserna påverkar företagens kostnader och därmed i vilken utsträckning andra priser höjs.⁵ En annan indirekt effekt av höga elpriser är att eldrivna värmepumpar blivit mindre lönsamma och den alternativa uppvärmningskällan fjärrvärme kan bli något mer efterfrågad om elpriserna förblir varaktigt högre. Det förutsätter dock att priset på fjärrvärme är konkurrenskraftigt jämfört med andra uppvärmningskällor.

Energi, och i synnerhet el, är en viktig insatsvara för många företag i både produktion och distribution. Alla företag har dock inte möjlighet att fullt ut föra över kostnadsökningarna till sina kunder.⁶ De höga elpriserna hotar i synnerhet företag med redan små marginaler. Det finns exempel på företag som tvingas stänga ned delar av sin verksamhet eller som i stället förlägger sin produktion till natten när elpriset generellt är lägre och belastningen på elnätet blir lägre.⁷

Risken för att en effektbrist uppstår vintertid har också ökat vilket kan innebära en temporär fränkoppling från elnätet för vissa verksamheter. Även mycket korta strömavbrott kan medföra betydande kostnader för en del företag.

Stigande energipriser har lett till ansträngd ekonomi för många hushåll särskilt i småhus, med elräkningar på tusentals kronor mer i månaden. Hushållen kan i olika utsträckning reagera genom att se över sina elavtal och minska samt, om möjligt, styra om sin elförbrukning till tider på dygnet när elpriset är lägre. De som är minst flexibla drabbas hårdast.

⁵ Riksbanken, *Fördjupning – Höga energipriser – hur kommer andra konsumentpriser att påverkas?* Riksbanken, *Fördjupning – Alternativa scenarier för inflationen och penningpolitiken*. KPI består av tolv huvudgrupper av varor och tjänster. Det är en form av "korg" av varor och tjänster som konsumenterna handlar och där prisutvecklingen följs för vissa varor inom, till exempel boende, kläder, hushållsvaror, restauranger och livsmedel. Livsmedel utgör nästan 20 procent av korgen.

⁶ Företagarna, *Elundersökning med alarmerande resultat*, 8 september 2022.

⁷ Strängnäs Tidning, *Dyr el gör att storföretag byter taktik*, 7 januari 2023. Svenska Dagbladet, *Skenande elpris stoppar svenska vintertomater*, 3 september 2022.

2. Elproduktion och elkonsumention i Sverige

I Sverige finns hundratals elproducenter varav de fyra största producenterna står för drygt 70 procent av den el som produceras.⁸ Totalt under 2021 var elproduktionen cirka 166 terawattimmar (TWh) och elanvändningen 140 TWh. Detta motsvarar en ökning med cirka 4 procent för bägge kategorier jämfört med 2020.⁹ Service och bostäder står för nära 60 procent av användningen medan industrin står för knappt 40 procent.¹⁰

2.1 Energisparkampanjer då och nu

Elanvändningen har över tid förändrats med en kraftigt ökad förbrukning under 1970-talet och framåt då industrin och hushållen övergav olja som energikälla. Oljekrisen omkring 1973 med elbrist och skenande priser medförde stora energisparkampanjer om att duscha mindre, sänka temperaturen i hemmet, kommuner drog ned på värmen i lokaler med mera. Redan 1974 hade energiförbrukningen minskat med sex procent jämfört med året innan.¹¹

Utvecklingen under det gångna året påminner om det ovan beskrivna, men nu är det främst tillgång och pris på gas som påverkar elpriset. Med bland annat Energimyndighetens kampanj "varje kilowattimme räknas" ska elpriset pressas nedåt. Informationskampanjen är i linje med EU:s lag om krisintervention på elmarknaden.¹² Medlemsländerna i EU ska sträva efter att minska den totala efterfrågan på el med minst 10 procent fram till och med 31 mars 2023.¹³ Elanvändningen i Sverige har också minskat under hösten och vintern 2022–2023, jämfört med samma period föregående år.¹⁴

Sverige är indelat i fyra geografiska områden (S1 till S4) där elpriserna varierar utifrån utbud och efterfrågan.¹⁵ Det var en tydlig total minskning i elanvändningen i södra Sverige där elpriserna är högre, i norra Sverige var minskningarna i elkonsumention lägre. Minskningen av elförbrukningen i Sverige var minus 7,1 procent i januari 2023 jämfört med samma månad 2022. Minskningen var störst i sydligaste Sverige där den minskade med 10,2 procent.¹⁶

⁸ Energimarknadsbyrån, Elområden.

⁹ Energimyndigheten, *Fortsatt hög elproduktion och ellexport under 2021*, 10 februari 2022.

¹⁰ SCB, *Elanvändning efter samhällskategori*. I service ingår bland annat transporter, offentlig service (till exempel sjukhus) samt hotell, handel. Övriga kategorier är kollektivtrafik och olika former av värmeverk.

¹¹ Riksarkivet, *Energisparkampanjer 1974–1975*.

¹² Energimyndigheten, *Varje kilowattimme (kWh) räknas*.

¹³ Europeiska unionens råd, *Rådet enas om krisåtgärder för att sänka energipriserna*, 30 september 2022. Rådet enades om ett frivilligt övergripande minskningsmål på 10 % av bruttoelförbrukningen och ett obligatoriskt minskningsmål på 5 % av elförbrukningen under höglåstimmarna.

¹⁴ Svenska kraftnät, *Elförbrukningen i siffror – så mycket har vi sparat*.

¹⁵ Läs mer om de geografiska elprisområdena i avsnitt 3.2 Elpriset varierar i olika områden i Sverige.

¹⁶ Svenska kraftnät, *Elförbrukningen i siffror – så mycket har vi sparat*. Korrigerat för temperatur och kalendereffekter. För mer information om elprisområden, se avsnitt 3.2 Elpriset varierar i olika områden i Sverige.

Genom en minskad elförbrukning under så kallade höglasstimmor när elanvändningen är som högst, minskar behovet av fossilbaserad elproduktion.¹⁷ Kortsiktigt har hushåll och verksamheter sett över och minskat sin elanvändning. På sikt kan det väntas ske en fortsatt ökning av elanvändningen hos hushållen och hos vissa företag, även om vissa energieffektiveringsåtgärder kan vidtas.

2.2 Aktiva kunder är viktiga för konkurrensen

Det är troligt att elanvändningen närmaste åren ökar snabbare än takten i ny elproduktionskapacitet, vilket kan medföra ett nytt högre genomsnittligt elpris. Konkurrensen mellan elhandelsbolagen ökar med aktiva kunder som jämför det egna elbolagets olika elprisavtal som kan skilja mycket i pris och villkor men även genom användningen av en oberoende prisjämförelsetjänst som elpriskollen.se för att jämföra elhandelsbolag. Det finns omkring 150 elhandelsbolag att välja emellan.

Utifrån den extrema situation som var hösten 2022 undersökte tillsynsmyndigheten Energimarknadsinspektionen hur stora skillnaderna var mellan de dyraste och billigaste avtalen i det sydligaste prisområdet S4.¹⁸ För en villaägare som förbrukar 20 000 kilowatt-timmar (kWh) per år kunde det skilja 60 000 kronor per år mellan billigaste och dyraste 1-årsavtalet till fast pris.¹⁹

Fördelen med ett fast pris på elavtalet är förutsägbarheten för kunden om vad elen kommer att kosta under den period som priset är bundet, till exempel ett år. Elhandelsbolaget tar då en kalkylerad risk eftersom elpriserna riskerar att bli högre än vad elhandelsbolaget får in i intäkter för från de fasta elprisavtalen. För detta risktagande så får kunden, exempelvis ett hushåll eller ett företag, betala en liten extra marginal som gör att det fasta elpriset är något högre än rörligt pris. När elpriserna började stiga kraftigt under senhösten 2022 så innebar det för många elhandelsbolag en förlust på de fasta elprisavtalen som var tecknade till en lägre elpriskostnad, såvida inte elhandelsbolaget själva hade säkrat upp ett elpris på terminmarknaden.²⁰

Som en följd av utvecklingen av elpriset på börsen florerade det under hösten 2022 uppgifter i media om att elbolag ville häva sina fasta elprisavtal med kunder på grund av skenande kostnader.²¹ Det visade sig vara huvudsakligen ogrundade uppgifter. Skenande kostnader på grund av att elhandelsbolaget gjort en "dålig affär" ansågs även allmänt inte vara en giltig grund för en ensidig uppsägning av avtalet.

¹⁷ Regeringen, *Regeringen ger Svenska kraftnät i uppdrag att upphandla förbrukningsflexibilitet*, 11 november 2022. Upphandlad förbrukningsflexibilitet innebär att företag får betalt för att vara beredd att avstå strömförbrukning under timmar när efterfrågan på el är som störst. Den upphandlade förbrukningsflexibiliteten ska gälla under perioden 1 december 2022 till och med 31 mars 2023. Svenska kraftnät har fastställt höglasstimmor för perioden 1 december 2022 till 31 mars 2023. Detta genom att bedöma vilka timmar som under en vecka förväntas ha högst förbrukning baserat på en vald historisk referensperiod.

¹⁸ För mer information om prisområden, se avsnitt 3.2 Elpriset varierar i olika områden i Sverige.

¹⁹ Dagens Industri, *Ny elcheck – kan skilja 60.000 kronor på räkningen* 29 november 2022. Energimarknadsinspektionen undersökte på uppdrag av Dagens Industri.

²⁰ Läs mer om terminmarknaden i avsnitt 3.3 Prissäkringsinstrument för att hantera osäkerheter.

²¹ Se till exempel SVT, *Uppgifter: Elbolag vill säga upp bundna avtal under krisen*, 7 september 2022, Sveriges Radio *Elbolag vill säga upp bundna avtal – hänvisar till force majeure*, 7 september 2022, samt SvD *Ministern: Endast ett elbolag vill säga upp avtal*, 7 september 2022.

Ett rörligt elprisavtal följer spotpriset på börsen Nord Pool och blir således väsentligt mycket dyrare vid en prisuppgång såsom den som varit under hösten 2022 och vintern 2023.²² Till skillnad från fasta elprisavtal är det kunden som tar en kalkylerad risk att elpriserna inte ökar alltför mycket. Ett rörligt elpris innebär att kostnaden kan vara svår att förutse, varför kunden bör ha en ekonomisk buffert.²³

Såväl rörligt elpris som rörlig bolåneränta har tidigare ansetts vara ekonomiskt fördelaktiga för många konsumenter, men i och med den höga inflationen och räntehöjningarna har de rörliga kostnaderna ökat kraftigt. I stället är det konsumenter och företag som har tecknat fasta avtal innan priserna började gå upp som hitintills drabbats mindre hårt av krisen.

För att verklig konkurrens ska uppstå när konsumenter undersöker priser behöver konsumenten även enkelt kunna byta elavtal. För fasta elprisavtal finns en uppsägningstid. Innan bindningstiden löper ut kommer elbolaget vanligtvis med ett nytt avtalserbjudande. Om inget aktivt val av nytt avtal görs eller om kunden inte säger upp avtalet innan uppsägningstiden upphör så förnyas avtalet automatiskt till den avtalsform som erbjudits. Kunden behöver vara uppmärksam på att det nya avtalet inte är dyrare. För många hushåll har elräkningen kommit att utgöra en betydligt större andel av hushållsbudgeten under krisen och det blir därför särskilt viktigt att konsumenter kan agera på ett sätt som främjar konkurrens mellan elbolagen.

Det är möjligt att byta elbolag under bindningstiden men det kan medföra en extra avgift, precis så som fallet är om man vill häva ett bolån i förtid. Elhandlare får inte erbjuda rörligt pris till konsumenter med en bindningstid som är längre än tre månader, samma gäller alltså även här som för bolån till rörlig ränta.

Elräkningen består av tre delar: elpriset som kommer av elhandeln, skatter och avgifter samt elnätsavgiften. Mest fokus under krisen har varit på elpriset, som också är den faktor som konsumenten i viss utsträckning kan påverka genom aktiva prisjämförelser och minskad elförbrukning. Men betydande höjningar har även skett av nätavgiften, vilket vi kommer gå in på i nästa avsnitt.

²² För mer information om hur prissättning går till, se avsnitt 3.1 Elpriset bestäms av marginalprissättning.

²³ Det finns även så kallade mixavtal som har en del rörlig och del fast elpris samt även avtal om så kallat rörligt timpris. Därutöver finns en mängd olika avtal, till exempel avtal som stödjer det lokala föreningslivet, bra miljöval och liknande. Ett anvisningsavtal får man om man inte själv väljer ett elhandelsavtal vid ny bostad, det är ofta mer fördelaktigt att i stället göra ett aktivt val.

3. Överföring och prissättning av el

Elnät är naturliga monopol. Naturliga monopol uppstår när de fasta kostnaderna är mycket höga och de rörliga kostnaderna är låga. Det skulle vara ineffektivt och ett resursslöseri att bygga parallella elnät. Svenska kraftnäts transmissionsnät transporterar stora mängder el från de stora elproducenterna, från norr till söder, samt kopplar ihop Sveriges elnät med andra länders elnät.²⁴

På de flesta marknader där det finns monopol finns särskild sektorreglering. Elnätsföretagen är prisreglerade av Energimarknadsinspektionen för att inte kunna nyttja sin monopolställning till att ta ut högre priser än vad som är befogat. Nätavgift är en avgift för drift och underhåll av elledningarna och transport av elen till fastigheten. Då elnät är en monopolmarknad så finns det en risk att företag tar ut högre avgifter än vad kostnaderna motiverar. Därför beslutar Energimarknadsinspektionen om hur mycket intäkter (så kallade intäktsramar) från nätavgiften som nätföretagen får ta in från sina kunder. Intäktsramen ska inte vara större än vad som behövs för att täcka kostnader för drift, avskrivningar samt ge vinst som kan generera investeringar. Energimarknadsinspektionens beslut om intäktsramar har vid flera tillfällen framgångsrikt överklagats av elnätsbolagen, med följd att intäktsramarna blir högre och följaktligen även nätavgiften för kunderna.

Under de senaste tio åren har elnätsavgifterna ökat med mer än dubbelt så mycket som konsumentprisindex, det vill säga den genomsnittliga prisutvecklingen i samhället.²⁵ Konkurrensverket yttrade sig 2017 över då föreslagna ändringar av intäktsramar och menade att de högre intäktsramar som elnätsbolag fått genom överklaganden inneburit en systematisk överkompensation vilket medfört betydande omotiverade avgiftshöjningar för elnätskunderna.²⁶ Energimarknadsinspektionen arbetar för närvarande med att ta fram nya intäktsramar för perioden 2024–2027 och Kammarrätten i Stockholm beviljade nyligen myndigheten utökad autonomi i bland annat beräkning av kalkylräntan.²⁷ Konkurrensverket kommer att bevaka framtagandet och ta ställning till de nya ramarna 2024–2027 utifrån konkurrensperspektivet.

²⁴ Svenska kraftnät, *Sveriges elnät*.

²⁵ Dagens Nyheter, *Mitt i elkrisen: Elbolag höjer nätavgifterna – myndigheterna maktlösa*, 31 januari 2023.

²⁶ Konkurrensverkets ärende med dnr 535/2017.

²⁷ Detta genom att fastställa, till följd av en dom av EU-domstolen (mål C-718/18), att regeringens intäktsramsförordning strider mot unionsrätten. Cf. Energimarknadsinspektionen, "Kammarrätten har meddelat domar om intäktsramar – Ei:s oberoende poängteras".

3.1 Elpriset bestäms av marginalprissättning

El är en vara som ännu inte kan lagras i större omfattning och den måste därför förbrukas direkt när den produceras. Med mer vind- och solkraft ökar den decentraliserade och variabla produktionen i elsystemet, vilket gör det svårare att balansera efterfrågan och utbud av el.

Elhandel är den finansiella delen av elsystemet. På elbörsen möts elmarknadens aktörer.²⁸ Elproducenterna (säljarna) lägger bud på hur mycket el som de vill sälja och elhandelsföretagen (köparna) lägger bud på hur mycket el de vill köpa. Elhandelsföretagen fungerar som ombud för elanvändarna, det vill säga hushåll och företag. Priset bestäms utifrån hur mycket det kostar att producera den sista kilowattimmen som behövs för att möta efterfrågan. För varje timme under dygnet matchas efterfrågebuden mot elproducenternas säljbud genom ett auktionsförfarande. Det är den faktiska produktionen av el timme för timme som är mest relevant för prissättningen, men på längre sikt påverkas priset av vilken typ av kapacitet som finns installerad. Exempelvis har den variabla produktionen av el ökat genom att allt fler vindkraftverk installeras, vilket bidrar till att priserna på el kommer att variera mer uppåt och nedåt.

Produktionsanläggningar med lägst produktionskostnader används först för att möta efterfrågan. Sedan tas dyrare anläggningar in i den mån de behövs. Vind- och vattenkraft är exempel på kraftslag med låga rörliga kostnader medan kol- och oljebaserad elproduktion har mycket höga rörliga kostnader. Vattenkraft som har magasin kan prissättas högre än rörlig kostnad genom att vattnet kan sparas till att användas när priset är högre.

När det inte produceras tillräckligt mycket el, eller när elnäten inte har kapacitet att ansluta och leverera el i den utsträckning som efterfrågas, uppstår kapacitetsbrist.

3.2 Elpriset varierar i olika områden i Sverige

Utöver väder och vind påverkas priset på el även av tekniska förhållanden som ibland begränsar möjligheten att överföra el mellan landets olika delar och till andra länder. Överföringsbegränsningar i elnätet brukar benämnas flaskhalsar.²⁹ Indelningen i fyra geografiska elprisområden (S1–S4) bidrar till att med hjälp av prissignaler i viss mån styra lokaliseringen av ny elproduktion och konsumtion samt att styra förstärkningar av stamnätet.³⁰ Elen prissätts i respektive elområde utifrån tillgång och efterfrågan, men även utifrån kapacitet, det vill säga hur mycket el som kan transporteras till och från elområdet. När efterfrågan på el är högre än överföringskapaciteten uppstår ett värde av överföringskapaciteten som motsvarar prisskillnaden mellan de berörda elområdena, en så kallad kapacitetsavgift eller flaskhalsinkomst till Svenska kraftnät.³¹

²⁸ I Norden organiseras den fysiska handeln med el på marknadsplatsen Nord Pool Spot. Det elpris som faktureras kund baseras på hur mycket el som förbrukats, priset på Nord Pool för elprisområdet (SE1–SE4), påslag från elleverantör, avgift för elcertifikat, energiskatt och moms.

²⁹ Energimarknadsinspektionen. Den andra metoden är mothandel.

³⁰ Energimarknadsinspektionen. Norra elprisområdena S1 och S2 samt södra elprisområdena S3 och S4.

³¹ Svenska kraftnät, *Hur hänger elpriser, elområden och kapacitetsavgifter ihop?*

Skillnaderna mellan överskott och underskott på el har i följd resulterat i prisskillnader mellan norra och södra Sverige på i genomsnitt cirka 5 öre per kWh. I slutet av augusti 2022 noterades ett veckomedelvärde för elpriset på cirka 4 kronor per kWh i det sydligaste elområdet, samtidigt som de två norra elområdena uppgick till cirka 20 öre per kWh.³² En konsekvens av prisskillnaderna mellan Sveriges fyra elområden är att det ger högre intäkter att tillföra produktionskapacitet i södra delen av Sverige än i de norra delarna där det finns ett överskott. Prisskillnaderna ger även information om var ytterligare investeringar i nätkapacitet behöver göras.³³

Med högre elpriser och stora prisskillnader kan det antas att indelningen i fyra elområden kan få större betydelse vid lokalisering av åtminstone process- och elintensiva företag. Med de stigande elpriserna har företag i södra Sverige generellt en svårare ekonomisk situation än konkurrenter i norra Sverige, även om elpriset även varit kännbart i de norra delarna av landet.

Höga elpriser påverkar företags lönsamhet och medför högre priser på varor och tjänster. Elpriset har särskilt stor betydelse för livsmedelsindustrin och 90 procent av Sveriges livsmedelsproduktion sker i de dyraste elområdena S3 och S4. För att hantera elkostnadskrisen kan företag överväga att flytta produktionen till en anläggning som ligger i ett elområde med lägre genomsnittligt pris, helt eller delvis stoppa produktionen, förlägga produktionen till dygnets låglasttimmar eller investera i egen elproduktion.³⁴

3.3 Prissäkringsinstrument för att hantera osäkerheter

Elproducenter, elbolag och konsumenterna kan handla el på den så kallade spotmarknaden, eller dagen före-marknaden, det vill säga när buden lämnas dagen före leverans. De kan även välja att köpa och sälja el längre i förväg på den så kallade termin- eller prissäkringsmarknaden. Prissäkring sker huvudsakligen via en terminbörs (i Sverige vanligtvis Nasdaq Commodities) där terminpriser bildas för olika tidshorisonter. Ett alternativ är bilateral prissäkring via så kallade power purchase agreements (PPA).³⁵ Underliggande för terminpriserna är det så kallade systempriset som Nord Pool räknar fram, ett hypotetiskt nationellt pris som skulle råda om flaskhalsar inte fanns mellan Sveriges fyra elområden.

Historiskt sett har det varit en fördel för producenter att ha tillgång till prissäkringsinstrument, eftersom framtida intäktsrisker kan avtalas bort på det sättet. Informativa prissignaler från terminmarknaderna underlättar dessutom investeringskalkyler. Till följd av den ökade spotprisvolatiliteten, det vill säga de allt större prissvängningarna på dagen före-marknaden, har dock en del av terminmarknadens fördelar åtminstone på kort sikt förvandlats till nackdelar, vilket lett till att producenter lämnat eller minskat sin exponering till terminbörsen.³⁶ Det har i sin tur inneburit att börsen blivit mindre likvid och

³² Energiföretagen, *Energiföretagen förklarar: Elområden och elpriset*, 31 augusti 2022. På flera håll i världen har prisökningar på el skett. Den stora orsaken är prisutvecklingen på kol, olja och naturgas.

³³ Energimarknadsinspektionen, *Elområde*.

³⁴ Energimarknadsinspektionen, *Så här fungerar elmarknaden*.

³⁵ Energimarknadsinspektionen, "Så här fungerar elmarknaden".

³⁶ Montel, *Kraft-Affärer* Nr 10/2022, 7.Se exv. sid 7 *Montel Kraft-Affärer* Nr 10/2022.

terminpriserna mer volatila, vilket ytterligare reducerat terminmarknadens attraktivitet och pristransparens.^{37, 38} Bristande marknadslikviditet och pristransparens på börsen slår på längre sikt hårdast mot mindre producenter som saknar resurser och kreditvärdighet för att ingå och förvalta en större mängd bilaterala avtal. På det sättet har turbulensen en negativ konkurrenspåverkan. Mindre pålitliga terminpriser och en fallande korrelation mellan systempris och områdespriser har emellertid även försvårat bilateral prissäkring via PPA, så hela prissäkringsmarknaden står inför stora utmaningar.

En specifik utmaning med prissäkring via börs under rådande förhållanden är att producenter, som är säljare på börsen, måste ställa ytterligare säkerheter om kontraktsvärdet ökar eller blir mer volatilt. Dessa ökade marginalkrav ställer höga likviditetskrav även på välmående företag med mycket planerbar kraftproduktion, vilket ledde till att föregående regering i september 2022 ansåg det motiverat att utfärda garantier för producenter anknutna till Nasdaq.³⁹ Utöver höjda likviditetskrav innebär försäljning på terminmarknaden vid en oväntad spotprisuppgång höga alternativkostnader i form av missade intäkter, som företag med högre exponering mot spotmarknaden (dagen före-marknaden) i stället kan tillgodogöra sig.

Varken högre marginalkrav eller missade intäkter utgör i sig direkta förluster i klassisk bemärkelse, dock kan det vara kostsamt att snabbt behöva skaffa likvida medel. Höga direkta förluster till följd av prissäkring kan däremot uppstå hos producenter med hög intermittens (vind och sol) som vid leveransdatumet måste köpa dyr el på spotmarknaden om den egna produktionen brister.

De aktörer som gynnas i det aktuella läget är producenter med låg exponering mot eller tillgång till prissäkringsmekanismer. På sikt är dock fungerande terminmarknader av stor betydelse för samtliga marknadsaktörer och olika åtgärder för att återställa stabilitet och transparens har därför diskuterats och börjat testas.

En positiv aspekt av energikrisen är att den verkar ha påskyndat utvecklingen av flexibilitets- och stödtjänster såsom batterilager och aggregatorer av flexibilitets- eller stödtjänster.⁴⁰ En ytterligare ny företeelse är hybrida kraftparker, exempelvis produktionsanläggningar med både vind- och solkraft, vindkraft och vätgastillverkning, eller vind-/solkraft kombinerat med batterilager. På så vis kan intermittensen i elsystemet reduceras. För elbörsen kan detta innebära högre bottenprisnivåer, lägre toppnivåer och lägre volatilitet.

³⁷ Merlin & Metis och Compass Lexecon, "Measures to improve risk hedging opportunities on the electricity market in Sweden". Rapport skriven i uppdrag av Energimarknadsinspektionen.

³⁸ Montel, *Kraft-Affärer* Nr 16/2022: 5, och *Kraft Affärer* Nr 17/2022:4.

³⁹ Regeringen, "Uppdrag om statliga kreditgarantier för elproducenter". Liknande garantier utfärdades inte för producenter anknutna till Nasdaqs konkurrent EEC, vilket ledde till en del kritik av konkurrensskäl, inte minst från Energimarknadsinspektionen.

⁴⁰ *Tidningen Energi*, Nr 2/2022, 32–33.

3.4 Balansering har blivit dyrare och mer riskfylld

Energikrisen har även haft konsekvenser för elleverantörerna i slutkundsledet. I den mån leverantörerna erbjuder fasta elavtal till sina kunder och inte fullständigt prissäkrar sig (eller behöver ersätta säkringsavtal som löper ut i närtid) orsakar detta ett kostnadstryck som inte omedelbart kan vältras över till slutkunderna, vilket skapar ekonomiska svårigheter. Utöver det lider även leverantörerna som motpart i elhandeln av att prissäkringsmöjligheterna försämrats.

En följd av den ökade marknadsvolatiliteten är vidare att balansering av elflöden har blivit dyrare och mer riskfylld. Elleverantörer har vanligtvis ett balansansvar; de måste säkerställa att kunderna får den el de vill förbruka, och samtidigt kompensera elnäten för oförutsedda avvikelser från inbokad planerad förbrukning. Eftersom balansering måste ske i realtid medan avtal med slutkunderna i regel ännu inte kan prisanpassas med samma frekvens så hamnar kostnaden som ökad prisvolatilitet innebär för balansering i princip helt på leverantören. Flera, särskilt mindre, elbolag har därför under året valt att köpa balanseringstjänster av större aktörer som exempelvis Vattenfall.⁴¹

Eftersom balansering av nettoflöden är en nödvändig insatsvara i leveransen av el till slutkund har det sannolikt uppstått ett mer koncentrerat marknadssegment uppströms från slutkundsmarknaden för el. Detta kan i sin tur innebära att konkurrensen mellan elbolagen försämras till följd av krympande marginaler, det vill säga att producentöverskott flyttas uppströms. Samtidigt har privatkunder blivit mer bytesbenägna och efterfrågan på el mer elastisk, vilket å ena sidan ytterligare påverkar elbolagens vinstmarginaler negativt men å andra sidan kan ha en prisåterhållande effekt eftersom konkurrensen om det resterande överskottet ökar.

En ytterligare komplicerande aspekt är att de företag som erbjuder balanseringstjänster inte sällan ingår i koncerner som också äger nät och/eller egen produktionskapacitet. Till den grad de redan lyckas utöva prissättningsmakt uppströms kan detta begränsa prispåverkan av ökande koncentration längre nedströms. Den totala effekten på elpriset är därmed oklar men effekten på konkurrensen på slutkundsmarknaden för elleverantörer kan bli signifikant och varaktig.

Vad gäller kundbeteende har det utöver hushållens efterfrågereduktion uppstått ett ökande intresse för timprisavtal,⁴² vilket varit en fördel för aktörer som erbjuder den avtalsformen. Timprisavtal kan vara förmånliga både för elbolaget, som vältrar över prisrisken till konsumenten, och för själva konsumenten i den mån konsumenten har möjlighet att flytta konsumtion till lågpristimmar. Energimarknadsinspektionen har dock konstaterat att fakturorna för dessa avtal är svåra att förstå och informationen bristfällig. Under 2023 kommer myndigheten att ta fram föreskrifter om hur fakturor ska vara utformade.⁴³

⁴¹ Montel, *Kraft-Affärer* Nr 14/2022:2 och *Kraft-Affärer* Nr 22/2022:13.

⁴² Tidningen Energi, "Allt fler kunder väljer timprisavtal", 17 augusti 2022.

⁴³ Energimarknadsinspektionen, "Elkunder med timprisavtal behöver få tydligare information om sitt elpris", 31 januari 2023.

3.5 Stor osäkerhet om krisens effekter på investeringar

Allt annat lika kan varaktigt höga elpriser stimulera investeringar i kraftproduktion, medan hög volatilitet kan vara avskräckande. Volatilitet innebär att procykliska kraftslag, det vill säga kraftslag vars produktion kan följa prisutvecklingen, blir attraktivare relativt andra kraftslag. Till den procykliska kategorin hör bland annat vattenkraft, kraftvärme, gas-, kol- och oljekraft. Vindkraft, vars produktion är anticyklisk (högre produktion sammanfaller med lägre priser), blir däremot snarare mindre attraktiv, medan kärnkraftskalkylen lär påverkas mindre av kortsiktig volatilitet.⁴⁴

Investeringar i kraftproduktion är samtidigt långsiktiga beslut, och i den mån krisen anses vara temporär lär investeringarna alltså påverkas i mindre utsträckning. Om effekterna av krisen däremot väntas bestå påverkas förvisso investeringar men implikationerna för konkurrensen mellan producenter ligger flera år i framtiden. Dessutom kan ett och samma företag bygga flera kraftslag, vilket ytterligare försvårar framtidsspaningen om konkurrensen. Än så länge är det därför för tidigt att kunna skönja en trend. Dessutom dominerar just nu, enligt vad flera aktörer uppgett till Konkurrensverket, osäkerheten kring framtidens energipolitik investeringskalkylerna. I den mån denna osäkerhet i sin tur kan hänföras till energikrisen, kan den sägas ha en investeringsbromsande effekt. På marginalen kan detta vara konkurrenshämmande eftersom en icke-försumbar del av investeringarna i ny kraftproduktion, särskilt förnybar energi, på sistone har finansierats av nya aktörer.

3.6 Prisökningar på fjärrvärme

På olika håll i landet har fjärrvärmeleverantörer höjt sina priser. En anledning till det, utöver ökade kostnader för insatsvaror, kan vara att de ökade elpriserna har skapat ett utrymme för prishöjningar. Fjärrvärmenät anses vara naturliga monopol som dock i Sverige, till skillnad från till exempel Norge, inte prisregleras. Vissa nät tillämpar kostnadsorienterad prissättning medan andra tillämpar alternativprissättning, det vill säga bestämmer priset genom jämförelse med det mest konkurrenskraftiga alternativet till fjärrvärme, vilket exempelvis kan vara eldriven uppvärmning via värmepanna. Prisutvecklingen för el har därför skapat ett utrymme för motsvarande prishöjningar för fjärrvärme.

Energimarknadsinspektionen har inget tillsynsmandat över fjärrvärmepriserna. Däremot är företag som höjer sina fjärrvärmepriser enligt fjärrvärmelagen (2008:263) skyldiga att motivera höjningen för kunderna. Om priser inte kan motiveras av kostnader, inklusive en skälig avkastning på investerat kapital, eller är mycket höga relativt priserna på jämförbara produkter kan det i konkurrensrättslig mening handla om otillåten överprissättning.⁴⁵ Vid sådana misstankar kan Konkurrensverket utreda förhållandena, som exempelvis när Konkurrensverket granskade dåvarande Fortum Värmes fjärrvärmepriser.⁴⁶ På sistone har ett flertal aktörer anmält Eon till Konkurrensverket med anledning av företagets höjda fjärrvärmepriser. Om Konkurrensverket efter utredning skulle finna att ett sådant förfarande utgör en otillåten överprissättning på den lokala marknaden i strid med konkurrenslagens

⁴⁴ Dessutom har kostnaderna för utbyggnad av produktion också ökat i takt med råvarupriserna, vilket inte minst påverkat utbyggnadskalkylen för vindkraft. Cf. Montel, *Kraft-Affärer* Nr 10/2022: 5.

⁴⁵ Konkurrensverkets analys i korthet 2023:4, *Kraftiga prisökningar – konkurrens i kristider*.

⁴⁶ Konkurrensverkets ärende med dnr 521/2007.

förbud mot missbruk av en dominerande ställning har vi möjlighet att ingripa i det enskilda fallet. Givet fjärrvärmenätens karaktär av naturliga monopol skulle en sektorspecifik förhandsreglering dock vara ett mer heltäckande och långsiktigt alternativ till konkurrens tillsyn i individuella ärenden. Därför förordar Konkurrensverket att möjligheten att ge Energimarknadsinspektionen ett tillsynsmandat över fjärrvärmepriserna utreds på nytt, inklusive möjlighet till prisreglering.⁴⁷

3.7 Åtgärder mot höga energipriser

På både europeisk och nationell nivå har energikrisen medfört såväl tillfälliga som mer långsiktiga åtgärder. I Sverige har en politisk omvärdering av kärnkraftens roll i den framtida energiförsörjningen ägt rum som sannolikt kommer att påverka framtida investeringar i kraftslag.

Vad gäller de tillfälliga åtgärderna så har regeringen beslutat om ett elprisstöd⁴⁸ till elkunder i södra Sverige. De kompenseras med schabloniserade belopp utifrån den förbrukning de haft under perioden oktober 2021 till september 2022, upp till en viss nivå utöver vilken faktiska kostnader ska redovisas. På liknande sätt ska ett gasprisstöd utformas. För månaderna november och december 2022 beslutades dessutom ett elprisstöd för elkunder i hela Sverige.⁴⁹ Samtidigt förbereds riktade stödprogram till företag och elintensiv industri.^{50, 51} Svenska kraftnät har fått i uppdrag att upphandla förbrukningsflexibilitet och reservkraft i södra Sverige,^{52, 53} och även Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten har fått olika uppdrag i syfte att främja efterfrågeflexibilitet.⁵⁴ Ett tidigare kompensationspaket till hushåll beslutades redan i juni 2022.⁵⁵

Som ytterligare akuta åtgärder har koldioxidskatten på bränsle som används i kraftvärmeverk som deltar i EU:s utsläppshandelssystem slopats, liksom avfallsförbränningskatten.^{56, 57} Vidare har omprövningen av vattenkraftens miljötillstånd bordlagts.⁵⁸ Skattenedsättningen på el till datahallar slopas från 1 juli 2023.⁵⁹

Initiativ enligt budgetpropositionen för 2023 är satsningar på kärnkraftsforskning, effektivisering av tillståndsprocesser för nätkoncessioner, klimatklivspengar för energieffektivisering, samt satsningar på el- och drivmedelsberedskapen.⁶⁰

⁴⁷ Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2013:1, "Inför prisregleringen av fjärrvärme", diskuterar en eventuell reglering av fjärrvärmepriser närmare.

⁴⁸ Regeringen, "Utkast till förordning om högkostnadsskydd för elkunder som är konsumenter".

⁴⁹ Regeringen, "Nytt elstöd till hushåll i hela landet".

⁵⁰ Regeringen, "Elstöd till företag".

⁵¹ Regeringen, "Elprisstöd till elintensiva företag".

⁵² Regeringen, "Uppdrag att genomföra upphandling av förbrukningsflexibilitet under höglasttimmar".

⁵³ Regeringen, "Uppdrag att förbereda ytterligare förbrukningsflexibilitet och planerbar elproduktion i södra Sverige".

⁵⁴ Regeringen, "Uppdrag att främja ett mer flexibelt elsystem".

⁵⁵ Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU48.

⁵⁶ Finansutskottets betänkande 2022/23:FiU1.

⁵⁷ Prop. 2022/23:17.

⁵⁸ Civilutskottets betänkande 2021/22:CU33.

⁵⁹ Prop. 2022/23:17.

⁶⁰ Regeringen, "Budgetsatsningar för att bemöta energikrisen på kort och lång sikt".

3.7.1 Åtgärder på EU-nivå

På EU-nivå har ett flertal krisåtgärder beslutats.⁶¹ Medlemsstaterna ska införa intäktstak på 180 euro per megawattimme (MWh) för inframarginell elproduktion som inte är gasbaserad. I Sverige verkställs detta tillfälligt från 1 mars 2023 till 31 juni 2023. Medlemsländerna enades även om ett obligatoriskt mål att reducera elförbrukningen under höglasttimmarna med minst 5 procent mellan 1 december 2022 och 31 mars 2023. Medlemsländerna enades dessutom om att fastställa en tillfällig avgift på vinster för företag som är verksamma inom råolje-, naturgas-, kol- och raffinaderisektorerna. Intäkterna kan användas för att ge ekonomiskt stöd till hushåll och företag och för att mildra effekterna av de höga elpriserna för slutkunderna.

Vidare beslutade det europeiska rådet att medlemsländerna tillfälligt får fastställa ett pris för leveranser av el till små och medelstora företag för att ytterligare stödja dessa företag, som kämpar med höga energipriser. Medlemsländerna enades också om att de undantagsvis och tillfälligt får fastställa ett pris för elleveranser som är lägre än kostnadsnivån.

Avseende marknaden för gas har EU börjat bädda för samordnade inköp av gas.⁶² Den 19 december 2022 kom energiministrarna dessutom överens om att införa ett så kallat dynamiskt gaspristak på 180 euro per MWh. Taket aktiveras om referenspriset för gas, TTF-spotpriset, överstiger 180 euro per MWh tre dagar i sträck, och samtidigt överstiger världsmarknadspriset med minst 35 euro per MWh under samma period. Taket lyfts automatiskt så fort priserna slutat slå i taket.⁶³

En ambition bakom både regeringens högkostnadsskydd och det europeiska intäktstaket är att så lite som möjligt snedvrider prissignaler och elförbrukning på marginalen. Därför valdes ett intäktstak snarare än ett pristak och en tillbakablickande engångskompensation snarare än en tillfällig framåtblickande sådan. I den utsträckning sådana åtgärder förväntas upprepas framöver kan åtgärderna dock ändå ha viss oönskad positiv påverkan på förbrukningen och negativ påverkan på investeringsviljan. I den mån EU-åtgärderna ger utrymme för undantag för vissa kraftslag och investeringar kan de dessutom bli snedvridande för konkurrensen, beroende på hur exakt regeringen väljer att genomföra dem. Hur en eventuell styrning av elpriserna till små och medelstora företag skulle slå på konkurrensen är svårt att förutspå i frånvaro av ett konkret förslag, dock finns även här tydliga risker för snedvridna konsumtions- och investeringsincitament.

⁶¹ Europaparlamentet, "Emergency intervention to address high energy prices in the EU".

⁶² EU-kommissionen, "EU Energy Platform".

⁶³ Europeiska rådet, "Council agrees on temporary mechanism to limit excessive gas prices".

4. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Rysslands invasion av Ukraina har bland annat medfört en energikris som fått stora spridningseffekter i hela det svenska samhället. Höga elpriser påverkar företags lönsamhet och medför högre priser på varor och tjänster vilket i sin tur avspeglas i det höga inflationstrycket. Denna analys är avgränsad till energimarknaden och utifrån den drar Konkursverket följande slutsatser och rekommendationer.

Elnät utgör en form av naturliga monopol och det finns en särskild sektorreglering för att elnätbolag inte ska kunna nyttja sin monopolställning till att ta ut högre priser än vad som är befogat. Trots detta har elnätsavgifterna under flera års tid ökat mycket. Energimarknadsinspektionen är den myndighet som reglerar elnätbolagens intäktsramar, och har ett pågående arbete med att ta fram nya intäktsramar för perioden 2024–2027.

Vid utformning av en elnätreglering anser Konkursverket att det måste beaktas att en reglering av ett naturligt monopol primärt bör syfta till att skydda kunderna mot monopolprissättning. Utan ett naturligt konkurrenstryck på marknaden måste regleringen garantera rimliga priser och därför vara tillräckligt stram för att styra och pressa elnätsföretagen mot att bedriva en effektiv verksamhet. Elnätsföretagen ska få ersättning för sina kostnader med en skälig vinst och incitament ska ges till att investera i effektiva nät.

Investeringar i kraftproduktion påverkas i hög grad av politisk osäkerhet och utifrån det perspektivet kräver en fungerande konkurrens särskilt inom energiproduktion viss långsiktighet och därmed god förankring av politiska initiativ. Det är enligt Konkursverket också viktigt att, förutom ändamålsenliga utsläpps- och miljöskatter, påverka prisbildningen på marginalen så lite som möjligt eftersom det är prissignalerna som styr elen dit den värderas högst.

Vanligtvis kan en kostnadschock påverka konkurrensen på en marknad åt två håll. Å ena sidan kan en del företag bli tvungna att lämna marknaden, vilket kan vara negativt för konkurrensen. Samtidigt kan kvarvarande företag tvingas konkurrera hårdare om kunder som blivit priskänsligare. Dessutom kan elproducenter med låg marginalkostnad ha möjlighet och incitament att utöka sin produktion och/eller produktionskapacitet i syfte att göra extravinst, vilket kan pressa ned priserna på sikt.

Konsumenter kan sedan elmarknadens avreglering byta elleverantör och jämföra de erbjudanden som finns på marknaden, exempelvis via Elpriskollen som tillhandahålls av Energimarknadsinspektionen. En vana att jämföra konkurrerande alternativ är gynnsam, både för det enskilda hushållet som kan spara pengar och för kundkollektivet genom det ökande konkurrenstryck som en högre benägenhet att jämföra och byta innebär för leverantörerna. Det är också viktigt att konsumenter och företag ifrågasätter prisökningar som verkar oskäligt stora.

Givet att elpriserna har ökat dramatiskt för en större andel av Sveriges hushåll har elräkningarna ökat i betydelse för hushållens budget. Mot den bakgrunden blir det särskilt viktigt att främja en livlig konkurrens mellan elbolagen. Därför bör det utredas om det, i likhet med bolånemarknaden, ska regleras att fasta elprisavtal automatiskt övergår till rörliga prisavtal när de löper ut i syfte att öka kundrörligheten. Kundernas rörlighet bör främjas eftersom den innehåller en positiv externalitet: en enskild kund beaktar inte den aggregerade konkurrensfrämjande effekt som ett mer aktivt bytesbeteende av kundkollektivet skulle generera.

Kompensationsmekanismer för att hantera den uppkomna situationen, som exempelvis elprisstödet till hushåll och företag eller intäktstaket på gas- och elförsäljning, påverkar på kort sikt förhållandena på de marknader där företag konkurrerar i dag och på längre sikt investeringar som i sin tur påverkar den framtida konkurrensen. Den ekonomiska politiken behöver avväga fördelarna med att dämpa effekterna av kostnadschocken mot de risker som sådana åtgärder innebär. En risk är att åtgärderna väcker förväntningar om ytterligare kompensation framöver, vilket minskar effektiviseringsincitament som är viktiga för ekonomins framtida konkurrenskraft och resiliens. En ytterligare risk är att samhällsresurser omfördelas från företag som redan har investerat i energieffektivitet till mer energiintensiva konkurrenter, vilket snedvrider incitament och konkurrensen. En tredje risk är att intäktstak på kraftslag med låg marginalkostnad försvagar marginalprissättningens stimulerande effekt på investeringar i sådan kraftproduktion.

Oskäligt höga priser kan strida mot konkurrensreglerna om de sätts av företag med monopolliknande ställning. Om den ställningen har strukturella orsaker kan dock sektorsspecifik förhandsreglering vara ett effektivare och snabbare sätt att åtgärda problemet än att utreda och ingripa mot enskilda förfaranden med stöd av konkurrensreglerna. Avseende fjärrvärmepriser rekommenderar Konkurrensverket att frågan om direkt reglering av, eller åtminstone tillsyn över, fjärrvärmepriserna utreds på nytt. Fjärrvärmenät har tydliga drag av naturliga monopol och i den utsträckning varaktigt högre elpriser innebär ett starkt reducerat indirekt konkurrenstryck på fjärrvärmemarknaden kan prisreglering vara ett effektivt sätt att begränsa utrymmet för prishöjningar.

I avsaknad av sektorsspecifik reglering är en aktiv konkurrenstillsyn avseende misstänkta fall av oskäligt höga priser en viktig del i Konkurrensverkets arbete. Konkurrensverket har även vid flera tillfällen pekat på behovet av ett nytt flexibelt verktyg som kan komplettera dagens regelverk och som skulle göra det möjligt att med framåtriktade åtgärder korrigera strukturella konkurrensproblem.⁶⁴

⁶⁴ Konkurrensverket, *Konkurrensverket ser behov av vassare verktyg i konkurrenstillsynen*, 7 oktober 2022.

Kraftiga prisökningar

5



Innehåll – Kraftiga prisökningar

1. Inledning	1
2. Konkurrenslagen förbjuder företag med dominerande ställning att exploatera sina kunder genom överprissättning.....	3
2.1 Allmänt om förbudet mot missbruk av dominerande ställning	3
2.2 Närmare om förbudet mot överprissättning.....	3
2.3 När ska Konkurrensverket ingripa mot överprissättning?	4
3. Hur priserna utvecklas beror på vad krisen handlar om och hur väl konkurrensen fungerar före och under krisen	6
3.1 Exempel 1: Utbudsbrist och allmänt stigande kostnader.....	7
3.2 Exempel 2: Kraftigt ökande efterfrågan på vissa varor eller tjänster.....	8
3.3 Exempel 3: Begränsad rörlighet	10
4. Alternativa verktyg för att stävja kriser med kraftiga prisökningar.....	12
5. Slutsatser	13

1. Inledning

De senaste årens kriser har bidragit till stigande priser både på insats- och konsumentvaror.¹ Trots att coronapandemin drabbat samhället på helt andra sätt än Rysslands invasion av Ukraina har kriserna gemensamt att de rubbar rådande efterfråge- och utbudsvillkor. Detta påverkar prisbildningen på marknaden och riskerar att leda till kraftiga prisökningar när företag och leverantörer anpassar sig till nya förutsättningar.

Utifrån ett konkurrensrättsligt perspektiv kan prisökningar reflektera ett opportunistiskt beteende från företag som utnyttjar en kris för att exploatera sina kunder.² Samtidigt signalerar kraftiga prisökningar till producenter och distributörer att öka tillgången. Detta stimulerar normalt sett marknadsinträde vilket är ett önskvärt inslag på en väl fungerande marknad. På så sätt kan konkurrensen motverka kraftiga prisökningar även i kristider.

Vilket genomslag en kris får på priserna påverkas av hur konkurrensförhållandena såg ut på marknaden innan krisen, men även av hur krisen slår på dessa förhållanden. För att avgöra om det offentliga bör ingripa vid kraftiga prisökningar under en kris är det därför viktigt att förstå vad det är som driver priserna och vilka möjligheter marknadsaktörer har (eller inte har) att genom konkurrens motverka prisökningarna.

Konkurrensverket har tillsynsansvar för konkurrenslagen som enligt 2 kap. 7 § förbjuder företag att missbruka en dominerande ställning genom att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser. Förbudsregeln inbegriper överprissättning av ett dominerande företag vilket innebär att dominanten tillämpar ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde.

Konkurrensverket har alltså ett ansvar för att övervaka att företag med en dominerande ställning inte exploaterar sina kunder genom överprissättning. Detta förbud gäller både i kristider och under normala förhållanden. Konkurrensverket har därför en viktig roll i att tillförsäkra att kraftiga prisökningar under kristider inte drivs av sådana exploaterande beteenden.

Den övergripande frågeställningen i denna analys är vilken betydelse konkurrens har under kriser med kraftiga prisökningar och under vilka förutsättningar som Konkurrensverket bör ingripa.

Konkurrensverkets slutsatser är att det som en utgångspunkt är viktigt att företagen är fria att anpassa sina produktionsbeslut till krisen. När marknaden kännetecknas av en väl fungerande konkurrens säkerställer det att prisökningarna är tillfälliga och övergående. Om konkurrensen inte fungerar till följd av krisen kan det emellertid finnas skäl för Konkurrensverket att ingripa mot dominerande företags överpriser. Detta gäller särskilt på marknader som, även tillfälligt, kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde.

¹ Konjunkturinstitutet, Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022, 2022.

² Prisökningarna kan också vara ett resultat av konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag som utnyttjar krisen för att höja priserna, t.ex. genom prissignalering. Dessa frågor behandlas dock inte i denna analys.

I en extraordinär kris som vid händelse av krig finns särskilda krisberedskapsförfattningar avseende prisreglering och ransonering, som tar sikte på landets försörjning. I det fall det offentliga under kristider överväger andra initiativ bör dessa stå i rimlig proportion till de marknadsstörningar åtgärderna riskerar medföra.

Kapitlet disponeras enligt följande. Först beskrivs förbudet mot missbruk av en dominerande ställning och förbudets närmare regler för överprissättning samt utgångspunkterna för när Konkurrensverket kan komma att ingripa mot överpris-sättning. Efter detta beskrivs hur olika kriser och konkurrenssituationer kan leda till respektive motverka kraftiga prisökningar inom ramen för tre kategorier av prisdrivande faktorer. I detta avsnitt förs även en diskussion om när Konkurrensverket kan komma att ingripa mot överprissättning i en kris-situation. Sedan diskuteras alternativa verktyg för att stävja kriser med kraftiga prisökningar. Till sist dras slutsatser utifrån analyserna ovan.

2. Konkurrenslagen förbjuder företag med dominerande ställning att exploatera sina kunder genom överprissättning

2.1 Allmänt om förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen är det förbjudet för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsmakt.³ Ett företag har en dominerande ställning om det har en sådan marknadsmakt att det kan agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och leverantörer. Ju högre marknadsandel ett företag har, desto större är sannolikheten att företaget är dominerande. En marknadsandel över 50 procent anses vara en tydlig indikation på dominans, men även lägre andelar kan vara tillräckligt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Andra omständigheter som är relevanta för bedömningen är till exempel konkurrenternas marknadsandelar, företagets finansiella styrka och om det finns betydande inträdeshinder på marknaden.

För att fastställa dominans måste först en relevant marknad avgränsas. Den relevanta marknaden avgränsas både i en produktdimension och i en geografisk dimension. Till exempel skulle försäljning av handsprit kunna utgöra en produktmarknad medan Sverige utgör den geografiska marknaden.

Det är inte i sig förbjudet att ha en dominerande ställning. Däremot är det förbjudet för företag att missbruka sin dominerande ställning så att konkurrensen och konsumenterna skadas.

Ett missbruk innebär i regel att det dominerande företaget agerar på ett sätt som sätter konkurrensen ur spel, eller exploaterar kunderna, genom att tillämpa andra metoder än sådana som hör till normal konkurrens. Sådana missbruk kan skada konsumenterna direkt eller leda till indirekt skada genom att förutsättningarna för en effektiv konkurrens försämras. När ett företag med en dominerande ställning tar ut ett överpris är det ett för-farande som kan utgöra ett missbruk.

2.2 Närmare om förbudet mot överprissättning

I bestämmelsen i 2 kap. 7 § konkurrenslagen anges att det är förbjudet för ett dominerande företag att "direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor". Som nämnts omfattar detta förbud överprissättning.

Överprissättning av ett dominerande företag har i rättspraxis definierats som uttag av ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde.⁴ Det måste alltså vara fråga om "oproportionerligt" eller "orimligt" höga priser.

³ Motsvarande förbud finns i artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁴ EU-domstolens dom den 14 februari 1978 i mål 27/76, United Brands, EU:C:1978:22, p. 250.

För att avgöra om det är fråga om en olaglig överprissättning så kan en bedömning i två steg göras.

I det första steget ska det bedömas om det dominerande företaget har tillämpat ett alltför högt pris. En metod för att bedöma detta är att räkna ut vinstmarginalen genom att jämföra försäljningspriset med produktens självkostnadspris.

Om priset har visat sig vara alltför högt ska i ett andra steg bedömas om priset är oskäligt antingen i sig eller i jämförelse med priset på konkurrerande produkter. Av förklarliga skäl kan det vara svårt att med någon förutsägbarhet bedöma om ett visst pris är oskäligt i sig. Vid en prisjämförelse med konkurrerande produkter kan t.ex. priset för en utbytbar produkt som tillhandahålls av konkurrenter på samma marknad tjäna som referens. Priset kan emellertid också jämföras med det pris som dominanten tar ut på andra marknader eller det pris som andra företag tar ut för liknande produkter på andra marknader.⁵ Även det pris som dominanten tidigare tagit ut för liknande produkter kan tjäna som jämförelse, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Alla metoder är förenade med osäkerheter, inte minst eftersom det ofta föreligger sådana skillnader i marknadsförhållandena att det kan vara svårt att dra några säkra slutsatser av en jämförelse. För att öka träffsäkerheten i analysen kan Konkurrensverket därför komma att tillämpa en kombination av jämförelsemetoder.

Det finns inte något minsta gränsvärde för när ett pris ska kvalificeras som oskäligt i jämförelse med andra priser. Skillnaden bör dock vara väsentlig, bestå under en viss tid och får inte vara tillfällig eller övergående.⁶

2.3 När ska Konkurrensverket ingripa mot överprissättning?

Syftet med förbudet mot överprissättning är inte att upprätthålla någon löpande priskontroll av marknaden. På en marknad med en fungerande konkurrens kommer nämligen kraftiga prisökningar att locka till sig nya marknadsaktörer, vilket ökar utbudet och pressar ner priserna. Att ingripa mot prisökningar på en fungerande marknad kan därför riskera att skada denna process och hämma företagens investeringsvilja.

Naturligtvis kan det dock finnas marknader där konkurrensen inte fungerar. I sådana fall kan Konkurrensverket komma att ingripa mot ett dominerande företag som exploaterar sina kunder genom överprissättning.⁷

Det har i olika sammanhang lyfts fram typfall på marknader där det kan finnas särskilda skäl att ingripa mot oskäliga priser. Som exempel nämns i ett förslag till avgörande till EU-domstolen att det kan röra sig om marknader med rättsliga hinder för inträde och expansion, och framför allt på marknader där det finns ett lagstadgat monopol, samt marknader som på grund av sina särdrag inte fungerar effektivt ens när de är konkurrensutsatta.⁸

⁵ EU-domstolens dom den 14 september 2017 i mål C-177/16, AKKA/LAA, EU:C:2017:689, p. 38.

⁶ Mål C-177/16, AKKA/LAA, p. 55–56.

⁷ Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen, 6 juni 2022, s. 3.

⁸ Se dåvarande generaladvokaten Nils Wahls förslag till avgörande den 6 april 2017 i mål C-177/16, AKKA/LAA, p.4.

I kristider riskerar konkurrensen att sättas ur spel. Det kan leda till situationer där kunder saknar rimliga alternativ till att betala vad ett dominerande företag begär eller marknadens struktur gör nyetablering svår. Således kan det finnas större anledning för Konkurrensverket att ingripa mot överprissättning under en kris, vilket exempelvis noterades av de europeiska konkurrensmyndigheterna i ett gemensamt uttalande med anledning av coronapandemin.⁹ I spåren av pandemin initierades också överprissättningsärenden i flera europeiska medlemsstater, däribland Spanien, Grekland, Rumänien och Italien.¹⁰

Precis som under normala ekonomiska förhållanden gäller det dock för Konkurrensverket att i kristider väga in vilken effekt ett ingripande skulle få på företagets incitament att konkurrera och investera. I annat fall riskerar ett ingripande att få ett kontraproduktivt resultat. Det är därför viktigt att förstå vad det är som driver priserna under en kris och vilka möjligheter marknadsaktörer har (eller inte har) att genom konkurrens motverka prisökningarna. Detta diskuteras mer ingående i följande avsnitt.

⁹ European Competition Network, Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis, mars 2020

¹⁰ OECD, Exploitative pricing in the time of COVID-19, 26 maj 2020.

3. Hur priserna utvecklas beror på vad krisen handlar om och hur väl konkurrensen fungerar före och under krisen

Under de senaste åren har coronapandemin så väl som Rysslands invasion av Ukraina tydliggjort att en kris kan få flera olika följdverkningar på ekonomin. Med pandemin kom internationellt omfattande restriktioner och karantänsåtgärder som kapade befintliga leveranskedjor och skapade en utbudsbrist. Kriget i Ukraina har också kraftigt begränsat Europas tillgång till gas, vilket påverkat Sveriges elkostnader. Likaså påverkade kriserna konsumentbeteendet och i de inledande faserna av både pandemin och kriget rapporterades det i media om hamstringsbeteende av olika förnödenheter så som mat och smittskyddsutrustning.

Prisutvecklingen under en kris bestäms alltså av en komplex samverkan mellan en rad olika faktorer. I stora drag gäller dock att följdverkningar kan uppstå både på utbuds- och efterfrågevillkoren på marknaden. Exakt vilka effekter som uppstår beror naturligtvis på vad krisen rent praktiskt innebär för marknadsaktörerna och vilka möjligheter de har att anpassa sig till situationen.

För att underlätta förståelsen av prisutvecklingen i kristider kan de prisdrivande faktorerna delas in i följande tre kategorier:

1. Utbudsbrist och allmänt stigande kostnader
2. Ökad efterfrågan på vissa varor eller tjänster
3. Begränsad rörlighet

I den fortsatta framställningen kommer faktiska exempel utifrån de olika kategorierna att diskuteras. Exempelen baseras som sagt på prisutvecklingen i Sverige och omvärlden under de senaste två-tre åren. Det innebär dock inte att de saknar relevans för eventuella framtida kriser. Tvärtom kan exemplen öka förståelsen för prisutvecklingen i kristider och under vilka förhållanden det kan vara motiverat för Konkurrensverket att ingripa. Även om exemplen för tydlighets skull hålls isär kan flera av exemplen, som framgår ovan, vara relevanta för en och samma framtida kris.

För samtliga tre exempel redovisas dels för hur krisen och konkurrens kan leda till respektive motverka kraftiga prisökningar, dels för när Konkurrensverket kan komma att anse att en närmare granskning är motiverad.

3.1 Exempel 1: Utbudsbrist och allmänt stigande kostnader

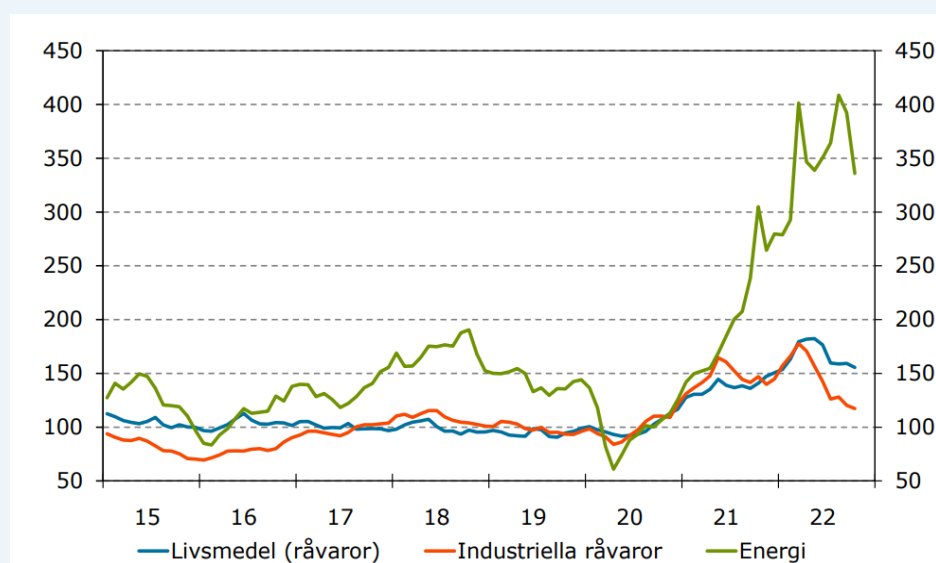
Kriser kan leda till utbudsbrist och allmänt stigande kostnader som drabbar hela branscher eller sektorer av ekonomin. Det kan till exempel röra sig om att krisen stör befintliga leveranskedjor och varuförsörjningen eller tider med ett högt inflationstryck. I sådana situationer jagar ett större kapital färre insatsvaror vilket fördyrar företagets produktion. Eftersom krisen slår på hela branscher skapar detta ett allmänt tryck uppåt på företagets priser, vilket inte minst har märkts under den senaste tidens ökande inflationstakt (se figur 1 nedan).

Box 1: Inflation i svensk ekonomi 2022

I Riksbankens penningpolitiska rapport för november 2022 konstateras att inflationen fortfarande är alldeles för hög och att den under oktober 2022 uppgick till 9,3 procent (KPI).¹¹

I en nyligen publicerad rapport konstaterar Konjunkturinstitutet att de kraftigt stigande råvarupriserna har bidragit till den snabba uppgången i inflation. Som framgår av grafen nedan (figur 1) började de internationella priserna på bland annat livsmedel, industriella råvaror och energirelaterade produkter stiga kraftigt under senare delen av 2020 och framför allt priset på energi låg under 2022 betydligt högre än det gjort tidigare.

Figur 1. Internationella råvarupriser



Källa: Sveriges riksbank, Penningpolitisk rapport – november 2022 och Konjunkturinstitutet, 2022, Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022 och www.scb.se

Rapportens huvudsakliga slutsats är att det inte finns några tydliga indikationer på att konsumentpriserna (KPIF) har stigit mer än vad som kan motiveras av ökade produktions-kostnader sedan det andra kvartalet 2021. Den faktiska uppgången i konsumentpriserna från det andra kvartalet 2021 till och med det andra kvartalet 2022 kan till mycket stor del förklaras av stigande import- och energipriser. Konjunkturinstitutet betonar dock att det finns en osäkerhet i underliggande beräkningar och modelleringar och att resultaten därför ska ses som indikativa.

¹¹ KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen och motsvarar de priser konsumenten faktiskt betalar. KPIF motsvarar KPI med fast ränta och syftar till att ta bort effekten av förändrade räntesatser från KPI.

En effektiv konkurrens förhindrar inte företagen från att anpassa sin prissättning till stigande kostnader. Snarare bidrar konkurrens i kombination med att hela branscher drabbas till att kostnadsökningar får stort genomslag i konsumentpriserna. På samma sätt kan det när krisen är över påskynda en återgång till normala prisnivåer och minska risken för att priserna cementeras på en högre nivå trots att kostnaderna faller tillbaka. Därtill skapar konkurrens starka incitament för de drabbade företagen att ställa om till nya effektiva leveranskanaler för att få ett övertag mot konkurrenterna. Denna drivkraft är inte lika stark hos företag som möter en svagare konkurrens och därmed inte har samma behov av rigorös kostnadskontroll.¹²

Konkurrensverket anser att det som en utgångspunkt är viktigt att företagen är fria att anpassa produktionen till rådande marknadsförhållanden. När företag tillåts anpassa sin prissättning till stigande kostnader på insatsvaror bidrar det till ett effektivt nyttjande av samhällets resurser.

En förutsättning för ett effektivt resursutnyttjande är emellertid att marknaden kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. När det inte är så och konkurrensen brister, finns det en risk att prisökningarna görs i syfte att bibehålla höga vinstmarginaler och snarare reflekterar företagets marknadsmakt än samhällsekonomisk effektivitet.

En allmänt stigande prisnivå i ekonomin kan också öka konsumenternas acceptans för ytterligare prisökningar. Det medför en risk för att konsumenter blir mindre benägna att ifrågasätta och söka alternativ till ett företags höga priser, något som i sig ökar företagets marknadsmakt. Krisen kan därför komma att utnyttjas av enskilda företag som svepskäl för att höja priserna mer än vad kostnadsökningarna ger skäl för.

Sammantaget ser därför Konkurrensverket att det i vissa fall kan vara motiverat att närmare granska prisökningar som följer en kris med allmänt ökade kostnader, om det sker på en marknad där konkurrensen initialt redan är försvagad.

3.2 Exempel 2: Kraftigt ökande efterfrågan på vissa varor eller tjänster

Kriser kan innebära att företagen plötsligt möter en kraftigt ökad efterfrågan på vissa varor eller tjänster. Vilka varor eller tjänster det rör sig om beror på krisens karaktär, men det kan till exempel handla om mat och konserver, hygienartiklar, drivmedel eller överlevnadsutrustning. Det kan också handla om olika distributionskanaler, till exempel en omställning från fysisk handel till e-handel. När helt plötsligt många fler kunder jagar samma varor kan det innebära att företagets lager inte räcker för att mätta den stigande efterfrågan. En konsekvens av en kraftigt ökad efterfrågan kan alltså bli att företagets lager säljer slut och att "hyllorna står tomma". Risken för tomma hyllor kan i sin tur trigga bunkringstendenser hos konsumenter som snabbt försöker tillgodose sitt behov. Det skapar en negativ spiral som riskerar innebära att lagren dräneras i än snabbare takt.

¹² Inom nationalekonomin används begreppet *X-inefficiency* för att beskriva hur mycket mindre effektiv en monopolists produktion är jämfört med om det råder konkurrens.

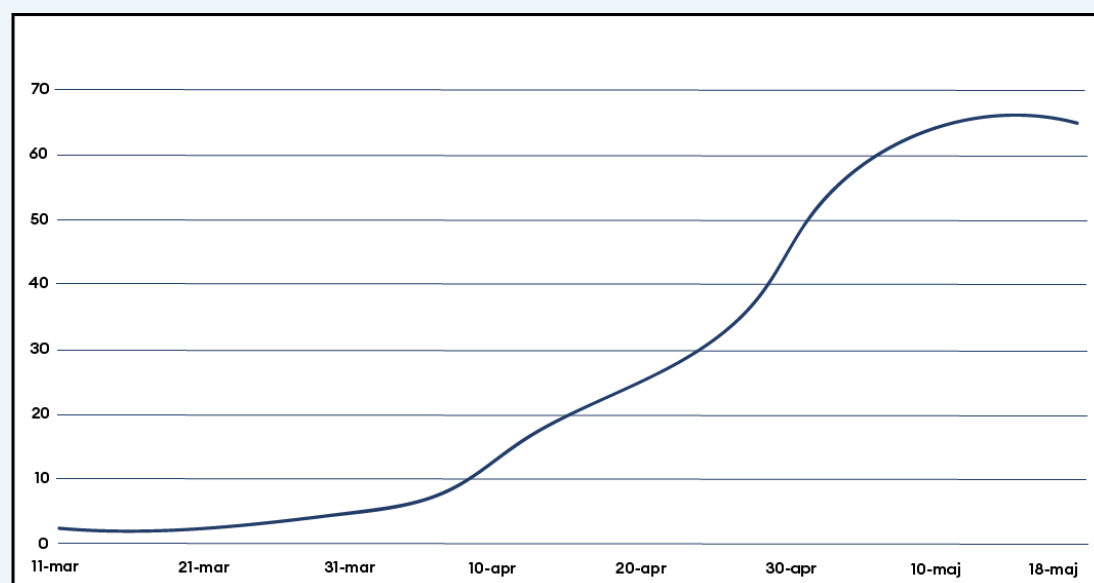
Det som sker vid en kraftig efterfrågeökning är alltså att det befintliga utbudet inte räcker till, eftersom det är anpassat till en situation med lägre efterfrågan. Det skapar ett så kallat efterfrågeöverskott. Ett efterfrågeöverskott skickar en viktig signal till marknaden att öka tillgången och stimulerar nya aktörer att träda in på marknaden. På en marknad med väl fungerande konkurrens kommer företagen agera på dessa signaler och utbudet anpassas till den ökade efterfrågan. Konkurrens kan därför bidra till att kraftiga prisökningar uteblir eller som mest är kortvariga och övergående. Ett exempel på detta är handspritsprodukter som under början av coronapandemin tillfälligt ökade i pris men sedan gick ner till mer normala nivåer då företag ställde om sin produktion.

Box 2: Pris och lagerhållning av handsprit under coronapandemin

En i media uppmärksammas fråga under våren 2020 var den kraftigt ökade efterfrågan på handsprit som ledde till prishöjningar och slutsålda lager. Konkurrensverket undersökte utbud och priser på handsprit mellan mars och maj och fann att flera företag ställde om sin produktion för att möta efterfrågan och att utbudet ökade kraftigt redan under april. Enligt uppgifter från Statens inköpscentral var det endast tillfälligt som det var högre priser inom det statliga ramavtalet och att priserna blev mer normala i maj 2020.

I början av krisen såldes det slut på handsprit och liknande produkter. Flera företag har därefter ställt om sin produktion till att producera handsprit för att möta till exempel vårdens och konsumenternas behov. Utbudet ökade kraftigare en vecka in i april 2020 för att stegra under den sista veckan i månaden. Därefter har kurvan planat ut. Detta framgår av grafen nedan (figur 2), som visar hur mycket handsprit som fanns i lager hos nätapoteken under perioden mars till maj 2020.

Figur 2. I lager – antal produkter



Källa: Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020, s. 17.

På marknader där konkurrensen redan är svag riskerar en stigande efterfrågan i stället mötas av försök att hålla igen utbudet. Företag med betydande marknadsmakt möter inte samma hot från alternativa leverantörer och har därför båda bättre möjligheter och incitament att hålla igen tillgången och i stället pressa upp priset. Konkurrensverket kan därför komma att se det som potentiellt problematiskt när en kris med kraftigt ökad efterfrågan av vissa varor eller tjänster inte möts upp av en motsvarande ökning av utbudet.

3.3 Exempel 3: Begränsad rörlighet

Kriser kan leda till en begränsad rörlighet för både konsumenter så väl som för varuflöden. Det kan till exempel handla om en naturkatastrof som drabbar handelsvägar och infrastruktur, att staten vidtar nedstängningsåtgärder riktade mot invånare och företag eller att import och leveranskedjor begränsas av liknande åtgärder eller konflikter i utlandet. När rörligheten begränsas riskerar det att "krympa" marknadens geografiska räckvidd till de alternativ som finns tillgängliga i närområdet. Kriser av denna typ kan därför få följdverkningar genom att både efterfrågesidans och utbudssidans reaktioner på pris-signaler försvagas.

Kriser som begränsar rörligheten riskerar alltså att leda till en ökad marknadsmakt, då företag som tidigare var fullgoda alternativ inte längre är det. Detta urskiljer denna kris något från de övriga två exemplen, eftersom den kan få till konsekvens att både utbud och efterfrågan blir mindre känsligt för prisändringar. Krisen innebär alltså i sig själv en försvagning av konkurrensen.

En effektiv konkurrens kan i dessa situationer bidra till att minska riskerna för att krisen ökar marknadsmakten. När företag har tillgång till flera olika produktions- och distributionskanaler blir de mindre känsliga för plötsliga förändringar i tillgången. De företag som kan undvika att göra sig beroende av ett fåtal leverantörer står därför bättre rustade att hantera en kris som begränsar rörligheten.

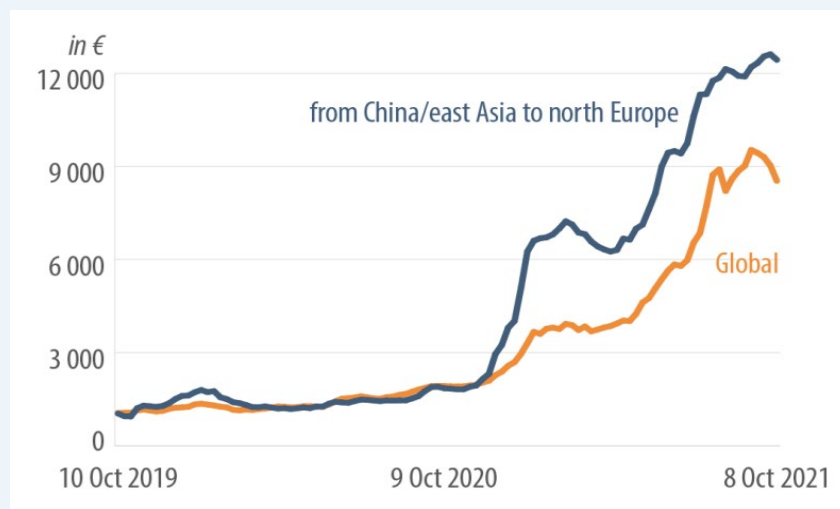
Box 3: Leveranskedjor under coronapandemin

Coronapandemin tydliggjorde hur känsliga dagens leveranskedjor kan vara för kriser. Under pandemin har det därför uppstått en diskussion om hur företag ska organisera sig för att öka tillförlitligheten i sina leveranser.

Enligt Europaparlamentet så drabbade coronapandemin särskilt de delar av ekonomin som kännetecknas av internationella och komplexa leveranskedjor. När efterfrågan började ta fart igen från den initiala nedgången under pandemins början, skapade detta ansträngningar och flaskhalsar inom de internationella leveranskedjorna.

En sådan effekt var att det uppstod en brist i antalet tillgängliga fartygscontainrar, vars utbud begränsades av nedstängningsåtgärder och smittspridning. Som en konsekvens av detta steg priserna för fartygscontainrar kraftigt från slutet av 2020 och under 2021. Grafen nedan (figur3) visar prisutvecklingen i euro för fartygscontainrar under perioden oktober 2019 till oktober 2021. Som framgår av figuren ökade priserna för frakt från Kina/Östasien till Nordeuropa än mer än det globala genomsnittet.

Figur 3. Leveranskedjor under coronapandemin



Källa: Europaparlamentet, 2021, Briefing - Resilience of global supply chains Challenges and solutions, s. 4 och Europaparlamentet, 2021, Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries, s. 11, U.S. International Trade Commission, Executive Briefings on Trade, April 2021, Rising Maritime Freight Shipping Costs Impacted by Covid-19, s. 1-2, <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/how-covid-19-is-reshaping-supply-chains> (2023-02-08).

Parlamentet har konstaterat att den övergripande bilden från både industrin och experter är att leveranskedjor kan stärkas genom en ökad diversifiering, snarare än att lägga om leveranskedjor och produktion till hemmamarknaden. Konsultbolaget McKinsey & Co. genomförde under 2020 och 2021 en enkät till 71 företag, som visade att dessa framför allt anpassat sig till coronapandemin genom att öka sin lagerhållning, snarare än att ställa om och diversifiera leveranskedjorna. En bidragande orsak till detta är enligt McKinsey att det i vissa sektorer är tidsödande och kostsamt att ställa om till en mer lokal produktion. Trots dessa utmaningar uppgav nästan nio av tio respondenter att de förväntar sig att eftersträva en viss grad av regionalisering under de närmsta tre åren.

Eftersom utmaningarna i denna kris bottnar i en begränsad rörlighet är det viktigt att olika instanser i samhället bidrar till att förbättra rörligheten. Konkurrensverket har ett mandat att ingripa direkt på marknader där ett eller flera företags förfarande sätter konkurrensen ur spel. Men en kris som begränsar rörligheten kan kräva åtgärder som ligger utanför detta mandat. Det kan till exempel röra sig om att åtgärda tillgången till en viss infrastruktur eller att göra existerande regelverk mer anpassade till krissituationen. Konkurrensverket ser därför att samverkan mellan myndigheter och regering kan vara särskilt viktigt för att identifiera vilken instans som är bäst skickad att hantera krisen.

4. Alternativa verktyg för att stävja kriser med kraftiga prisökningar

I en extraordinär kris som vid händelse av krig finns särskilda krisberedskapsförfattningar avseende prisreglering och ransonering, som tar sikte på landets försörjning.¹³ Att det finns särskilda författningar talar för att det har gjorts en bedömning av i vilken omfattning det offentliga ska bidra till försörjningen under sådana kriser.

Men, som de senaste årens utveckling tydliggjort, kan det även under kriser som inte når samma allvarlighetsgrad komma initiativ till prisreglering eller stödåtgärder. Detta är troligtvis mer sannolikt när krisen berör samhällets tillgång till essentiella varor och tjänster, som till exempel energi och drivmedel.¹⁴ I den mån krisen föranleder sådana initiativ bör det noggrant övervägas om dessa står i rimlig proportion till de marknadsstörningar som åtgärderna riskerar medföra.

Prisreglering medför att priset som en viktig marknadssignal om konkurrens, efterfrågan och utbud tappar sitt värde. Att införa en prisreglering, om än begränsad i tid, är därför inte en lämplig åtgärd på en marknad med väl fungerande konkurrens. Snarare kan sådan reglering riskera medföra att utbudet begränsas och förstärka krisens negativa effekter. Av dessa anledningar har Konkurrensverket tidigare varit kritisk till förslag om prisreglering av el¹⁵, tandvård¹⁶ och plastbärkassar.¹⁷

Ett alternativ till prisreglering är stödåtgärder, det vill säga direkta subventioner som innebär att staten kompenserar hushåll eller företag för de höga priserna. Det kan ske på olika sätt, till exempel genom skattelättnader, lån eller direktutbetalningar. Stöd som riktas selektivt till vissa företag måste vanligtvis anmälas till Europeiska kommissionen, som prövar om åtgärden är förenlig med statsstödsreglerna.¹⁸ Stöd som riktas till medborgare eller är tillgängligt för alla företag behöver däremot inte anmälas till kommissionen. När sådant stöd används för att dämpa effekterna av en kris med kraftiga prisökningar bör det utformas på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen.

¹³ Prisregleringslagen (1989:978) inför bl.a. möjligheter för regeringen att besluta om t.ex. att ett högsta pris ska gälla för en viss vara eller tjänst. Vidare gör ransoneringslagen (1978:268) det möjligt för regeringen att på olika sätt reglera hur handeln med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får ske.

¹⁴ Se t.ex. Konkurrensverket, Drivmedelsmarknaden – konkurrens i kristider, analys i korthet 2023:1.

¹⁵ Konkurrensverkets yttrande, Dnr 186/2016, Promemorior Anvisade avtal M2016/00695/Ee.

¹⁶ Konkurrensverkets yttrande, Dnr 216/2021, Betänkandet När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa (SOU 2021:8) 2021/01972.

¹⁷ Konkurrensverkets yttrande, Dnr 410/2016, Remiss av Naturvårdsverkets rapport Minskad förbrukning av plastbärkassar samt separat promemoria med förslag på bemyndigande i miljöbalken m.m. M2016/01154/Ke.

¹⁸ Artikel 107 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt säkerställer att stödåtgärder från en medlemsstat eller genom statens resurser inte snedvrider konkurrensen och handeln inom EU genom att favorisera vissa företag eller produktionen av vissa varor. Det är ett obligatoriskt krav att anmäla nya stödåtgärder till kommissionen. Det finns dock vissa undantag till detta krav. Ett sådant undantag är *de minimis*-regeln, som säger att stöd som understiger 200 000 euro per företag över vilken treårsperiod som (100 000 euro inom vägtransportsektorn), inte behöver anmälas.

5. Slutsatser

Kriser kan på olika sätt rubba rådande utbuds- och efterfrågevillkor på marknaden, vilket i sin tur kan orsaka kraftiga prisökningar. Stigande priser signalerar till producenter och distributörer att öka tillgången och stimulerar inträde, vilket är önskvärt och ett viktigt inslag på en väl fungerande marknad. Som en utgångspunkt är det därför viktigt att företagen är fria att anpassa sina produktionsbeslut till krisen. När marknaden kännetecknas av en väl fungerande konkurrens säkerställer det att prisökningarna är tillfälliga och övergående.

Men prisökningar kan också reflektera ett opportunistiskt beteende från aktörer som utnyttjar krisen för att exploatera sina kunder. Under kristider är det därför särskilt viktigt att konsumenter och företag är uppmärksamma på och ifrågasätter prisökningar som inte verkar motiverade, särskilt sådana som sker på starkt koncentrerade marknader.

Om konkurrensen inte fungerar till följd av krisen kan det finnas skäl för Konkurrensverket att ingripa mot dominerande företags överpriser. Detta gäller särskilt på marknader som, även tillfälligt och i och med krisen, kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde. I sådana situationer är det särskilt stor risk att krisen gör det möjligt för företag att begränsa konkurrensen genom att hålla nere tillgången.

Under kriser kan samverkan mellan myndigheter och regering bli extra viktigt för att få bukt med prisökningar, till exempel när krisen begränsar rörligheten. I det fall initiativ utöver gällande krisberedskapslagstiftningar övervägs för att under kristider komma till bukt med kraftiga prisökningar och bristande tillgång bör dessa stå i rimlig proportion till de marknadsstörningar åtgärderna riskerar medföra.

Samarbete mellan företag

6



Innehåll – Samarbete mellan företag

1. Inledning	1
2. Kriser kan förlängas när konkurrensen sätts ur spel	2
2.1 Avgörande från EU-domstolen.....	2
3. Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten	4
4. Konkurrensbegränsande samarbeten i kristider	5
4.1 Några exempel på samarbeten.....	5
4.2 Uttalanden och vägledningar	8
5. Exempel på ytterligare kriser	11
5.1 Tillämpning av konkurrensreglerna med anledning av kriget i Ukraina.....	11
6. Tillämpning av konkurrensreglerna mot bakgrund av klimatkrisen	13
7. Sammanfattande slutsatser.....	16

1. Inledning

Konkurrensverkets uppdrag är att säkerställa väl fungerande marknader till nytta för konsumenterna. Det gäller både i kristider och under normala förhållanden.

När samhället och näringslivet ställs inför en krissituation såsom till exempel en pandemi eller annan samhällskris, kan det uppstå behov av nya samverkansområden och åtgärder. Bedömningen av om ett samarbete eller förfarande begränsar konkurrensen beror, som alltid, av sammanhanget.

Det finns inte något specifikt undantag för samarbeten mellan företag i kristider utan även under dessa tider behöver konkurrensreglerna beaktas eftersom det visat sig att det då är särskilt viktigt att värna en god konkurrens för konsumenterna.¹

¹ Konkurrensverket, "Frågor med anledning av coronaviruset", 20 mars 2020, senast uppdaterad 9 april 2021.

2. Kriser kan förlängas när konkurrensen sätts ur spel

Erfarenheter från tidigare kriser har visat att en försvagad konkurrenslagstiftning som ett verktyg för att bekämpa ekonomiska svårigheter kan ha motsatt effekt och i stället förlänga en kris. Detta framgår bland annat av en rapport från 2009 som gjorts av de nordiska konkurrensmyndigheterna däribland Konkurrensverket, (No.1/2009), "Competition Policy and Financial Crises Lessons Learned and the Way Forward". Av rapporten framgår bland annat att konkurrens bidrar till ekonomisk tillväxt och ökar välfärden medan åtgärder som begränsar konkurrensen kan förlänga de ekonomiska svårigheterna i samband med en kris och skjuta upp återhämtningen. Detta visar bland annat erfarenheter från ett antal kriser såsom den norska bankkrisen på 1920-talet, den stora depressionen på 1930-talet liksom den skandinaviska/nordiska bankkrisen på 1990-talet.

Av rapporten framgår vidare att när det gäller den ekonomiska kris som drabbade USA efter börskraschen 1929 och som sedan spred sig till många andra länder runt om i världen under 1930-talet var antagandet av NIRA Act (National Industrial Recovery Act) en av åtgärderna som infördes av den amerikanska staten. Avsikten var att motverka de skadliga effekterna av den aktuella krisen och att bidra till att återställa ekonomin. Lagen tillät vissa branscher att fastställa sina egna regler för att motverka vad som uppfattades som skadlig konkurrens, såsom att genom samverkan kunna minska konkurrensen genom till exempel prisuppgörelser. Tillämpningen av NIRA Act innebar i praktiken att de amerikanska konkurrenslagarna i stor utsträckning upphävdes. År 1935 fann dock USA:s högsta domstol att NIRA Act var grundlagsstridig. I efterhand har det framförts argument för att NIRA Act inte bidrog till att återställa den amerikanska ekonomin utan att den snarare hade en motsatt effekt och i stället förlängde krisen.

2.1 Avgörande från EU-domstolen

Ett annat exempel är ett avgörande från EU-domstolen med anledning av en begäran om förhandsavgörande framställd av Irlands Högsta domstol (Supreme Court) 2008 (mål C-209/7). Tvisten i målet vid den nationella domstolen gällde överkapacitet i industrin som påverkade den irländska nötköttssektorn, och då särskilt förädlingssektorn. Avgörandet är intressant mot bakgrund av att en ekonomisk kris kan leda till minskad konsumtion som leder till en överkapacitet.

En studie som gjordes 1998 på gemensamt initiativ av Irlands regering och representanter för nötköttsindustrin hade kommit fram till att antalet förädlare borde minskas från 20 till mellan fyra och sex. I rapporten rekommenderades att de företag som stannade kvar på marknaden skulle kompensera de företag som tvingades lämna marknaden. Vidare kom en arbetsgrupp, som inrättats av jordbruks- och livsmedelsministern, fram till liknande slutsatser och rekommenderade att förädlingsindustrin skulle skapa en ersättningsfond.

Således bildade de tio största förädlarna ett bolag, BIDS, som utarbetade en rationaliseringsplan i vilken angavs att förädlingsindustrins kapacitet skulle minskas med ungefär 25 procent. BIDS planerade att uppnå detta mål genom att sluta avtal mellan företag som blev kvar på marknaden och företag som lämnade marknaden, genom ett typavtal. Enligt typavtalet

skulle företag som blev kvar på marknaden ersätta företag som lämnade marknaden. BIDS angav att syftet med dessa avtal inte var att snedvrider konkurrensen eller minska konsumenternas välbefinnande, utan att rationalisera nötköttssektorn för att göra den mer konkurrenskraftig genom att minska produktionsöverkapaciteten, dock utan att helt eliminera den.

Av avgörandet framgår också att en begränsning av kapacitet genom avtal, även om det rör sig om överkapacitet, mycket sannolikt är att anses som konkurrensbegränsande till sitt syfte, vilket innebär att det var svårt att motivera samarbetet med att det gav upphov till effektivitetsvinster och därför skulle undantas från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.

Detta är några exempel som visar på vikten av att de åtgärder som vidtas för att hantera kriser inte samtidigt snedvrider eller försvagar konkurrensen genom att minska företagens förmåga eller incitament att konkurrera.

Även om Konkurrensverket har förståelse för de utmaningar som många företag står inför i samband med en kris, så får de åtgärder som företagen vidtar under kristider inte leda till att det, när krisen är över, finns marknader med en sämre konkurrens på lång sikt.

3. Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten

Konkurrenslagen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag som märkbart hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen.² Företag får inte samarbeta om syftet med eller resultatet av samarbetet är att begränsa konkurrensen på marknaden. Reglerna förbjuder olika typer av samarbeten som exempelvis samordning av priser, utbyte av känslig information mellan konkurrenter eller alltför långtgående exklusivitetsavtal.

Både så kallade *horisontella* och *vertikala* samarbeten mellan företag kan vara konkurrensbegränsande. Mer information om horisontella och vertikala samarbeten finns att läsa om på Konkurrensverkets webbplats.³

Generellt sett är risken för att ett samarbete begränsar konkurrensen störst om de inblandade företagen är direkta konkurrenter. De generella konkurrensreglerna, det vill säga förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, är tillämpliga även under kriser.⁴

Även om det inte finns något undantag för samarbete mellan företag som gäller specifikt för kristider är horisontella och vertikala samarbeten inte förbjudna om de leder till effektivitetsvinster. Undantaget gäller när följande fyra förutsättningar är uppfyllda:

1. Samarbetet bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja teknisk eller ekonomisk utveckling.
2. Konsumenterna ska få en skälig del av den vinst som uppkommer genom samarbetet.
3. Samarbetet inte begränsar konkurrensen mer än vad som är nödvändigt för att uppnå de positiva effekterna.
4. Konkurrensen får inte sättas ur spel för en väsentlig del av de produkter eller tjänster som samarbetet avser.⁵

² Enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen och art. 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

³ Konkurrensverket, "Horisontella samarbeten", och "Vertikala samarbeten".

⁴ Konkurrensverket, "Frågor med anledning av coronaviruset", 20 mars 2020, senast uppdaterad 9 april 2021.

⁵ Förutsättningar för undantag regleras i 2 kap. 2 § konkurrenslagen respektive 101.3 FEUF. Se även Konkurrensverket, "Konkurrenslagen i korthet", och "Frågor med anledning av coronaviruset", 20 mars 2020, senast uppdaterad 9 april 2021.

4. Konkurrensbegränsande samarbeten i kristider

Kriser kan se olika ut, förutom en pandemi såsom coronapandemin, kan de utgöras av exempelvis en ekonomisk kris, ett krig eller en klimatkris. Kriser består av extraordinära händelser som leder till påfrestningar och allvarliga störningar som kan påverka ett samhälle, helt land eller globalt. Det kan även röra sig om mer avgränsade händelser inom till exempel en specifik bransch. Vidare kan det vara så att en viss bransch påverkas extra mycket av vissa händelser i samhället såsom höga elpriser eller höga drivmedelspriser.

Som nämnts ovan finns det inte något undantag för företag som gäller specifikt för kristider utan konkurrensreglerna, exempelvis förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, gäller således även under en kris.

Bedömningen av om ett samarbete eller förfarande begränsar konkurrensen beror, som alltid, av sammanhanget. Om företag tillfälligt behöver samverka om samhällsviktig verksamhet är det således viktigt att de inte går längre än vad som är nödvändigt och att de åtgärder som vidtas inte leder till ytterligare problem som kan ge upphov till effekter som kvarstår när krisen är över.

I en extraordinär kris som i händelse av krig eller krigsfara är det dock så att regeringen får, om det finns synnerliga skäl för det, föreskriva att en viss vara får yrkesmässigt köpas eller säljas eller att en viss tjänst får yrkesmässigt utnyttjas eller utföras endast av den som är medlem i en viss sammanslutning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även föreskriva de villkor som ska gälla för medlemmarna vid köp eller försäljning av varan eller utnyttjande eller utförande av tjänsten, så kallad tvångskartellering.⁶

Samarbeten som kan vara problematiska är till exempel om konkurrerande företag samarbetar om och kommer överens om kraftiga prishöjningar på bristvaror eller kommer överens om att dela upp marknader.

4.1 Några exempel på samarbeten

I samband med en kris kan det finnas risk för att företag eller en branschorganisation uttalar sig offentligt om behovet av prishöjningar eller publicerar information om kommande prishöjningar, så kallad prissignalering. Ett sådant agerande kan vara problematiskt och kan skada konkurrensen då detta kan leda till en otillåten samordning mellan företag i strid med konkurrensreglerna. Det är således viktigt att varje företag individuellt bestämmer hur man ska agera utifrån förändrade förutsättningar såsom höjda kostnader på insatsvaror och att man inte går ut publikt med uppmaningar eller förhoppningar om att konkurrenter ska följa efter.

Ett exempel på när Konkurrensverket utrett misstänkt prissignalering till följd av en påtaglig utbudschock var när ett drivmedelsbolag gick ut publikt och påtalade en betydande kommande prishöjning.⁷

⁶ 25 § prisregleringslagen (1989:978).

⁷ Konkurrensverkets ärende med dnr 589/2019.

Misstanke om prissignalering av drivmedel

Saudiarabiska oljeanläggningar attackerades under hösten 2019 vilket resulterade i en utbudschock på marknaden för oljebaserade produkter. Efter attacken uttalade sig en företrädare för ett av de ledande drivmedelsbolagen i Sverige i en tidningsartikel i en av de större dagstidningarna kring hur man såg på situationen

..."[INN] poängterar att omfattningen av attacken som skedde i Saudiarabien, kan leda till ytterligare prishöjningar inom kort. – Om oron fortsätter under dagen räknar vi med en stor prishöjning under morgondagen också, säger [INN]"...⁸

Med anledning av uttalandet inledde Konkurrensverket en utredning om detta utgjorde prissignalering. Prissignalering innebär en form av offentligt informationsutbyte eller informationsöverföring mellan företag avseende framtida prisförändringar och prisstrategier. Utbyte eller överföring av sådan information kan, om det minskar den strategiska osäkerheten på marknaden och underlättar samverkan, utgöra en överträdelse av 2 kap. 1 § KL eller artikel 101 i EUF-fördraget. Om ett företag ensidigt gör ett offentligt tillkännagivande, till exempel i en dagstidning, är detta dock i de flesta fall inte fråga om ett konkurrensbegränsande agerande som faller under 2 kap. 1 § KL eller artikel 101 i EUF-fördraget.

I det aktuella fallet prioriterade Konkurrensverket efter den initiala utredningen inte ärendet och avskrev det från vidare handläggning.⁹

En kris kan leda till att det uppstår en kraftigt minskad eller kraftigt ökad efterfrågan på vissa produkter, såsom insatsvaror, vilket kan innebära stora utmaningar för företagen. Coronapandemin har gett upphov till ett flertal exempel på där marknadschocker har fått företag att agera på andra sätt än under normala förhållanden. Detta på grund av avbrott i leveranskedjor och att efterfrågan på vissa produkter och tjänster, särskilt inom hälso- och sjukvårdssektorn, ökade kraftigt. Detta riskerade att leda till en brist på viktiga produkter såsom läkemedel och medicinsk utrustning som användes i behandling av covidpatienter. Den typen av situationer kan i sin tur leda till risk för att konkurrensen sätts ur spel och att det uppstår behov av nya samverkansområden och åtgärder för att försöka motverka de negativa effekterna. Samtidigt som det i en sådan situation kan vara effektivt för företag att samarbeta så finns det även en risk för att situationen kan utnyttjas på ett sätt som är negativt för konkurrensen.

Ett exempel på ett samarbete som Konkurrensverket utredde under coronapandemin rörde ett misstänkt horisontellt samarbete, det vill säga ett samarbete mellan konkurrenter om prissamverkan avseende tillhandahållande av covid-19-testning där företagen skulle upphöra att konkurrera om priser samt tillämpa försäljningskvoter vid avvikande prissättning.

⁸ Den 16 september 2019 publicerade Svenska Dagbladet en artikel med rubriken "Stor prishöjning imorgon".

⁹ Konkurrensverkets ärende med dnr 589/2019.

Misstanke om prissamverkan för PCR- och antigen testning

Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket fått ta del av korrespondens samt ett utkast till samarbetsavtal mellan konkurrerande företag verksamma inom tillhandahållande av Covid-19-testning (PCR- och antigen testning) på Stockholm Arlanda Airport. Detta gav upphov till misstanke om att företagen överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579), KL. Misstanken bestod i att företagen ingått ett avtal om prissamverkan avseende tillhandahållande av Covid-19-testning med den innebörden att företagen skulle upphöra att konkurrera om priser samt tillämpa försäljningskvoter vid avvikande prissättning. Företagen skulle även ha träffat en överenskommelse om marknadsuppdelning och marknadsbegränsningar genom att dela upp kunder mellan företagen och kanalisera företagets försäljning.

Utgångspunkten i konkurrensreglerna är att företag ska agera självständigt på marknaden. Ett avtal eller samordnat förfarande som har till syfte eller får till resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen på ett märkbart sätt är förbjudet enligt 2 kap. 1 § KL. Konkurrensverket har utrett om företagets agerande utgör en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Av utredningen har framkommit att företagen hade diskussioner om hur ett samarbete dem emellan skulle kunna utformas men att diskussionerna avbröts innan en överenskommelse hade kommit till stånd. Av utredningen har inte heller framkommit att något av företagen skulle ha ändrat sina priser eller samverkat vad gäller kunduppdelning till följd av företagets kontakter. Utredningen ger således inte stöd för att företagen hade ingått ett konkurrensbegränsande avtal i strid med 2 kap. 1 § KL. Mot denna bakgrund fann Konkurrensverket att det inte fanns anledning att fortsätta utreda ärendet.¹⁰

Konkurrensverket vill vidare försäkra sig om att prisbildningen i Sverige fungerar även under en kris. För det fall konkurrerande företag under en kris skulle komma överens om att höja priserna på produkter så är det något som skulle kunna strida mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Under coronapandemin var det till exempel särskilt viktigt att priserna på produkter av betydelse för hälso- och sjukvården var skäliga. Med anledning av detta gjorde Konkurrensverket ett uttalande om att ifall Konkurrensverket fick indikationer på att marknadsaktörer ägnade sig åt överprissättning skulle sådana ärenden prioriteras.

Ett sådant exempel rörde priserna på handspritprodukter under coronapandemin, vilket även nämnts i en analys i korthet om kraftiga prisökningar som ingår i analysserien om konkurrens och upphandling i kristider.¹¹ För dessa produkter skedde tillfälliga prisökningar och slutsålda lager under början av coronapandemin. Konkurrensverket undersökte då utbud och priser på handsprit under en tid men det visade sig att företag ställde om sin produktion för att möta efterfrågan och att utbudet ökade ganska snart igen. I detta fall fanns det inte några indikationer på att detta skulle röra sig om ett konkurrensbegränsande samarbete.

¹⁰ Konkurrensverkets beslut, 2022-03-07, dnr 518/2021.

¹¹ Konkurrensverket, *Kraftiga prisökningar – konkurrens i kristider*, analys i korthet 2023:4.

4.2 Uttalanden och vägledningar

Samtidigt som det kan finnas en risk för att situationen i samband med en kris kan utnyttjas på ett sätt som är negativt för konkurrensen finns det även en förståelse från konkurrensmyndigheternas sida att företag i en extraordinär situation kan behöva samarbeta för att säkra tillgången till, och en rättvis fördelning av, bristvaror till alla konsumenter.

Detta framgår bland annat av ett gemensamt uttalande rörande tillämpningen av konkurrensreglerna med anledning av coronapandemin som gjordes den 23 mars 2020 av det europeiska nätverket med konkurrensmyndigheter (European Competition Network, ECN) där bland annat Konkurrensverket och EU-kommissionen ingår.¹²

Av uttalandet framgår att ECN under rådande omständigheter inte aktivt skulle komma att ingripa mot nödvändiga och tillfälliga åtgärder som vidtagits för att undvika att underskott uppstod. Samtidigt som man förklarade att ECN inte skulle komma att tveka att ingripa mot företag som drog fördel av den då pågående krisen.

ECN uttalade även att det, med beaktande av de då rådande omständigheterna, var osannolikt att sådana åtgärder skulle vara problematiska. Detta eftersom de antingen inte skulle innebära en konkurrensbegränsning enligt artikel 101 i Fördraget om EU:s funktionssätt eller artikel 53 i EES-fördraget, eller att det skulle medföra effektivitetsvinster som med stor sannolikhet skulle uppväga en sådan begränsning. Företag som var osäkra på om ett sådant samarbetsinitiativ var förenligt med EU/EES konkurrensregler kunde närsomhelst kontakta kommissionen, Eftas övervakningsmyndighet eller den berörda nationella konkurrensmyndigheten för informell rådgivning.¹³

¹² Konkurrensverket, "Konkurrensreglerna under coronakrisen – gemensamt uttalande av European Competition Network (ECN)", 23 mars 2020, senast uppdaterad 9 april 2021, och Europeiska Kommissionen, "Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis".

¹³ Se hela det gemensamma ECN-uttalandet med anledning av coronakrisen i texttrutan som följer.

ECN:s uttalande med anledning av coronapandemin

Av det gemensamma uttalandet som gjordes av ECN rörande tillämpningen av konkurrensreglerna med anledning av coronapandemin framgår följande:

ECN är fullt medvetet om de sociala och ekonomiska konsekvenserna av utbrottet av Covid-19 inom EU/EES.

- EU:s/EES olika konkurrensregelverk har mekanismer som gör det möjligt att beakta utvecklingen av marknader och ekonomier, när så är lämpligt och nödvändigt. Konkurrensreglerna säkerställer att företag kan konkurrera på lika villkor. Detta mål är också relevant i tider då företag och ekonomin i stort befinner sig i kris.
- ECN förstår att denna extraordinära situation kan leda till att företag behöver samarbeta för att säkra tillgången till, och en rättvis fördelning av, bristvaror till alla konsumenter. Under rådande omständigheter kommer ECN inte aktivt ingripa mot nödvändiga och tillfälliga åtgärder som vidtagits för att undvika att underskott uppstår.
- Med beaktande av rådande omständigheter är det osannolikt att sådana åtgärder skulle vara problematiska, då de antingen inte skulle innebära en konkurrensbegränsning enligt artikel 101 i Fördraget om EU:s funktionssätt eller artikel 53 i EES-fördraget, eller medföra effektivitetsvinster som med stor sannolikhet skulle uppväga en sådan begränsning. Om företag är osäkra på om ett sådant samarbetsinitiativ är förenligt med EU:s/EES konkurrensregler, kan de närsomhelst kontakta kommissionen, Eftas övervakningsmyndighet eller den berörda nationella konkurrensmyndigheten för informell rådgivning.
- Samtidigt är det av största vikt att produkter som är avgörande för att skydda konsumenters hälsa i den rådande situationen (såsom ansiktsmasker och handsprit) förblir tillgängliga till konkurrenskraftiga priser. Därför kommer ECN inte tveka att ingripa mot företag som drar fördel av den rådande situationen genom att ingå karteller eller missbruka sin dominerande ställning.
- I detta sammanhang vill ECN påpeka att de befintliga konkurrensreglerna tillåter tillverkare att sätta maxpriser för sina produkter. Detta kan vara ett användbart sätt att begränsa omotiverade prishöjningar i distributionsledet.¹⁴

Konkurrensverket har vidare i en kommentar till det gemensamma ECN-uttalandet bland annat uppgivit att:

"Dagens gemensamma uttalande från EU:s konkurrensmyndigheter är unikt, men det är också den situation vi befinner oss i. Vi tar krisen på yttersta allvar. I den akuta krisen kan det finnas behov av samarbeten mellan företag som normalt sett inte är lämpliga ur konkurrenssynpunkt, men som nu behövs för att säkra tillgången till samhällskritiska varor och tjänster. Konkurrensverket finns tillgängligt för informell rådgivning för företag som överväger sådana tillfälliga initiativ".¹⁵

¹⁴ Konkurrensverket, "Konkurrensreglerna under coronakrisen – gemensamt uttalande av European Competition Network (ECN)", 23 mars 2020, senast uppdaterad 9 april 2021, och European Competition Network, "Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis".

¹⁵ Konkurrensverket, "Konkurrensreglerna under coronakrisen – gemensamt uttalande av European Competition Network (ECN)", 23 mars 2020.

Ett exempel på när Konkurrensverket gett informell vägledning under coronapandemin var när ett läkemedelsföretag ville prata med en konkurrent om vilka lager konkurrenten hade av ett visst läkemedel som var centralt i vården av covidsjuka patienter i Sverige. Detta är information som kan vara av strategisk betydelse och som konkurrenter typiskt sett inte bör utbyta med varandra. Syftet med att utbyta informationen var att kunna fördela sina läkemedel där de bäst behövdes inom EU. Om båda företagen hade höga lager i Sverige ville företaget som kontaktade oss kunna skicka lagret till andra delar av EU som hade en brist av läkemedlet. Det handlade här således endast om distribution och inte om några andra frågor, såsom uppdelning av kunder eller prisfrågor. Det var vidare fråga om ett tillfälligt informationsutbyte och det hade en tydlig koppling till pandemin. Mot denna bakgrund uppgav Konkurrensverket till det aktuella företaget att Konkurrensverket inte hade för avsikt att prioritera det aktuella samarbetet för utredning.

Efter att Konkurrensverket hade gett denna informella vägledning erhöll generikatillverkarna i EU ett så kallat comfort letter från EU-kommissionen om samarbeten mellan läkemedelsföretag med anledning av coronapandemin. Det visade sig att läkemedelallokering var en EU-fråga då det ofta handlade om företag som fanns i många medlemsstater (tydlig gränsöverskridande effekt). Pandemin bröt ut vid olika tillfällen på olika platser i EU, så det var naturligt att vända sig till EU-kommissionen med dessa frågor. Detta var sannolikt en orsak till att Konkurrensverket inte fick några ytterligare frågor om detta.

EU-kommissionen offentliggjorde vidare den 8 april 2020 ett meddelande om en tillfällig covid-19-ram på antitrustområdet¹⁶ som gav vägledning åt företag som samarbetade i det akuta läge som uppstod under coronapandemin. Detta för att öka produktionen på effektivast möjliga sätt och optimera försörjningen av bland annat medicinsk utrustning och viktiga sjukhusläkemedel. Den tillfälliga ramen gjorde det möjligt för kommissionen att bedöma företagssamarbeten som syftade till att hantera akuta problem till följd av pandemin. Den innehöll även möjlighet för kommissionen att utfärda administrativa skrivelser (stödbrev) till företag om specifika och väldefinierade samarbetsprojekt inom tillämpningsområdet för den tillfälliga ramen.

Mot bakgrund av den relativa förbättringen av hälsoläget i Europa och de lättade restriktionerna beslutade kommissionen den 3 oktober 2022 att dra tillbaka den tillfälliga covid-19-ramen. Samma dag som kommissionen drog tillbaka den tillfälliga ramen antogs ett mer flexibelt tillkännagivande om informell vägledning om antitrustärenden¹⁷ som gör det möjligt för företag att söka vägledning om hur EU:s konkurrensregler tillämpas i förhållande till nya och olösta frågor. Målet med detta är att öka den rättsliga säkerheten för företag som söker vägledning om huruvida deras åtgärder är lagliga enligt EU:s konkurrensregler. Den informella vägledningen ska ges i form av vägledande skrivelser.

Om hälsoläget plötsligt och oväntat skulle försämrats och försörjningen av viktiga produkter och tjänster skulle störas kan företag söka vägledning enligt det reviderade tillkännagivandet om informell vägledning i stället.

¹⁶ Kommissionens meddelande om tillfällig ram för bedömning av antitrustfrågor i samband med företags-samarbete vid nödsituationer som orsakas av det pågående covid-19-utbrottet (EUT C 116 I/02, 08.04.2020).

¹⁷ Europeiska Kommissionen, Commission Notice on informal guidance relating to novel or unresolved questions concerning Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union that arise in individual cases (guidance letters), Brussels, C(2022) 6925 final 3.10.2022. Det reviderade tillkännagivandet om informell vägledning ersatte kommissionens informella vägledning från 2004.

5. Exempel på ytterligare kriser

5.1 Tillämpning av konkurrensreglerna med anledning av Rysslands invasion av Ukraina

Rysslands invasion av Ukraina är ytterligare en kris som påverkat stora delar av samhället också i Sverige. Det har medfört allvarliga störningar för bland annat livsmedelsindustrin. På motsvarande sätt som vid coronapandemin har ECN gjort ett gemensamt uttalande rörande tillämpningen av konkurrensreglerna med anledning av invasionen av Ukraina.¹⁸

I uttalandet, som gjordes den 21 mars 2022, betonas att det är av största vikt att nödvändiga produkter förblir tillgängliga till konkurrenskraftiga priser. ECN kommer under rådande omständigheter inte aktivt att ingripa mot absolut nödvändiga och tillfälliga åtgärder som särskilt vidtagits för att undvika allvarliga störningar som orsakats av invasionens och/eller sanktionernas inverkan på den inre marknaden.

Åtgärder som företag vidtar får dock inte vara mer långtgående än absolut nödvändigt och konkurrensmyndigheterna kommer inte att avhålla sig från att ingripa mot företag som drar fördel av den pågående situationen genom att exempelvis ingå karteller.

Ett företag som är osäkert på om ett visst samarbete är förenligt med konkurrensreglerna kan kontakta konkurrensmyndigheterna, däribland Konkurrensverket,¹⁹ för informell rådgivning.

Även i samband med detta uttalande gjordes en kommentar från Konkurrensverket enligt följande:

”Dagens gemensamma uttalande från EU:s konkurrensmyndigheter är en viktig signal och visar att vi stödjer Ukraina. I den nuvarande situationen med sanktioner och störningar kan det finnas behov av samarbeten mellan företag som normalt sett inte är lämpliga ur konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket finns tillgängligt för informell rådgivning för företag som överväger sådana tillfälliga initiativ”.²⁰

¹⁸ Konkurrensverket, ”Tillämpningen av konkurrensreglerna mot bakgrund av kriget i Ukraina – gemensamt uttalande av European Competition Network (ECN)”, 21 mars 2022.

¹⁹ Konkurrensverket, ”Nu finns möjlighet till informell rådgivning för tillfälliga samarbeten med anledning av kriget i Ukraina”, 31 maj 2022, samt se hela det gemensamma ECN-uttalandet med anledning av kriget i Ukraina i texttrutan på följande sida.

²⁰ Konkurrensverket, ”Tillämpningen av konkurrensreglerna mot bakgrund av kriget i Ukraina – gemensamt uttalande av European Competition Network (ECN)”, 21 mars 2022.

ECN:s uttalande med anledning av Rysslands invasion av Ukraina

Av det gemensamma uttalandet av ECN rörande tillämpningen av konkurrensreglerna med anledning av Rysslands invasion av Ukraina framgår följande:

"Vi, ECN, ansluter oss till Europeiska rådets uttalande den 24 februari 2022 och fördömer i starkast möjliga ordalag Rysslands exempellösa militära aggression mot Ukraina. Vi står orubbligt sida vid sida med Ukraina och Ukrainas folk, som nu ställs inför detta krig. Vi är fullt medvetna om de sociala och ekonomiska konsekvenserna för såväl Ukraina som EU/EES.

Som konstaterat i vårt gemensamma uttalande om tillämpningen av konkurrensreglerna under coronakrisen har EU:s/EES olika konkurrensregelverk mekanismer som gör det möjligt att beakta hur marknader och ekonomin utvecklas, när så är lämpligt och nödvändigt. Konkurrensreglerna säkerställer att företag kan konkurrera på lika villkor. Denna målsättning är relevant även i tider då företag och ekonomin i stort påverkas negativt av en pågående kris.

ECN förstår att denna extraordinära situation kan leda till att företag behöver hantera allvarliga störningar som orsakas av krigets och/eller sanktionernas inverkan på den inre marknaden. Detta kan exempelvis innefatta samarbete för att (i) säkra inköp, leveranser och en rättvis fördelning av bristvaror och insatsvaror; eller (ii) lindra allvarliga ekonomiska effekter, inklusive sådana som uppstår till följd av efterlevnaden av sanktioner som införts av EU.

Med beaktande av rådande omständigheter är det sannolikt att samarbeten för att lindra effekterna av allvarliga störningar antingen inte skulle innebära en konkurrensbegränsning enligt artikel 101 i Fördraget om EU:s funktionssätt eller artikel 53 i EES-fördraget, eller skulle medföra effektivitetsvinster som med stor sannolikhet skulle uppväga en sådan begränsning. Under rådande omständigheter kommer ECN i alla fall inte aktivt ingripa mot absolut nödvändiga och tillfälliga åtgärder som särskilt vidtagits för att undvika allvarliga störningar som orsakats av krigets och/eller sanktionernas inverkan på den inre marknaden.

Om företag, efter att de har gjort en egen bedömning, är osäkra på om ett sådant samarbete är förenligt med EU:s/EES konkurrensregler kan de närsomhelst kontakta kommissionen, Eftas övervakningsmyndighet eller den berörda nationella konkurrensmyndigheten för informell rådgivning.

Samtidigt är det av största vikt att nödvändiga produkter (såsom energi, livsmedel och råvaror) förblir tillgängliga till konkurrenskraftiga priser och att den nuvarande krisen inte används för att urholka konkurrensen på lika villkor mellan företag. Därför kommer ECN inte tveka att ingripa mot företag som drar fördel av den rådande situationen genom att ingå karteller eller missbruka sin dominerande ställning."²¹

²¹ Konkurrensverket, "Tillämpningen av konkurrensreglerna mot bakgrund av kriget i Ukraina – gemensamt uttalande av European Competition Network (ECN)", 21 mars 2022, och European Competition Network, "Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on the application of competition law in the context of the war in Ukraine".

6. Tillämpning av konkurrensreglerna mot bakgrund av klimatkrisen

Att den globala uppvärmningen och miljöförstörelsen utgör ett påtagligt och allvarligt hot är allmänt känt och benämningen kris är i dag närmast en underdrift av situationen. FN:s klimatpanel, IPCC, pekar i sin senaste rapport²² på att de insatser som i dag görs förmodas vara otillräckliga för att klara 1,5-gradersmålet och även 2-gradersmålet är i farozonen. Rapporten konstaterar vidare att riskerna för negativa, irreversibla konsekvenser och dess omfattning ökar ju högre uppvärmningen blir. Fönstret för att kunna säkra en hållbar framtid minskar i alarmerande takt.

Alla världens länder behöver bidra för att motverka miljö- och klimathotet och inom EU är sedan några år den "Gröna giv"²³ den samlande strategin för att få till stånd grön omställning inom EU.

I ljuset av klimatkrisen har frågeställningen om konkurrensrättens roll för att underlätta grön omställning kommit högt upp på agendan i det internationella konkurrenskollektivet, och då inte minst i vilken mån hållbarhetsarbeten mellan företag ska kunna tillåtas i högre utsträckning än vad som nu görs. Det pågår ett intensivt arbete världen över kring konkurrensöverväganden rörande miljö- och hållbarhetsarbeten mellan företag.

Inom EU återfinns ett av de mest tydliga avtrycken av ett ökat fokus på hållbarhetsarbeten i den översyn av de horisontella riktlinjerna för tillämpning av artikel 101 i EU-fördraget om konkurrensbegränsande avtal, där en av nyheterna i de uppdaterade riktlinjerna är ett nytt kapitel nio om just hållbarhetsavtal.^{24, 25} Även inom OECD är hållbarhetsfrågan aktuell, till exempel i form av ett rundabordssamtal²⁶ i december 2020 och ett år senare som ett heldagsinlägg i det 136:e mötet för OECD:s konkurrenskommitté.

Hållbarhetsfrågor är också närmast en stående agendapunkt på internationella konkurrenskonferenser och var även temat för Konkurrensverkets egen årskonferens 2022, *the Pros & Cons of Sustainability Considerations*.²⁷ På European Competition Day, som anordnades av Sverige i maj 2023, var hållbarhet ett av de tre ämnen som diskuterades närmare under dagen.²⁸

Det finns en stor enighet internationellt att tillämpningen av konkurrensreglerna har en viktig roll att spela för att kunna motverka effekterna av global uppvärmning och miljöförstörelse. En väl fungerande konkurrens är en avgörande faktor för att kunna få till stånd och främja den innovation och teknikutveckling som kommer vara nödvändig för att kunna möta hotet från den globala uppvärmningen. Här kommer det resoluta men samtidigt

²² IPCC, *AR6 Synthesis Report Climate Change 2023*, Intergovernmental Panel on Climate Change, hämtad den 5 juni 2023.

²³ Europeiska Kommissionen, "EU:s gröna giv", hämtad den 5 juni 2023.

²⁴ Europeiska Kommissionen, "Commission adopts new Horizontal Block Exemption Regulations and Horizontal Guidelines", 1 juni 2023, hämtad den 5 juni 2023.

²⁵ Riktlinjerna har vid publikationen av denna analys i korthet ännu inte trätt i kraft.

²⁶ OECD, "Sustainability and Competition", hämtad den 5 juni 2023.

²⁷ Konkurrensverket, "Hållbarhetsaspekter", hämtad den 5 juni 2023.

²⁸ Sweden2023, "European Competition Day", *Swedish Presidency of the Council of the European Union*, hämtad den 5 juni 2023.

anpassningsbara konkurrensregelverk som tillämpas inom EU vara en grundpelare för att säkerställa att innovation och utveckling av nya teknologier ges de bästa förutsättningarna att komma konsumenterna, mänskligheten och planeten till gagn. Konkurrensregler ska samtidigt inte utgöra ett onödigt hinder för samarbeten som kan bidra till en grön omställning. Den privata sektorn, som är avgörande för att åstadkomma den gröna omställningen, behöver klarhet i var de precisa gränserna för legitima samarbeten går. I de nya gränsdragningsfrågorna kring hållbarhetssamarbeten kan EU:s arbete med de uppdaterade riktlinjerna för horisontella avtal om hållbarhet bidra med ytterligare klarhet om hur hållbarhetsaspekter i samarbeten kommer att bedömas inom EU. Även om debatten just nu framför allt rör samarbeten mellan företag inom hållbarhet måste de överväganden som görs också kunna fungera i samklang med tillämpning av konkurrensregelverket avseende företagsförvärv och missbruk av dominerande ställning.

Konkurrensregelverket är framtaget för att fungera även under långvariga kriser och kan framgångsrikt tillämpas i relation till hållbarhetssamarbeten som ingås i ljuset av den pågående klimatkrisen. Konkurrensverket har påtalat att det redan med det befintliga regelverket finns goda förutsättningar för företag att samverka i miljöfrågor utan att detta skulle stå i strid med konkurrensreglerna.²⁹ Samtidigt är det av vikt att samarbeten kring hållbarhetsfrågor inte leder till opåkallade begränsningar av konkurrensen eller att samarbetsformen fungerar som en plattform för att komma överens och begränsa konkurrensen.

Konkurrensverket ser en risk för att företag kommer använda hållbarhetssamarbete som en täckmantel för att gagna sig själva till skada för konkurrensen och konsumenterna. Konkurrensverket kommer att ingripa med de medel som regelverket erbjuder för att motverka detta. Exempel på när hållbarhetssamarbeten resulterat i konkurrensbegränsande avtal är bland annat den så kallade "AdBlue"-kartellen³⁰ där biltillverkare inom ramen för ett samarbete om renare avgaser kom överens om att inte konkurrera fullt ut på utsläppsminskningar. Ett annat exempel hämtas från det holländska "Chicken of Tomorrow"-ärendet³¹ där de överenskommelser som träffades mellan producenter, förädlare och dagligvaruhandel kring försäljningsvillkor för kycklingar med förbättrad djurhushållning och mer miljövänlig framställning gick längre än vad konsumenterna var villiga att betala. Ett ytterligare exempel, som presenteras närmare på nästa sida, är den stora europeiska lastbilskartellen.

²⁹ Konkurrensverket, "Samspelet mellan hållbarhet och konkurrenstillsyn", 3 december 2020, hämtad den 5 juni 2023.

³⁰ Europeiska Kommissionen, "Antitrust: Commission fines car manufacturers €875 million for restricting competition in emission cleaning for new diesel passenger cars", 8 juli 2021, hämtad den 5 juni 2023.

³¹ ACM, "Industry-wide arrangements for the so-called Chicken of Tomorrow restrict competition", *Autoriteit Consument & Markt*, 26 januari 2015, hämtad den 5 juni 2023.

Lastbilskartellen

Lastbilskartellen är en av de största kartellerna i Europa någonsin. I lastbilskartellen kom bolagen MAN, Iveco, Daimler, Volvo/Renault, Scania och DAF överens om bland annat prissättning, timing för introduktion av ny teknologi och hur kostnaden för teknologin skulle övervältras på kunderna. Samarbetet pågick i 14 år och hann omfatta begränsningar av konkurrensen i relation till fyra iterationer av miljöstandarder för fordon, från Euro III till Euro VI. Bolagen kom sinsemellan överens om tidpunkter för när teknik som motsvarade de nya standarderna skulle introduceras på marknaden. Man samordnade sig även kring hur kostnaderna för den utsläppsreducerande teknologin skulle föras vidare till kunderna. Bolagen har, undantaget Scania, erkänt sin inblandning och alla företag har fått kännbara böter.

Detta är ett tydligt exempel på när företag konspirerar för att begränsa och försvåra utveckling som gynnar miljö och hållbarhet. Kommissionens böter var också mycket betydande – sammanlagt dömdes bolagen till böter på omkring fem miljarder euro. MAN undslapp helt sina böter om 1,2 miljarder euro då man var först med att avslöja kartellen och därigenom beviljades eftergift.

Bolagen hotas också av mycket stora privata skadeståndskrav från lastbilsköpare, vilka vida kan komma att överstiga bötesbeloppen från kommissionen. Olagligt samarbete om miljö och hållbarhet kan alltså komma att leda till omfattande konsekvenser för bolag som ägnar sig åt detta.

Det finns en pågående debatt om hur långt undantagen i konkurrensreglerna kan sträckas för att beakta hållbarhetsaspekter. Bland frågor som debatteras kan särskilt noteras den som rör hur effektivitetsvinster och förbättringar från hållbarhetssamarbeten som tillfaller andra än konsumenterna av de produkter och tjänster som samarbetet rör kan och ska bedömas inom ramen för konkurrenstillämpningen. Där finns ännu ingen enighet varken på global nivå eller på europeisk nivå. Konkurrensverket har heller ännu inte haft skäl att ta närmare ställning i frågan i något ärende. Det innebär också att vissa typer av tänkbara samarbeten kring hållbarhetsfrågor mellan företag löper risk att beaktas som oförenliga med konkurrensreglerna i avvaktan på tydligare vägledning och avgöranden från domstolar.

Konkurrensregelverket är väl beprövat och har alla förutsättningar att hantera frågeställningarna som konkurrensrätt inom ramen för klimatkrisen ger upphov till. Mot bakgrund av det betydande arbete som görs internationellt och hos nationella konkurrensmyndigheter kommer också flera av de kvarvarande oklarheter kring hållbarhetssamarbeten som i dag finns att tydliggöras i fråga hur de förhåller sig till konkurrensregelverket.

7. Sammanfattande slutsatser

När samhället och näringslivet ställs inför en krissituation kan det ge upphov till nya samverkansformer och åtgärder. Även under dessa tider behöver konkurrensreglerna beaktas eftersom det visat sig att det då är särskilt viktigt att värna en god konkurrens för konsumenterna. Det visar erfarenheter från tidigare kriser där en försvagad konkurrenslagstiftning snarare har bidragit till att förlänga krisen. Konkurrensreglerna generellt, inklusive förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete som specifikt berörs i denna analys, gäller och ska tillämpas även i kristider.

Samtidigt finns det, vilket framgår av de gemensamma uttalanden som gjorts av ECN både med anledning av coronapandemin och med anledning av Rysslands invasion av Ukraina, en förståelse för att företag i extraordinära situationer kan behöva samarbeta för att säkra tillgången till bristvaror. Sådana åtgärder skulle sannolikt inte heller, med beaktande av de rådande omständigheterna, vara problematiska ur ett konkurrensrättsperspektiv. För att klargöra detta har ECN också uttalat att de inte kommer att aktivt ingripa mot nödvändiga och tillfälliga åtgärder. Samtidigt har ECN även tydliggjort att myndigheterna inte kommer att tveka att ingripa mot företag som drar fördel av den pågående krisen.

Även om det finns en förståelse för de utmaningar som många företag står inför i samband med en kris, så får de åtgärder som företagen vidtar under kristider inte leda till att det, när krisen är över, finns marknader med en sämre konkurrens på lång sikt.

Om företag behöver samverka om samhällsviktig verksamhet är det viktigt att samarbetena inte går längre än vad som är nödvändigt och att de åtgärder som vidtas inte leder till ytterligare problem som kan ge upphov till effekter även efter att krisen är över.

Företag som är osäkra på om ett samarbete är förenligt med konkurrensreglerna kan kontakta konkurrensmyndigheterna för informell rådgivning.

När det gäller klimatkrisen delar Konkurrensverket den uppfattning som råder om att en väl fungerande konkurrensreglering är en central förutsättning för en effektiv grön omställning. Konkurrensverket kommer även fortsättningsvis vara vaksam på att miljö eller hållbarhet inte används som en täckmantel för att begränsa konkurrensen eller att samarbeten i praktiken leder fram till begränsningar av konkurrensen. Konkurrensverket ser samtidigt att konkurrensregleringen, särskilt i de tider som råder, inte i onödan ska stå i vägen för gynnsamma hållbarhetssamarbeten. Konkurrensverket bedömer att det nuvarande konkurrensregelverket ger goda förutsättningar till samarbete om hållbarhetsfrågor mellan företag som inte står i strid med konkurrensreglerna. Tydligare vägledning om vart gränserna för det acceptabla går kommer kontinuerligt från konkurrensmyndigheter, domstolar och snart även från EU:s översyn av de horisontella riktlinjerna.

Företags- koncentrationer



7

Innehåll – Företagskoncentrationer

1. Inledning	1
2. Förvärv och samgåenden viktig del av en effektiv strukturomvandling under kriser	2
2.1 Alltför koncentrerade marknader kan förstärka och förlänga kriser	2
3. Vissa företagskoncentrationer måste prövas innan de får genomföras.....	4
4. Konkurrenstestet för företagskoncentrationer gäller oförändrat i kristider	6
4.1 Faktorer till grund för bedömningen kan påverkas av en kris.....	6
4.2 Kontrafaktiskt scenario och koncentrationsspecifika effekter	7
4.3 Konkurshotade företag och räddningsförvärv	9
5. Åtaganden i kristider.....	11
6. Sammanfattning och rekommendationer.....	12

1. Inledning

Företagsförvärv och samgåenden mellan företag, så kallade företagskoncentrationer, är naturliga inslag i en fungerande marknadsekonomi. Men alltför koncentrerade marknader kan leda till högre priser, sämre produktkvalitet och mindre urval för konsumenterna. Därför måste vissa företagsförvärv eller samgåenden mellan företag anmälas till Konkurrensverket och prövas innan de får genomföras. Prövningen syftar till att bevara och säkerställa marknadsstrukturer med fortsatt effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna.

Kriser i samhället och samhällsekonomin innebär stora påfrestningar för många företag och kan leda till strukturomvandlingar inte minst i form av förvärv och sammanslagningar. Det kan vara fråga om globala kriser, såsom finanskrisen 2008, coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina, eller branschspecifika kriser, som it-kraschen i början av 2000-talet.

Ett samgående mellan två konkurrerande företag som före en kris skulle bedömas som skadligt för konkurrensen blir inte mindre skadligt bara för att det är kris. Om en marknad före krisen är koncentrerad kan det vara desto viktigare att säkerställa att det finns förutsättningar för konkurrens på marknaden också efter krisen. En kris är med andra ord inte i sig ett skäl för att se lättare på förvärv eller samgåenden som medför konkurrensproblem. Däremot kan en kris påverka olika faktorer som ligger till grund för Konkurrensverkets bedömning av företagskoncentrationens framtida effekter på konkurrensen. Om en kris exempelvis försvårar eller hindrar import, kan ett tidigare konkurrensstryck från företag i andra länder försvagas. Ett samgående mellan två inhemska företag kan då innebära större negativa effekter på konkurrensen än vad som hade gällt innan krisen. Hur en kris kan påverka konkurrensförutsättningarna är något vi måste ta hänsyn till i vår prövning, men som också berörda företag kan behöva tänka på inför att de anmäler en planerad företagskoncentration till oss.

En försäljning som utlöses av en kris kan vara brådskande, i synnerhet om det förvärvade företaget hotas av konkurs. Samtidigt får en företagskoncentration som är anmälningspliktig till Konkurrensverket inte genomföras så länge vår utredning pågår. Detta så kallade fullföljdsförbud kan av företagen upplevas stå i konflikt med behovet av att snabbt genomföra förvärvet. Genom att ta förhandskontakt med Konkurrensverket inför anmälan om företagskoncentration går det dock att påskynda prövningen, framför allt när det gäller förvärv som inte väntas medföra några negativa effekter på konkurrensen.

Denna analys i korthet beskriver hur prövningen av företagskoncentrationer kan påverkas av en kris och vad samgående företag kan göra för att underlätta denna prövning.

2. Förvärv och samgåenden viktig del av en effektiv struktumvandling under kriser

Som tidigare nämnts är företagsförvärv och samgåenden mellan företag naturliga inslag i en fungerande marknadsekonomi. Genom företagsförvärv och samgåenden kan företagen bli starkare och effektivare, till exempel genom att nå stordriftsfördelar eller genom att kombinera olika styrkor hos de samgående företagen. Det kan också innebära fördelar för konsumenterna, exempelvis i form av ett mer varierat produktutbud och högre produktkvalitet.

I en ESO-rapport¹ om ekonomiska krisers dynamik har förhållandena mellan tre olika kriser under perioden 1996–2015 och arbets- och produktivitetens utvecklingen i det svenska näringslivet studerats. I rapporten konstateras att kriser tvingar fram strukturella förändringar som på längre sikt kan vara positiva för landets ekonomi. En av tre faktorer som underlättar struktumvandling är – vid sidan av en effektiv insolvenslagstiftning och väl fungerande arbetsmarknader – just väl fungerande förvärvsmarknader, så att kapital inte låses in i lågproduktiva företag.² En väl fungerande förvärvsmarknad kan säkerställa att långsiktigt bärkraftiga tillgångar får effektiva ägare under de nya ekonomiska förutsättningarna.³ Förvärv kan i kristider rädda produktiva tillgångar kvar på marknaden, då företag med stark likviditet kan förvärva hela företag som är i finansiellt trångmål eller delar av deras tillgångar.⁴ Företagsförvärv och företagssammanslagningar är således viktiga för en fungerande struktumvandling.⁵

2.1 Alltför koncentrerade marknader kan förstärka och förlänga kriser

I vissa fall kan dock ett förvärv eller samgående få till följd att konkurrensen hindras eller kraftigt försämrats. Detta kan ske genom att det sammanslagna företaget får eller förstärker en dominerande ställning på marknaden och ensamt kan styra marknadsvillkoren utan att behöva ta hänsyn till kunder och konkurrenter. Konkurrensen kan också försämrats genom att det efter företagsförvärvet eller samgåendet bara finns några få företag kvar på marknaden, som då inte längre behöver konkurrera lika hårt med varandra. I båda fallen kan sämre konkurrens leda till högre priser, försämrad produktkvalitet och mindre urval för konsumenterna.

Alltför koncentrerade marknader kan både förstärka och förlänga kriser. Pandemin, med efterföljande transport- och logistikproblem, har exempelvis satt ljuset på det stora beroendet av ett fåtal globala tillverkare av så kallade halvledare som används inom elektronikindustrin. Kontroll av företagskoncentrationer är därför ett viktigt verktyg för att förhindra att marknader blir alltför koncentrerade, inte minst i kristider. Det har argumenterats för att

¹ Heyman, Norbäck, Persson, *Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsställning och struktumvandling*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:6.

² Ibid, s. 3.

³ Ibid, s. 8.

⁴ Ibid, s. 36.

⁵ Ibid, s. 35.

konkurrensmyndigheter ska bli mer tillåtande och släppa igenom stora företagssammanslagningar som skapar så kallade europeiska eller nationella "champions" som kan utmana till exempel kinesiska eller amerikanska företag. Ett sådant förhållningssätt riskerar dock att i stället skapa ett beroende av inhemska företag. Konkurrensverket står fast vid att prövning av företagskoncentrationer ska vara fri från politisk inblandning.⁶

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har, i samband med pandemin, varnat för att vissa företagsförvärv kan uppmuntras från politiskt håll i tider av kris. Det kan vara fråga om att exempelvis rädda strategiska företag eller öka produktionen av och tillgången till någon specifik vara. OECD framhåller att lättnader i förvärvskontrollen som ger fördelar på kort sikt kan ge upphov konkurrensproblem på längre sikt. Exempelvis kan horisontella koncentrationer leda till etablering av företag med stark marknadsmakt, vilket kan underlätta prisökningar och kvalitetsminskningar eller minska incitamenten till innovation och i sin tur fördröja en snabb återhämtning efter krisen. Vertikala koncentrationer kan ha som mål att säkra leveranskedjor som har brutits av krisen, men kan på lång sikt leda till utestängningseffekter genom att det vertikalt integrerade företaget höjer priserna för insatsvaror till företag nedströms eller inte längre handlar från oberoende företag uppströms.

⁶ Konkurrensverket, "Nordiska konkurrensmyndigheter stödjer en strikt prövning av företagskoncentrationer", 26 juni 2019, senast uppdaterad 31 maj 2021. Uttalandet gjordes tillsammans med övriga nordiska konkurrensmyndigheter.

3. Vissa företagskoncentrationer måste prövas innan de får genomföras

Om årsomsättningarna hos de berörda företagen i en företagskoncentration överstiger de tröskelvärden som finns i konkurrenslagen, ska koncentrationen anmälas till Konkurrensverket.⁷ Anmälan sker enligt särskilda anvisningar.⁸ En anmälan om företagskoncentration måste göras innan koncentrationen genomförs.

Från det att Konkurrensverket har fått in en fullständig anmälan om företagskoncentration har vi 25 arbetsdagar på oss att avgöra om förvärvet eller samgåendet kan lämnas utan åtgärd, med eller utan åtaganden, eller om vi ska inleda särskild undersökning. Om Konkurrensverket inleder en särskild undersökning har vi ytterligare tre månader på oss att fatta beslut om vi ska ingripa mot koncentrationen eller att lämna utan åtgärd, med eller utan åtaganden.

Innan Konkurrensverket fattat slutligt beslut i ärendet råder så kallat fullföljdsförbud (eng: *standstill obligation*), det vill säga att företagen inte får vidta några åtgärder för att genomföra förvärvet eller samgåendet. En försäljning som utlöses av en kris kan samtidigt vara bråds-kande, i synnerhet om ett företag hotas av konkurs. Fullföljdsförbudet kan då upplevas stå i konflikt med företagets behov av att snabbt genomföra förvärvet.

Det finns en möjlighet i konkurrenslagen att bevilja undantag från fullföljdsförbudet om det finns särskilda skäl. En konkurssituation kan till exempel vara ett tillfälle där det kan vara relevant att ansöka om sådant undantag. Det ska samtidigt tilläggas att Konkurrensverket hittills aldrig beviljat något undantag, eftersom vi i stället snabbt kunnat avgöra huvudfrågan, det vill säga lämna koncentrationen utan åtgärd. För förvärv som är oproblematiska från konkurrenssynpunkt är detta normalt en smidigare ordning, eftersom frågan om vad som utgör särskilda skäl och villkoren i ett undantag i sig kan ta onödig tid från den huvudsakliga prövningen. Att snarare snabba på prövningen än bevilja undantag nämns också av OECD som ett alternativ till undantag från fullföljdsförbud.⁹

Vid hot om konkurs har Konkurrensverket möjlighet att hantera ett ärende snabbare om så krävs, förutsatt att det rör sig om ett förvärv som är oproblematiskt från konkurrenssynpunkt. Genom att företag eller ombud tar kontakt med oss på förhand kan vi förbereda prövningen och hantera ärendet skyndsamt när det väl kommer in. På samma sätt kan även frågan om undantag från fullföljdsförbudet lösas.

⁷ Tröskelvärdena finns i 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579). En företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket, om de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som överstiger en miljard kronor och minst två av de berörda företagen har haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen.

⁸ Konkurrensverkets föreskrifter om anmälan om företagskoncentration enligt konkurrenslagen (2008:579), KKVFS 2010:3.

⁹ OECD, *Merger Control in the Time of Covid-19*, 2020, s. 12.

För företagskoncentrationer som bedöms vara potentiellt problematiska från konkurrenssynpunkt är det dock annorlunda. Den prövning som ska ske är komplex och sker under snäva tidsfrister. Om en företagskoncentration bedöms som problematisk kommer Konkurrensverket att göra den utredning som krävs och även ingripa i det fall koncentrationen hotar att påtagligt hämma konkurrensen. Det är exempelvis inte säkert att de negativa effekterna av en konkurs blir större än de negativa effekterna till följd av koncentrationen, något vi återkommer till nedan. Det kan också vara tveksamt om det i fall som är problematiska från konkurrenssynpunkt är lämpligt att bevilja undantag från fullföljdsförbudet, även om en prövning givetvis får göras i det enskilda fallet och det också kan bero på vad undantaget ska bestå i. Den frågan har hittills aldrig uppstått och därmed inte prövats av Konkurrensverket.

4. Konkurrenstestet för företagskoncentrationer gäller oförändrat i kristider

En företagskoncentration som väntas påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens ska enligt konkurrenslagen förbjudas, särskilt om koncentrationen medför att ett företag får eller förstärker en dominerande ställning.¹⁰ Detta så kallade "konkurrenstest" eller substanstest gäller alltså oförändrat även under kristider.

Prövningen av en företagskoncentration är framåtblickande och dynamisk. Den är inriktad på att göra en prognos av vilka effekter koncentrationen kan tänkas få för konkurrensen på marknaden i framtiden. I bedömningen av de konkurrensbegränsande effekterna tittar Konkurrensverket på ett antal faktorer, såsom de samgående företagens marknadsandelar, om de samgående företagen är nära konkurrenter, kunders möjlighet att byta leverantör, sannolikheten att konkurrenter ökar utbudet om priserna höjs, om den sammanslagna enheten kan hindra konkurrenter från att expandera och om koncentrationen sätter en viktig konkurrensfaktor ur spel.

Det finns också faktorer som kan motverka en koncentrations konkurrensbegränsande effekter, till exempel om marknaden präglas av köpare med betydande förhandlingsstyrka eller om potentiella konkurrenter kan träda in på marknaden och expandera. I viss mån kan även effektivitetsvinster väga upp de negativa effekter som koncentrationen ger upphov till.

4.1 Faktorer till grund för bedömningen kan påverkas av en kris

Samtidigt som prövningen är framåtblickande, bygger analysen i stora delar på hur företag och marknader utvecklats historiskt och hur det ser ut i nuläget. Tidigare marknadsandelar och deras utveckling kan exempelvis ge en indikation på hur marknadsandelarna kommer att se ut efter koncentrationen. Tidigare pris- och försäljningsdata kan ge insikter i hur kunder och konkurrenter kan tänkas agera på en prisökning från de samgående företagens sida. Tidigare inträden och utträden på marknaden kan indikera hur lätt eller svårt det är för potentiella konkurrenter att komma in på marknaden och utöva ett konkurrenstryck på de samgående företagen.

Men om marknaden plötsligt kastas in i en snabb och omvälvande förändring kan detta påverka tillförlitligheten i historiska data som grund för att förutse den framtida utvecklingen. Det kan också vara svårt att exempelvis värdera möjligheten till importkonkurrens i ett läge där, såsom under pandemin, leveranskedjor plötsligt upphör att fungera. Det kan även leda till att den relevanta geografiska marknaden måste bedömas som snävare än tidigare, vilket i sin tur kan innebära att antalet konkurrenter minskar. Kvarvarande konkurrenter som drabbats hårt av krisen kanske inte heller kan förväntas utöva samma konkurrenstryck på de samgående företagen som tidigare.

¹⁰ Jämför 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen (2008:579), och Konkurrensverkets vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer av den 11 januari 2018 (Vägledningen), punkt 9.

Kortsiktiga och övergående förändringar ska i princip inte påverka bedömningen av en företagskoncentrations framtida effekter på konkurrensen. Det kan däremot vara svårt att urskilja vilka förändringar som är tillfälliga och som marknaden snart återhämtar sig från och vilka förändringar som ger mer bestående avtryck.

Detta betyder att även om Konkurrensverket alltid ska bedöma en företagskoncentration efter samma kriterier, kan de förhållanden som ligger till grund för bedömningen förändras av en kris och därmed också påverka prövningens resultat.

OECD har i samband med pandemin också påpekat att även om huvudprinciperna för prövningen är desamma, måste krisens påverkan tas med i den materiella bedömningen.¹¹

För företag som i kristider vill gå samman kan det vara lockande att vid anmälan om företagskoncentration argumentera för att förhållandena har förändrats och att Konkurrensverket bör lämna en koncentration, som ser potentiellt problematisk ut, utan åtgärd. Prövningen är, som framgått, dock fortfarande densamma och det är viktigt att företagen i koncentrationen i så fall förser Konkurrensverket med konkret underlag som visar relevanta förändringar och omständigheter som kan föranleda en annan bedömning än den som skulle ha gjorts före krisen.

Enligt konkurrenslagen får ett förbud meddelas endast om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen därigenom åsidosätts. Genom regeln kan en koncentration som annars skulle förbjudas undgå förbudet. Beträffande "nationella säkerhets- eller försörjningsintressen" säger varken konkurrenslagen eller dess förarbeten något om vilka faktorer som är relevanta vid bedömningen av sådana intressen utan detta lämnas till rättstillämpningen.¹² Däremot framgår av förarbetena att det är ett högt ställt krav. Det ligger i sakens natur att inte varje sådant intresse kan åberopas som skäl mot ett förbud. Därför uppställs kravet att det ska vara fråga om ett "väsentligt" nationellt sådant intresse. Det nationella säkerhets- eller försörjningsintresset måste därför ha en sådan angelägenhetsgrad att det tydligt överstiger de negativa effekterna för konkurrensen.¹³ Konkurrensverket har hittills aldrig funnit skäl att tillämpa bestämmelsen i fråga och det finns följaktligen inte heller någon domstolspraxis där den behandlas. Det går dock inte att utesluta att bestämmelsen skulle kunna bli aktuell i tider av allvarlig kris.

4.2 Kontrafaktiskt scenario och koncentrationsspecifika effekter

Utgångspunkten för prövningen av en företagskoncentrations effekter är en jämförelse mellan de konkurrensförhållanden som skulle bli följden av den anmälda koncentrationen och de villkor som skulle ha rått om koncentrationen inte genomförts. I de flesta fall är det relevant att jämföra koncentrationens inverkan på konkurrensen med de konkurrensförhållanden som råder vid tidpunkten för koncentrationen, där de berörda företagen antas fortsätta som självständiga aktörer på marknaden (det kontrafaktiska scenariot).¹⁴

¹¹ Jämför OECD, s. 13.

¹² Prop. 1998/99:144 s. 56.

¹³ Prop. 1998/99:144 s. 86 f.

¹⁴ Vägledningen, punkt 128.

Under vissa omständigheter kan det emellertid vara relevant att i bedömningen beakta framtida förändringar på marknaden som rimligen kan förutsägas även i frånvaro av koncentrationen, det vill säga ett annat kontrafaktiskt scenario än den konkurrenssituation som råder innan koncentrationen genomförs. Det kan exempelvis handla om att det förvärvade företaget, för det fall koncentrationen inte äger rum, kommer att gå i konkurs eller avvecklas därför att det objektivt sett saknas förutsättningar för att driva företaget vidare. I sådana fall är det inte längre relevant att jämföra koncentrationens effekter med en situation där det förvärvade företaget antas fortsätta som en självständig aktör på marknaden.¹⁵

Väntade konkurrensförsämringar som är oberoende av företagskoncentrationen – det vill säga som inte är ”koncentrationsspecifika” – ska inte beaktas i bedömningen av koncentrationens effekter.

Det finns även andra kontrafaktiska scenarion utöver konkurs som kan vara tänkbara, exempelvis:

- *Förestående regelförändring.* I ärendet *GlaxoSmithKline m.fl.*¹⁶ godkände Konkursverket en sammanslagning mellan Alvedon och Panodil. I bedömningen tog Konkursverket hänsyn till den nära förestående omregleringen av apoteksmarknaden som skulle skapa nya förutsättningar för försäljning av receptfria läkemedel och inträde på marknaden.
- *Minskande konkurrenstryck.* I ärendet *Arla Foods m.fl.*¹⁷ konstaterade Konkursverket att utredningen sammantaget visade på en koncentrerad mejerimarknad, där Arla Foods redan mycket starka ställning genom förvärvet av Gefleortens förväntades förstärkas ytterligare. Emellertid utövade Gefleortens inte något betydande konkurrenstryck på Arla Foods. Gefleortens minskande försäljning och fallande lönsamhet tydde dessutom på att konkurrenstrycket skulle komma att försvagas ytterligare. Koncentrationen skulle inte heller försämra möjligheterna till expansion och/eller nyinträden på marknaden.
- *Objektiva skäl saknas att driva viss verksamhet vidare.* I ärendet *KPA Pensionstjänst m.fl.*¹⁸ fann Konkursverket att det i frånvaro av koncentrationen objektivt saknades skäl för säljaren SPP att bedriva den aktuella verksamheten vidare. De tillgångar som KPA Pensionstjänst avsåg förvärva skulle därmed försvinna från marknaden, då ingen annan köpare fanns. Antalet aktörer på marknaden skulle oavsett gå från tre till två och de koncentrationsspecifika effekterna bedömdes i slutändan vara mycket begränsade.

Under en stor, samhällsomfattande kris kan flera kontrafaktiska scenarion uppstå och det kan vara svårt att bedöma vilket som är det mest sannolika. Om det företag som anmäler en företagskoncentration anser att Konkursverket bör beakta ett annat kontrafaktiskt scenario än det som råder vid tidpunkten för koncentrationen, är det viktigt att på ett tidigt stadium uppmärksamma oss på detta och förse oss med relevant underlag.¹⁹

¹⁵ Vägledningen, punkt 129.

¹⁶ Konkursverkets ärende med dnr 706/2008.

¹⁷ Konkursverkets ärende med dnr 393/2017.

¹⁸ Konkursverkets ärende med dnr 276/2013.

¹⁹ Vägledningen, punkt 130.

4.3 Konkursshotade företag och räddningsförvärv

I vissa fall kan ett så kallat räddningsförvärv av ett konkursshotat företag (eng: *rescue merger* eller *failing firm defence*) godkännas trots att det försämrar konkurrensen. Ett grundläggande krav för detta är dock att konkurrenssituationen på marknaden skulle försämras i minst lika stor omfattning även om koncentrationen inte skulle genomföras.²⁰ De koncentrationsspecifika försämringarna av konkurrensen får, med andra ord, inte vara större än de försämringar som ändå är att vänta.

För att avgöra om det föreligger ett räddningsförvärv är följande tre kriterier särskilt relevanta:

1. Det påstått konkursshotade företaget kommer inom en nära framtid tvingas ut från marknaden på grund av ekonomiska svårigheter om det inte tas över av ett annat företag.
2. Det finns inte något köpalternativ som är mindre konkurrenshämmande än den anmälda koncentrationen.
3. Det konkursshotade företagens tillgångar kommer oundvikligen försvinna från marknaden utan en koncentration.

Kriterierna är kumulativa, det vill säga samtliga måste vara uppfyllda för att ett räddningsförvärv ska anses föreligga.

Frågan om ett räddningsförvärv ställdes på sin spets i sammanslagningen av de två mejeriföreningarna Arla Foods och Milko.²¹

Sammanslagningen mellan Arla Foods och Milko

I Arla Foods/Milko fann Konkurrensverket att samgåendet skulle ge upphov till konkurrensbegränsande effekter på ett antal marknader i mejerisektorn. Under utredningen framkom dock att Milko var i en mycket svår ekonomisk situation och sannolikt riskerade en konkurs i avsaknad av ett samgående med Arla Foods. Det första kriteriet för räddningsförvärv var därför uppfyllt. Däremot var det enligt Konkurrensverkets bedömning oklart om det andra kriteriet, mindre konkurrensbegränsande köpalternativ, till fullo hade undersökts av Milko. Under alla omständigheter var det inte visat att det tredje kriteriet för räddningsförvärv, att Milkos tillgångar i frånvaro av samgåendet oundvikligen skulle försvinna från marknaden, var uppfyllt. Ett ingripande mot företagskoncentrationen skulle förhindra att Arla Foods med automatik förvärvade samtliga Milkos tillgångar. Flera aktörer hade under utredningen uttalat intresse för Milkos mejeri i Grådö utanför Hedemora (Grådömejeriet) och liksom för vissa av Milkos varumärken, såsom Bollnäsfil, Bärri, Fjällfil, Fjällyoghurt och Tiger. Samtidigt bedömde Konkurrensverket att Arla Foods i ett konkursscenario inte skulle ha intresse av att förvärva någon av Milkos produktionsanläggningar. Konkurrensverket konstaterade sammantaget att samtliga villkor för räddningsförvärv inte var uppfyllda.

Om Milko, i avsaknad av en sammanslagning med Arla Foods, lämnade marknaden kunde en ny eller befintlig konkurrent förvärva Milkos tillgångar. Därigenom skapades förutsättningar för ett ökat konkurrenstryck på en i övrigt mycket koncentrerad marknad. Det fanns därmed ett orsakssamband mellan koncentrationen och den påtagliga försämringen av konkurrensen. Koncentrationen kunde lämnas utan åtgärd sedan Arla Foods frivilligt hade åtagit sig att avyttra Grådömejeriet och ovan nämnda varumärken.

²⁰ Europeiska kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer, EGT C 31, 5.2.2004, s. 5, punkt 90.

²¹ Konkurrensverkets ärende med dnr 445/2011 *Arla Foods m.fl.*

Ärendet Arla Foods/Milko är således ett exempel på där koncentrationen bedömdes medföra större negativa effekter för konkurrensen än vad den hotande konkursen skulle göra. De tillgångar Arla Foods i slutändan åtog sig att avyttra i samband med koncentrationen, Grådömejeriet och varumärkena, finns än i dag kvar på marknaden i konkurrens med Arla Foods. Detta visar vikten av att väga de konkurrensbegränsande effekterna till följd av en företagskoncentration mot de negativa effekterna av en konkurs och att det inte behöver vara konkursen som är det sämsta alternativet för marknads funktion och för slutkunderna.

Det är dock förhållandevis sällan som Konkurrensverket i samband med en prövning av en företagskoncentration uppmärksammas på att målbolaget hotas av konkurs, och långt ifrån alla sådana fall kräver en så djupgående analys som i Arla Foods/Milko. Inte heller medförde pandemin någon större ökning i antalet fall där det angavs att målbolaget hotades av konkurs. Konkurrensverket för ingen statistik över förvärv där det påtalats att målbolaget har ekonomiska problem, men i de fall vi informeras om att ett företag i en koncentration hotas av konkurs eller befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation försöker vi i praktiken att hantera prövningen skyndsamt. I många fall går det att på ett tidigt stadium avgöra om en koncentration är oproblematisk från konkurrenssynpunkt. Det gäller särskilt om det inte finns några horisontella eller vertikala samband mellan de samgående företagens verksamheter eller om företagen är verksamma på marknader med låg koncentration och själva har låga marknadsandelar. Förutsatt att en företagskoncentration bedöms som oproblematisk, är det Konkurrensverkets ambition att prövningen ska gå så snabbt och smidigt som möjligt för att underlätta ett övertagande av det konkurshotade företaget.

Genom att ta förhandskontakt med Konkurrensverket kan företagen ytterligare underlätta en snabb prövning av förvärvet, eftersom vi då kan skapa oss en preliminär uppfattning om koncentrationens eventuella effekter på konkurrensen, förbereda prövningen och ha en beredskap inför att anmälan kommer in.

5. Åtaganden i kristider

Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av en företagskoncentration, kan Konkurrensverket i stället för förbud ålägga part i koncentrationen att exempelvis avyttra ett företag eller del av ett företag eller vidta någon annan konkurrensfrämjande åtgärd.²² Företagen kan också, i syfte att Konkurrensverket ska lämna förvärvet utan åtgärd, lämna frivilliga åtaganden som avhjälpes de konkurrensproblem som vi identifierat under utredningen.²³

OECD framhåller att åtaganden under kriser kan bli både viktigare att överväga och svårare att utvärdera. Strukturella åtaganden, det vill säga avyttringar av företag eller tillgångar, kan exempelvis vara utmanande om marknaden är under snabb förändring och priset på tillgångarna faller. Det kan också ta längre tid att finna lämplig köpare, vilket ytterligare ökar riskerna eftersom livskraften hos den verksamhet som ska avyttras under avyttringsperioden måste bevaras i en föränderlig värld. Vid snabba förändringar på marknaden kan avyttringen också visa sig ineffektiv som svar på de konkurrensproblem som identifierats till följd av koncentrationen. Möjligen kan beteendeåtaganden enligt OECD bli mer frekventa under kriser, eftersom de är mer flexibla och kan modifieras över tid för att anpassas till ändrade marknadsförutsättningar.²⁴

Konkurrensverket har sedan 2020 fattat beslut innefattande frivilliga åtaganden i fyra ärenden.²⁵ Inte i något av dessa ärenden har pandemin eller den pågående invasionen av Ukraina haft betydelse för åtagandenas tillkomst eller utformning. Det kan dock inte utslutas att den nu pågående invasionen kan komma att i vart fall försvåra en utvärdering av åtagandenas effektivitet för de berörda marknaderna. Exempelvis gäller ett av åtagandena tillträde till infrastruktur för naturgas och ett annat åtagande gäller villkor för handlare i livsmedelsbranschen, marknader som sedan åtagandenas tillkomst i hög grad påverkats av invasionen på olika sätt.

Samtidigt vill Konkurrensverket framhålla att frivilliga åtaganden kan vara ett konstruktivt sätt att agera vid identifierade potentiella konkurrensproblem, med positiva effekter inte bara för konkurrensen utan också för de berörda företagen genom att prövningen påskyndas.

²² 4 kap. 2 § konkurrenslagen (2008:579).

²³ 4 kap. 3 § konkurrenslagen (2008:579).

²⁴ OECD, *Merger Control in the Time of Covid-19*, 2020, s. 5 f.

²⁵ Konkurrensverkets ärenden med dnr 7/2020 *Gasum/Lidingö Clean Gas m.fl.*, dnr 637/2020 *Altia/Arcus*, dnr 361/2021 *Axfood/Bergendahls Food m.fl.* och dnr 786/2022 *Tidnings AB Marieberg/Ready*.

6. Sammanfattning och rekommendationer

För prövningar av företagskoncentrationer enligt konkurrenslagen gäller samma kriterier i kristid som annars. Kriser kan dock påverka faktorer som ligger till grund för Konkurrensverkets bedömning av en företagskoncentrations effekter på konkurrensen, exempelvis hur den relevanta geografiska marknaden ska avgränsas, vilket konkurrenstryck olika aktörer kan komma att utöva och hur möjligheterna för inträde och expansion ser ut. Analysen av olika faktorer och valet av kontrafaktiskt scenario kan bli utmanande i tider av omvälvande störningar och snabba förändringar på marknaden.

Anmälade företag och ombud uppmuntras därför att redan vid framtagandet av anmälan om företagskoncentration fundera över om det vid beskrivning av marknaden går att luta sig mot tidigare praxis och förhållanden eller om det finns väsentliga förändringar i marknadsförutsättningarna som det finns skäl att lyfta fram till Konkurrensverkets kännedom. Genom förhandskontakter innan en anmälan lämnas in finns det möjlighet att diskutera sådana frågor med Konkurrensverket.

Genom förhandskontakter med Konkurrensverket inför en anmälan om företagskoncentration kan de samgående företagen också underlätta och påskynda handläggningen i samband med ett förestående hot om konkurs.

Offentligt privat



8

Innehåll – Offentligt privat

1. Inledning	1
2. Hur fungerar KOS-reglerna?	3
2.1 Vad är en konkurrensbegränsning?	3
2.2 Undantag från reglerna.....	4
3. I kristider riskerar skillnaderna i förutsättningar mellan offentliga och privata företag att öka	6
3.1 Även vid en kris ska de långsiktiga effekterna på konkurrensen beaktas och de minst ingripande alternativen tillämpas	6
3.2 Särskilt om underprissättning.....	7
3.3 Offentliga aktörer bör agera så konkurrensneutralt som möjligt.....	9
4. Specialreglering i kristider	11
5. Konkurrensverkets rekommendationer.....	13

1. Inledning

När offentliga aktörer säljer varor eller tjänster är risken stor för att konkurrensen sätts ur spel. Offentlig säljverksamhet kan exempelvis orsaka konkurrensproblem om den offentliga aktören ensam har tillgång till en viktig infrastruktur eller om myndighetsutövning sammanblandas med en affärsverksamhet. Till skillnad från privata företag har staten, kommuner och regioner tillgång till skattemedel, saknar vinstkrav och kan inte försättas i konkurs.

Offentliga aktörer verkar alltså under andra förutsättningar än privata företag. För att marknaden ska fungera måste dock konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer också fungera. En god konkurrens gynnar konsumenterna, företagen och samhället i stort. Detta gäller såväl i kristider som under normala marknadsförhållanden.

Förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning gäller för såväl privata som offentliga aktörer när de bedriver ekonomisk verksamhet.¹ Tillämpningen av dessa förbud påverkas således inte av att det är fråga om en offentlig aktör utan de gäller fullt ut även för offentliga aktörer. Därutöver innehåller konkurrenslagen särskilda bestämmelser som tar sikte på konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS). Syftet med KOS-reglerna är att privata företag ska ha möjlighet att konkurrera med offentliga aktörer på så lika villkor som möjligt när de agerar på samma marknad. Detta benämns ofta konkurrensneutralitet och är något som förespråkas på internationell nivå av bland annat OECD och UNCTAD.² KOS-reglerna är således ett komplement till förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning som ska säkerställa att säljverksamhet som bedrivs av det offentliga inte undanröjer en effektiv konkurrens.

I denna analys kommer konkurrensförhållandena mellan offentliga och privata aktörer i kristider att belysas. Syftet är att ge vägledning dels om tillämpningen av KOS-reglerna vid en kris, dels om hur offentliga aktörer kan agera i en sådan situation för att så långt som möjligt undvika konkurrenskonflikter i förhållande till privata aktörer.

Konkurrensverkets slutsatser är att skillnaderna i förutsättningar mellan offentliga och privata företag riskerar att öka i kristider. Följden blir att privata företag får svårare att konkurrera med offentliga aktörer vid en kris. I kristider är det därför särskilt viktigt att staten, kommuner och regioner ser över hur förvaltningen och dess juridiska personer agerar när de säljer varor och tjänster. I annat fall riskerar de åtgärder som de offentliga aktörerna vidtar på marknaden under en kris att resultera i försämrad konkurrens på lång sikt.

Vidare finns särskilda krisberedskapsförfattningar som tar sikte på landets försörjning i händelse av krig och andra allvarliga kriser. Som utgångspunkt bör eventuella utvidgningar av kommunernas och regionernas befogenheter i syfte att bidra till försörjningen i kristider ske inom ramen för dessa författningar.

¹ Förbuden framgår av 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen (2008:579). Motsvarande förbud finns i artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² Information rörande konkurrensneutralitet från dessa organisationer finns samlad på <https://www.oecd.org/competition/competitive-neutrality.htm> respektive <https://unctad.org/Topic/Competition-and-Consumer-Protection/Research-Partnership-Platform/Competitive-Neutrality>.

Detta bör alltså inte göras i form av ändringar av de kommunala kompetensreglerna som reglerar gränserna för kommunernas och regionernas säljverksamhet. Även andra kompetensutvidgande regeländringar bör genomföras med återhållsamhet, till exempel i fråga om statliga myndigheters instruktioner och regleringsbrev.

Skälen till detta är dels att sådana kompetensutvidgningar kan begränsa förutsättningarna för konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer på lång sikt, dels att de i många fall skulle begränsa de åtgärder som Konkurrensverket kan vidta för att ingripa mot konkurrensproblem med stöd av KOS-reglerna.

Kapitlet disponeras enligt följande. I avsnitt 2 ges en beskrivning av hur KOS-reglerna fungerar. I avsnitt 3 diskuteras sedan hur KOS-reglerna kan komma att tillämpas i kristider och varför det då är viktigt att staten, kommuner och regioner ser över hur förvaltningen och dess juridiska personer agerar när de säljer varor och tjänster. I detta avsnitt diskuteras underprissättning särskilt. I avsnittet beskrivs även hur de offentliga aktörerna kan utforma en policy för att deras säljverksamheter ska agera så konkurrensneutralt som möjligt. I avsnitt 4 berörs frågan om specialreglering i kristider, särskilt i förhållande till de krisberedskapsförfattningar som finns. Till sist sammanfattas i avsnitt 5 Konkurrensverkets rekommendationer.

2. Hur fungerar KOS-reglerna?

KOS-reglerna framgår av 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen och innebär att staten, kommuner och regioner kan förbjudas att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen (*förfarandeförbud*). Kommuner och regioner kan också förbjudas att helt bedriva en viss säljverksamhet (*verksamhetsförbud*). Ett förfarandeförbud omfattar alltså hur en försäljning sker, medan ett verksamhetsförbud omfattar vad som säljs. En offentlig aktör som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite.

Reglerna gäller också för juridiska personer om staten, kommunen eller regionen har ett dominerande inflytande över den juridiska personen. Ett dominerande inflytande kan åstadkommas genom ägande men också på annat sätt, exempelvis genom finansieringsvillkor, styrelsetillsättning, lag och avtal.

Den offentliga säljverksamheten behöver inte vara inriktad på ekonomisk vinst för att omfattas av regelverket.³ Säljverksamheten kan bestå både i försäljning och i uthyrning av varor, tjänster eller andra nyttigheter. Offentlig inköpsverksamhet regleras däremot i annan lagstiftning.⁴ Inte heller myndighetsutövning omfattas.

Konkurrensverket utreder om offentliga aktörer bryter mot reglerna och kan väcka talan i domstol. Det är Patent- och marknadsdomstolen som beslutar om förbud och eventuellt vite. Överklagade avgöranden prövas av Patent- och marknadsöverdomstolen.

2.1 Vad är en konkurrensbegränsning?

En konkurrensbegränsning innebär att en offentlig aktör snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens.⁵ Till skillnad mot konkurrenslagens förbudsbestämmelser i 2 kap. 1 och 7 §§ kräver KOS-reglerna varken att en offentlig aktör har en dominerande ställning eller har ingått något avtal.

Begreppet snedvrیدا tar närmast sikte på situationen att konkurrens inte råder på så lika villkor som möjligt. Det kan exempelvis vara så att den offentlige aktören behandlar andra företag olika utan saklig grund eller drar oberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten.

Begreppet hämma tar i sin tur sikte på förfaranden som leder till att privata alternativ faller bort eller att privata aktörer över huvud taget inte träder in på marknaden. Det kan även vara så att de privata företagens tillväxt och utveckling i övrigt hejdas eller på annat sätt hålls tillbaka.

³ Begreppet säljverksamhet har samma betydelse som företagsbegreppet som används i övrig konkurrenslagstiftning, se 1 kap. 5 § första stycket konkurrenslagen.

⁴ För en analys av upphandlingsregelverkets tillämplighet under kriser, se Konkurrensverket, *Offentlig upphandling – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:3.

⁵ I det följande beskrivs innebörden av dessa begrepp. Se vidare i prop. 2008/09:231 s. 35 ff.

Förfaranden eller verksamheter som kan snedvrída eller hämma en effektiv konkurrens  r exempelvis

- att sätta f r låga priser, det vill säga underprissättning,
- att diskriminera, det vill säga behandla olika företag på olika sätt utan godtagbara skäl,
- att neka företag tillträde till en så kallad strategisk nyttighet, till exempel viss infrastruktur, eller
- att blanda myndighetsutövning med affärsverksamhet.

För att ett förbud ska kunna komma i fråga måste ett förfarande eller en säljverksamhet innebära negativa effekter på konkurrensen. Det räcker dock att det finns en fara för sådana effekter. Utgångspunkten för bedömningen är om konkurrenstrycket på den relevanta marknaden ökar eller minskar till följd av en offentlig aktörs beteende. Det  r de långsiktiga effekterna som ska beaktas och inte vad som sker eller kan ske på kort sikt.

Under vissa förutsättningar kan beteenden vara neutrala för konkurrensen. Exempelvis kan en offentlig aktör upprätthålla service och annan infrastruktur på områden där det finns ett bristande kommersiellt utbud. Under normala marknadsförhållanden torde det dock vara ovanligt med situationer där det inte finns privata alternativ som kan tillgodose marknadens behov, det vill säga att det  r fråga om ett marknadsmisslyckande.

2.2 Undantag från reglerna

Det finns förfaranden och säljverksamheter som inte kan förbjudas trots att de kan snedvrída eller hämma konkurrensen. I dessa fall rör det sig dock om undantag från huvudregeln att ett förbud f r meddelas.⁶

Vid *förfarandeförbud* ska domstolen i det enskilda fallet bedöma om det finns något annat allmänt intresse  n konkurrensintresset som kan uppväga den konkurrensbegränsning som beteendet ger upphov till. Om domstolen anser att något annat allmänt intresse väger tyngre  r det konkurrensbegränsande beteendet försvarbart från allmän synpunkt och f r inte förbjudas. Det ligger dock på den offentliga aktören att visa att det föreligger omst ndligheter som medför att det konkurrensbegränsande förfarandet är försvarbart.⁷

Återigen  r utgångspunkten för bedömningen de långsiktiga effekterna på konkurrensen. Skadas konkurrensen måste de skäl som anges till stöd för beteendet vara av verklig tyngd och av klart angelägen karaktär. Ju större skadorna på konkurrensen är, desto större styrka krävs i fråga om dessa skäl.

Om ett förfarande strider mot lag, annan författning eller annat bindande direktiv (till exempel bolagsordning eller ägardirektiv)  r utgångspunkten att förfarandet saknar försvarbarhet ur allmän synpunkt.

⁶ I det följande beskrivs förutsättningarna för att göra sådana undantag. Se vidare i prop. 2008/09:231 s. 37 ff.

⁷ Se Patent- och marknadsdomstolens dom den 17 december 2020 i mål nr PMT 1212-20, s. 46.

Om ett förfarande däremot är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering eller en ofrånkomlig följd av denna omfattas förfarandet inte av KOS-reglerna, även om detta innebär att fri konkurrens inte ska gälla fullt ut på ett visst område.

När konkurrensintresset vägs mot ett annat allmänt intresse ska det också bedömas om det finns mindre ingripande åtgärder att tillgodose det andra intresset än just det beteende som skadar konkurrensen.⁸ Om så är fallet är inte det aktuella beteendet försvarbart från allmän synpunkt. Patent- och marknadsdomstolen har exempelvis i ett mål konstaterat att det inte var försvarbart från allmän synpunkt att en kommun kategoriskt vägrade att träffa markavtal med privata aktörer för nedläggning av fiber (och i stället själv stod för fiberetableringen i kommunen), trots att intresset av att säkerställa att även kommuninvånare på landsbygden får tillgång till fiber i sig kunde vara ett beaktansvärt allmänt intresse. Detta då det enligt domstolen var uppenbart att kommunen kunde ha tillämpat mindre ingripande åtgärder för att säkerställa intresset i fråga.⁹

Vid *verksamhetsförbud* ska domstolen pröva om en kommun eller en region har rätt enligt lag att sälja eller hyra ut vissa varor eller tjänster. Denna fråga regleras genom kompetensreglerna i 2 kap. kommunallagen (2017:725) och vissa särskilda lagar.¹⁰ Om de kommunala kompetensreglerna medger att kommuner eller regioner får driva en viss försäljnings- eller uthyrningsverksamhet kan själva verksamheten inte förbjudas. Detta hindrar emellertid inte att ett konkurrensbegränsande förfarande förbjuds i en sådan verksamhet (förutsatt att förfarandet inte har stöd i någon specialreglering).

⁸ Se MD 2014:1, p. 118.

⁹ Patent- och marknadsdomstolens dom den 17 december 2020 i mål nr PMT 1212-20.

¹⁰ Se t.ex. lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

3. I kristider riskerar skillnaderna i förutsättningar mellan offentliga och privata företag att öka

Kriser kan medföra långtgående negativa konsekvenser för företagen. Inte minst kan det röra sig om kraftiga intäktsbortfall på grund av en minskad efterfrågan. På utbudssidan kan det röra sig om till exempel kraftigt ökade kostnader för råvaror, transporter och energi samt en mer begränsad tillgång till privat finansiering.

För privata företag innebär detta en överhängande risk för verksamhetens fortlevnad. Offentliga företag verkar emellertid under andra förutsättningar, inte minst i fråga om vinstkrav och kapitalanskaffning. Offentliga företag har därför som utgångspunkt möjlighet att fortsätta driva säljverksamheter under en kris, även om dessa under en längre tid skulle gå med förlust.

Förutsättningarna för näringsverksamhet är i grunden olika mellan offentliga och privata aktörer. Med hänsyn till vad som nu sagts riskerar dessa skillnader att öka i kristider. Följden blir att privata företag får svårare att konkurrera med offentliga aktörer under en kris.

I kristider är det därför särskilt viktigt att staten, kommuner och regioner ser över hur förvaltningen och dess juridiska personer agerar när de säljer varor och tjänster. Detta kommer att diskuteras vidare i det följande.

3.1 Även vid en kris ska de långsiktiga effekterna på konkurrensen beaktas och de minst ingripande alternativen tillämpas

Vid en allvarlig kris skulle en situation kunna uppstå där privata företag möter sådana svårigheter att de inte längre kan tillgodose marknadens behov av en viss vara eller tjänst. De privata företagen kan ha försvagats eller slagits ut på grund av exempelvis omfattande störningar som uppstår i leveranskedjan till följd av krisen. Ett annat scenario kan tänkas vara att efterfrågan på en viss produkt eller tjänst, vars tillgång är avgörande i krisen, plötsligt ökar kraftigt. I en sådan situation är det möjligt att privata företag inte i tillräckligt stor omfattning kan möta efterfrågan eller i vart fall inte tillräckligt snabbt. Under en kris skulle scenarierna även kunna föreligga samtidigt på vissa marknader vilket givetvis skulle medföra en särskilt ansträngd marknadssituation.

Under dessa förhållanden kan offentliga aktörer komma att starta nya eller expandera befintliga säljverksamheter på konkurrensutsatta marknader. Som angetts ovan i avsnitt 2.1 ger KOS-reglerna visserligen ett utrymme för offentliga aktörer att upprätthålla service och annan infrastruktur på områden där det finns ett bristande kommersiellt utbud. För att det ska anses vara ett neutralt beteende som inte påverkar konkurrensen behöver det enligt Konkurrensverkets mening emellertid vara fråga om ett marknadsmisslyckande i den betydelsen att det inte finns privata alternativ som kan tillgodose marknadens behov. Vidare bör den offentliga säljverksamheten i sådana fall också ha en klart allmännyttig karaktär. Om inte annat gäller detta uttryckligen för kommuner och regioner enligt kompetensregeln om kommunal näringsverksamhet i 2 kap. 7 § kommunallagen.

För kommuner och regioner föreligger dessutom som huvudregel en begränsning enligt lokaliseringsprincipen som innebär att en kommuns eller regions säljverksamhet måste vara knuten till det egna området eller de egna medlemmarna för att vara tillåten (2 kap. 1 § kommunallagen).

Det bör också framhållas att det även under en kris är de långsiktiga effekterna på konkurrensen som ska beaktas och inte vad som sker eller kan ske på kort sikt. När offentliga aktörer överväger att starta nya eller expandera befintliga säljverksamheter för att lösa ett visst marknadsmisslyckande på kort sikt bör intentionen alltså vara att genomföra åtgärder av tillfällig karaktär. Emellertid bör alltid en analys av tänkbara långsiktiga konsekvenser också genomföras. I annat fall riskerar de åtgärder som offentliga aktörer vidtar på marknaden under en kris att resultera i en sämre konkurrens när krisen väl är över. I sådana fall kan det nämligen vara fråga om en konkurrensbegränsning som kan omfattas av KOS-reglerna.

Som framgått tidigare omfattar KOS-reglerna inte endast *vad* som säljs utan även *hur* försäljningen sker. Även om det föreligger ett marknadsmisslyckande enligt vad som beskrivits ovan innebär detta inte att offentliga aktörer får tillämpa vilka metoder som helst. Konkurrensverket kan fortfarande komma att ingripa mot konkurrensbegränsande förfaranden med stöd av KOS-reglerna. Som tidigare angetts kan det då röra sig om förfaranden som innebär till exempel underprissättning, diskriminering eller vägran att ge tillträde till viss infrastruktur.

Det kan då bli fråga om att göra en bedömning av om förfarandena, trots att de är konkurrensbegränsande, likväl är försvarbara från allmän synpunkt. Att lösa ett marknadsmisslyckande vid en kris skulle förvisso kunna ses som ett sådant skäl som har en sådan tyngd och är av en sådan angelägen karaktär att förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt. Detta intresse måste dock ställas mot intresset av en fungerande konkurrens på marknaden på lång sikt. Vid en försvarlighetsbedömning är utgångspunkten just beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Ett alltför kort-siktigt perspektiv bör alltså undvikas, även i kristider.

Som angetts ovan måste det vid bedömningen också beaktas om det finns mindre ingripande åtgärder för att tillgodose det allmänna intresset. För kommuner och regioners del kan det påminnas om att 2 kap. 8 § kommunallagen ger en möjlighet att genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet, låt vara att individuellt stöd till enskilda näringsidkare enligt bestämmelsen däremot bara får lämnas om det finns synnerliga skäl för det.¹¹

3.2 Särskilt om underprissättning

Det vanligaste konkurrensproblemet som privata företag upplever från offentliga aktörer är att dessa tillämpar låga priser,¹² vilket därför bör uppmärksammas särskilt. Ur ett kortsiktigt perspektiv kan låga priser visserligen gynna konsumenterna.

Om privata företag, till följd av den offentliga aktörens prissättning, slås ut eller inte vill träda in på marknaden kan emellertid förutsättningarna för en långsiktigt fungerande

¹¹ Notera att EU:s statsstödsreglering ofta kan behöva beaktas i dessa situationer. Statsstödsreglerna behandlas emellertid inte inom ramen för denna analys.

¹² Konkurrensverket, *Tio år med bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommunens säljverksamhet i fokus*, Rapport 2020:2, s. 53.

konkurrens försämrats. Resultatet blir då ett sämre utbud och urval för konsumenterna. Låga priser kan därför vara ett tecken på underprissättning som begränsar konkurrensen och kan angripas med KOS-reglerna.

En orsak till att offentliga aktörer kan tendera att sätta lägre priser än privata aktörer är att säljverksamhet i offentlig regi i regel inte syftar till vinstmaximering på samma sätt som privat näringsverksamhet. Staten, kommunerna och regionerna kan också i allmänhet bedriva verksamhet utan några påtagliga risker för verksamhetens existens. Offentliga aktörer har dessutom ofta möjlighet att skattefinansiera kostnader som är gemensamma med aktiviteter som utgör myndighetsutövning, till exempel lokalkostnader.

Erfarenheterna från coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina visar att kriser kan leda till kraftigt stigande kostnader för företagen.¹³ I sådana situationer kan offentliga företag ha svagare incitament att anpassa sin prissättning utifrån de ökade kostnaderna än vad privata företag har.¹⁴ Skälet till detta är, som nämnts ovan, att offentliga och privata företag i väsentliga avseenden verkar under olika förutsättningar. Allmänt ökade kostnader till följd av en kris kan därför medföra en förhöjd risk för att offentliga företag begränsar konkurrensen genom underprissättning i förhållande till privata företag.

Mot denna bakgrund är det i kristider särskilt viktigt att offentliga företag säkerställer att de i sin prissättning tar hänsyn till alla de kostnader som uppstår vid en normal affärsmässig drift.

Kommunala och regionala aktörer är visserligen som huvudregel bundna av självkostnadsprincipen, det vill säga de får inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar de tjänster som de tillhandahåller (2 kap. 6 § kommunallagen).¹⁵ Som Konkurrensverket påpekat i andra sammanhang bör dock i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt läggas till grund för självkostnadsberäkningen.¹⁶

Vid beräkningen av självkostnaden ska varje verksamhet beräknas för sig själv. Förutom direkta kostnader – såsom personal- och materialkostnader – är det viktigt att tänka på att kostnader för nyttjande av lokaler, administrativa tjänster och andra resurser som behövs för verksamheten redovisas på ett rättvisande sätt. Till detta kommer att investerings- och kapitalkostnader samt kostnader som är gemensamma med annan verksamhet behöver täckas för att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids eller hämmas.

¹³ Se vidare i Konkurrensverket, *Kraftiga prisökningar - konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:4.

¹⁴ Se, för ett liknande resonemang, Heyman, F, Norbäck, P-J & Persson, L, (2021), *Ekonomiska krisers dynamik – en ESO-rapport om företagsomställning och strukturomvandling*, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi 2021:6, s. 31.

¹⁵ På flera områden där kommunala verksamheter bedrivs i konkurrens med andra aktörer har det ansetts motiverat med lagstadgade undantag från självkostnadsprincipen. Detta anges normalt i lagstiftningen som att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund, se t.ex. 38 § fjärrvärmelagen (2008:263).

¹⁶ Se t.ex. Konkurrensverket, *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden*, Rapport 2022:2, s. 9 och 36.

3.3 Offentliga aktörer bör agera så konkurrensneutralt som möjligt

Som redan framgått är det i kristider särskilt viktigt att staten, kommuner och regioner ser över hur förvaltningen och dess juridiska personer agerar när de säljer varor och tjänster. Konkurrensverkets erfarenhet visar emellertid att det ofta finns en omedvetenhet hos offentliga aktörer om att deras beteende på marknaden kan ha negativa effekter på konkurrensen i förhållande till privata företag. Inte sällan förefaller detta vara resultatet av en bristande kontroll och uppföljning.

Enligt Konkurrensverkets erfarenhet är det också vanligt förekommande att det upplevs att offentliga aktörer bedriver säljverksamhet som inte är kompetensenlig, det vill säga att en kommun eller en region agerar utanför den kommunala kompetensen eller att en statlig myndighet agerar utanför sitt uppdrag.¹⁷

Konkurrensneutralitet, eller så lika förutsättningar som möjligt, är ett tankesätt som syftar till att minska konfliktytorna mellan offentliga och privata aktörer på marknaden. Konkurrensverket uppmanar de offentliga aktörerna att anta en policy som föreskriver att deras säljverksamheter ska agera så konkurrensneutralt som möjligt. Genom en sådan policy går det att motverka att prissättningen i de offentliga säljverksamheterna ger upphov till konkurrensproblem och att konkurrerande privata säljverksamheter missgynnas av det offentligas beteende i övrigt.

Det är lämpligt att en *neutralitetspolicy*, som med fördel bör gälla såväl i kristider som under normala förhållanden, föreskriver att den offentliga säljverksamheten så långt som möjligt ska

1. separeras organisatoriskt från annan verksamhet (som ska täcka det egna behovet eller innebär myndighetsutövning),
2. särredovisas, och
3. bedrivs på affärsmässig grund.

När det särskilt gäller kravet på affärsmässighet för kommunal säljverksamhet gäller visserligen självkostnadsprincipen som huvudregel.¹⁸ Som angetts ovan bör dock i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt läggas till grund för självkostnadsberäkningen.

¹⁷ Konkurrensverket, *Tio år med bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommunens säljverksamhet i fokus*, rapport 2020:2, s. 55.

¹⁸ Värt att notera är att i den kartläggning som gjordes rörande KOS-reglernas första tio år kunde konstateras att klagomålen var färre avseende specialreglerad offentlig säljverksamhet där det finns lagkrav på att kommunernas säljverksamhet ska bedrivs på ett affärsmässigt sätt. Det är en omständighet som talar för att en sådan reglering fyller en funktion utifrån konkurrenssynpunkt. Se Konkurrensverkets rapportserie 2020:2, s. 61 f och 86 f.

Eftersom verksamheter och marknadsförhållanden ändras över tid är det också lämpligt att policyn föreskriver att det i säljverksamheten ska finnas rutiner och kompetens för att så långt som möjligt löpande kunna:

4. genomföra analyser av de långsiktiga konkurrens effekterna av pågående, expanderade och nystartade verksamheter,
5. bedöma att verksamheterna bedrivs på ett kompetensligt sätt, samt
6. omhänderta klagomål från konkurrerande privata aktörer.

4. Specialreglering i kristider

Som redovisats ovan i avsnitt 3 kan en kris komma att föranleda offentliga aktörer – på grund av att det föreligger svårigheter för de privata aktörerna att tillgodose marknadens behov av en viss vara eller tjänst – att starta nya eller expandera befintliga säljverksamheter på konkurrensutsatta marknader, det vill säga ta ett större ansvar för områden som under normala marknadsförhållanden har skötts av det privata näringslivet. Frågan skulle då kunna uppkomma om det finns ett behov av att genom reglering utöka de offentliga aktörernas befogenheter.

Det bör dock framhållas att det redan finns särskilda krisberedskapsförfattningar som tar sikte på landets försörjning i händelse av krig och andra allvarliga kriser.

Prisregleringslagen (1989:978) inför bland annat möjligheter för regeringen att besluta om till exempel att ett högsta pris ska gälla för en viss vara eller tjänst. Vidare gör ransoneringslagen (1978:268) det möjligt för regeringen att på olika sätt reglera hur handeln med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får ske. Båda lagarna blir tillämpliga om Sverige hamnar i krig. Efter beslut av regeringen kan prisregleringslagen även tillämpas vid krigsfara eller om det av någon annan orsak finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. På motsvarande sätt kan ransoneringslagen, efter beslut av regeringen, tillämpas vid krigsfara eller om det till följd av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenheter av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

För kommuners och regioners del finns en särskild lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap¹⁹ (LEH). Lagen syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Enligt 3 kap. 3 § LEH ska kommunerna under höjd beredskap eller när ransoneringslagen i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, vidta åtgärder för försörjning med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransoneringslagstiftning och medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.²⁰

Den omständigheten att det finns särskilda krisberedskapsförfattningar talar för att det har gjorts en bedömning av i vilka situationer och i vilken omfattning det offentliga ska bidra till försörjningen i kristider. När det särskilt gäller LEH har det visserligen uttalats att kommunernas uppgifter vid kriser är något som behöver utvecklas vidare framåt.²¹

¹⁹ Begreppet höjd beredskap innefattar olika nivåer av beredskap. Högsta beredskap föreligger automatiskt om Sverige är i krig. Regeringen kan även besluta om högsta beredskap eller så kallad skärpt beredskap under vissa särskilda förutsättningar. Se lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

²⁰ Uppgifterna har konkretiserats genom förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Bestämmelsen i 8 § ger kommunerna flera olika uppgifter relaterade till ransoneringslagstiftning, förrådshantering av varor och överlämning av varor.

²¹ Detta med hänsyn till att det förefaller finnas oklarheter rörande hur ransoneringslagstiftningen kan implementeras på ett effektivt sätt i ett modernt samhälle och de obefintliga lager av nödvändiga varor som finns i nuläget, se Försvarshögskolans rapport *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, 2021, s. 289.

Som utgångspunkt bör eventuella utvidgningar av kommunernas och regionernas befogenheter i syfte att bidra till försörjningen i kristider ske inom ramen för de särskilda krisberedskapsförfattningarna. Enligt Konkurrensverkets mening bör detta alltså inte göras i form av ändringar av de kommunala kompetensreglerna som reglerar gränserna för kommunernas och regionernas säljverksamhet. Även andra kompetensutvidgande regeländringar bör göras med återhållsamhet, till exempel i fråga om statliga myndigheters instruktioner och regleringsbrev.

Skälen till detta är för det första att sådana kompetensutvidgningar kan begränsa förutsättningarna för konkurrens mellan offentliga och privata aktörer på lång sikt. Detta gäller även om regleringen i fråga upphävs när krisen är över, eftersom plötsliga ingrepp i marknadsförutsättningarna riskerar att hämma investeringsviljan hos privata aktörer under en lång tid framåt. För att konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer ska fungera behövs förutsägbarhet och långsiktiga spelregler.

För det andra skulle utvidgningar av det offentligas kompetensområde i många fall kunna begränsa de åtgärder som Konkurrensverket kan vidta för att ingripa mot konkurrensproblem med stöd av KOS-reglerna, även om förekomsten av en konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har konstaterats. Som redogjorts för ovan i avsnitt 2.2 är KOS-reglerna nämligen inte tillämpliga på förfaranden som är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering eller en ofrånkomlig följd av denna. En verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region och som är förenlig med lag får heller inte förbjudas.

Mot denna bakgrund är Konkurrensverkets rekommendation att noga analysera vilken påverkan en utvidgning av det offentligas kompetensområde kan få på konkurrensen på lång sikt.

5. Konkurrensverkets rekommendationer

Mot bakgrund av det som har framkommit genom Konkurrensverkets analys ges följande rekommendationer.

- Offentliga aktörer bör anta en policy som föreskriver att deras säljverksamheter ska agera så konkurrensneutralt som möjligt.
- Det är lämpligt att en sådan *neutralitetspolicy*, som bör gälla såväl i kristider som under normala förhållanden, föreskriver att den offentliga säljverksamheten så långt som möjligt ska
 1. separeras organisatoriskt från annan verksamhet (som ska täcka det egna behovet eller innebär myndighetsutövning),
 2. särredovisas, och
 3. bedrivs på affärsmässig grund.
- Eftersom verksamheter och marknadsförhållanden ändras över tid är det också lämpligt att policyn föreskriver att det i säljverksamheten ska finnas rutiner och kompetens för att så långt som möjligt löpande kunna
 4. genomföra analyser av de långsiktiga konkurrens effekterna av pågående, expanderade och nystartade verksamheter,
 5. bedöma att verksamheterna bedrivs på ett kompetensenligt sätt, samt
 6. omhänderta klagomål från konkurrerande privata aktörer.
- Som utgångspunkt bör *eventuella utvidgningar av kommunernas och regionernas befogenheter* i syfte att bidra till försörjningen i kristider ske inom ramen för de särskilda krisberedskapsförfattningarna. Detta bör alltså inte göras i form av ändringar av de kommunala kompetensreglerna som reglerar gränserna för kommunernas och regionernas säljverksamhet.
- Även andra kompetensutvidgande regeländringar bör göras med återhållsamhet, till exempel i fråga om statliga myndigheters instruktioner och regleringsbrev.
- Under alla omständigheter bör det noga analyseras vilken påverkan en utvidgning av det offentliga kompetensområdet kan få på konkurrensen på lång sikt.

Offentlig upphandling



9

Innehåll – Offentlig upphandling

1. Inledning	1
2. Planering och organisation som förebyggande åtgärder.....	2
2.1 Organisering av verksamheten.....	2
2.2 Val av avtalsform	3
3. Upphandlingslagstiftningen i en krissituation.....	4
3.1 En flexibel lagstiftning med flera alternativ	4
3.2 När det redan finns ett avtal.....	5
3.3 När det inte finns något avtal – att upphandla i kris	7
3.4 Valfrihetssystem – ett alternativ till upphandling.....	10
3.5 Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet	11
4. Initiativ på EU-nivå	13
4.1 Förslag till inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden.....	13
4.2 Förslag till ett instrument för att stärka europeisk försvarsindustri genom gemensam upphandling	14
4.3 Sanktioner på EU-nivå	15
5. Sammanfattning	16

1. Inledning

I en upphandlingskontext kan en kris få olika typer av konsekvenser. En gemensam nämnare är ofta att något sker som har varit svårt att förutse för den upphandlande myndigheten. Då kan det uppstå ett plötsligt och brådskande behov. En kris kan även leda till att en leverantör riskerar att gå i konkurs eller i övrigt får svårt att uppfylla villkoren i avtalet. På Konkurrensverket har vi sett exempel på att upphandlande myndigheter i kristider riskerar att bryta mot upphandlingslagstiftningen, exempelvis genom att felaktigt ingå avtal utan föregående annonsering. Framförallt flyktingkrisen år 2015 och coronapandemin har lett till ett flertal ärenden som Konkurrensverket har fått anledning att granska.¹

Det övergripande syftet med upphandlingslagstiftningen är att undanröja hinder för den fria rörligheten för tjänster och varor och är ett skydd för leverantörer som önskar erbjuda varor eller tjänster åt upphandlande myndigheter i någon av EU:s medlemsstater. Att konkurrensen på marknaden nyttjas även i en krissituation är en förutsättning för att upphandlande myndigheter ska få konkurrenskraftiga anbud. Reglernas syfte och utformning leder som huvudregel till att offentliga upphandlingar öppnas upp för marknads konkurrens och minskar därmed även risken för korruption. Att aktivt främja konkurrensen i offentlig upphandling leder till att fler aktörer kan lämna konkurrenskraftiga anbud, både vad gäller pris, kvalitet och exempelvis miljömässiga eller sociala hänsyn. Det finns bestämmelser i upphandlingslagarna som ger flexibilitet för upphandlande myndigheter att hantera kriser.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att vi utövar tillsyn över upphandlingslagstiftningen och valfrihetslagarna samt upphandlingar av kollektivtrafik.² Syftet med vår tillsyn är att öka regelefterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling. I denna analys i korthet vill Konkurrensverket visa på upphandlingslagstiftningens funktion i tider av kris och beskriva några relevanta tillsynsärenden. Vi vill även lyfta fram några av de EU-initiativ som föreslagits på senare tid med anledning av uppkomna kriser. I analysen kommer Konkurrensverket främst att utgå ifrån bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

¹ Konkurrensverkets ärenden med dnr 499/2016, 57/2017, 113/2017, 636/2017 och 590/2020 samt dnr 700/2021, 427/2022, 463/2022 och 650/2022.

² Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling av försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2008:962) om valfrihetssystem, lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering, lagen (2008:962) om valfrihetssystem i enlighet med lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Konkurrensverket bedriver även tillsyn enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

2. Planering och organisation som förebyggande åtgärder

De senaste årens kriser har visat på brister i upphandlande myndigheters planering och organisation. Även om det är upp till den upphandlande myndigheten att avgöra hur man på bästa sätt organiserar sin verksamhet för att fullgöra sitt uppdrag, bör det dock betonas att det enligt upphandlingslagstiftningen ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation.³

2.1 Organisering av verksamheten

Upphandlingslagstiftningen reglerar inte vad en upphandlande myndighet väljer att anskaffa genom offentlig upphandling. Vissa typer av behov lämpar sig bättre att utföra med hjälp av externa leverantörer medan andra lämpar sig bättre att utföra i egen regi. I valet mellan egen regi eller upphandling bör överväganden om krishantering även finnas med. Som alternativ till upphandling finns även möjligheten att inrätta valfrihetssystem för vissa typer av tjänster, till exempel hälso- och sjukvårdstjänster. Överväganden om vilka verksamheter som ska bedrivas i egen regi eller vilken typ av upphandling och avtal som lämpar sig i det enskilda fallet är sådana typer av frågor som upphandlande myndigheter bör utreda proaktivt för att kunna hantera framtida kriser.

I samband med flyktingkrisen 2015 då 35 000 ensamkommande barn och unga sökte asyl i Sverige ställdes många upphandlande myndigheter inför stora utmaningar. Många av de ensamkommande hade placerats på hem för vård eller boende (HVB) eller i familjehem. Marknaderna hade därför expanderat mycket kraftigt på kort tid med både ökad efterfrågan och ökat utbud. Många kommuner valde därför att starta HVB i egen regi. Ett HVB i kommunal regi behövde inte godkännas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). I sammanhanget innebar det stora fördelar då kommunala HVB kunde startas med mycket kort varsel. Mot bakgrund av de omfattande behoven och den stora brådskan var det ändamålsenligt av kommunerna att inte enbart förlita sig på privata leverantörer utan att även starta verksamheter i egen regi. Det är dock viktigt att ha i åtanke att en konkurrensutsättning genom upphandlingar bidrar till en ökad effektivitet och kvalitet på längre sikt.⁴

I valet mellan egen regi och upphandlad verksamhet så bör möjligheten till så kallad intern upphandling nämnas. Intern upphandling omfattas inte av upphandlingslagstiftningen, utan regleras som ett undantag i 3 kap. 11–16 §§ LOU. Undantaget gäller när den upphandlande myndigheten kontrollerar den andra parten som den ingår avtal med och parten dessutom bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande myndigheten.

³ Jämför till exempel mål C-385/02, *Kommissionen mot Italien*, punkt 26–28.

⁴ Konkurrensverket, *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga*, rapport 2017:8.

Även upphandlingar mellan upphandlande myndigheter kan vara undantagna från upphandlingslagstiftningen, så kallade Hamburgsamarbeten.⁵ Undantaget, som har växt fram genom EU-domstolens praxis och som nu även framgår av lagen, innebär att två eller flera upphandlande myndigheter under vissa förutsättningar kan samarbeta på ett sådant sätt att avtalet inte omfattas av upphandlingsreglerna. De förutsättningar som måste vara uppfyllda är att upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som dessa ska utföra tillhandahålls för att uppnå deras gemensamma mål. Samarbetet ska endast styras av överväganden som hänger samman med allmänintresset och myndigheterna ska på den öppna marknaden utöva mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

De ovan nämnda undantagen visar att upphandlingslagstiftningen ger en viss flexibilitet att ingå kontrakt med andra upphandlande myndigheter under vissa förutsättningar. En flexibilitet som till exempel kan nyttjas i en krissituation.

2.2 Val av avtalsform

Ramavtal är en avtalsform som kan vara effektiv och ändamålsenlig i kristider. Ramavtal lämpar sig nämligen för situationer där en upphandlande myndighet inte helt kan förutse framtida återkommande anskaffningsbehov och vill planera för det oförutsedda behovet. Ett ramavtal innebär att samtliga villkor inte är fastställda på förhand. Värdet av ett ramavtal ska dock uppskattas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ramavtalet under löptiden. Konkurrensverket har i ett ställningstagande bedömt att det inte är tillåtet att sätta ett högsta tak som med oproportionerlig marginal överstiger det egentliga behovet när man anger den maximala kvantitet eller värde som kan komma att avropas på ramavtalet. Ett sådant förfarande, som skulle kunna ha påverkan på potentiella leverantörers beslut att delta i upphandlingen, skulle stå i strid med öppenhetsprincipen.⁶

Vid utformningen av kontrakt och ramavtal finns det en möjlighet att använda ändrings- och optionsklausuler vilket följer av 17 kap. 10 § LOU. Det kan vara en möjlighet för den upphandlande myndigheten att hantera ett utökat eller förändrat behov i händelse av en kris. Ändrings- eller optionsklausulen ska klart, exakt och entydigt beskriva under vilka förutsättningar den kan tillämpas och klausulen måste ha angetts i något upphandlingsdokument. Av klausulen ska även omfattningen och arten av ändringen framgå. Vid ändringen får dock inte kontraktet eller ramavtalets övergripande karaktär ändras.

Det är även viktigt att utformningen av upphandlingar och kravställningar för att klara ett läge med höjd beredskap, kris eller krig inte ger oproportionerliga effekter på marknaden och konkurrensen i ett normalläge. Exempelvis kan krav på en omfattande lagerhållning eller hög beredskap begränsa antalet potentiella anbudsgivare. Negativa effekter på marknaden och konkurrensen under mer normala förhållanden kan också medföra sämre förutsättningar när krisen är över och när upphandlade avtal för beredskapsbehov löper ut och en ny upphandling behöver genomföras.⁷

⁵ 3 kap. 17–18 §§ LOU.

⁶ Konkurrensverkets ställningstagande 2022:2. Se även HFD 2022 ref 4 I och II.

⁷ Konkurrensverkets yttrande över betänkandet *Hälsa- och sjukvårdens beredskap* (SOU 2022:6), dnr 191/2022.

3. Upphandlingslagstiftningen i en krissituation

3.1 En flexibel lagstiftning med flera alternativ

I en kris kan ett inköp ibland behöva ske inom en tidsram som inte gör det möjligt att genomföra en annonserad upphandling eller så klarar den upphandlade leverantören inte att leverera enligt avtal. Upphandlingslagarna tar hänsyn till dessa situationer och det finns bland annat bestämmelser om påskyndade förfaranden och ändringar av avtal.

På grund av de positiva effekter som följer av ett annonserat förfarande finns det flera anledningar för upphandlande myndigheter att sträva mot konkurrensutsättning. Utöver de positiva effekter som ett annonserat förfarande får på pris och kvalitet så skyddar även ett annonserat och transparent förfarande mot korruption, vilket det vid direkttilldelning av kontrakt finns en uppenbar risk för.

I samband med coronapandemin publicerade EU-kommissionen ett meddelande om praktisk vägledning för att använda flexibiliteten i EU:s ram för offentlig upphandling.⁸ I vägledningen lyfter kommissionen upp att det finns flera tillgängliga alternativ i upphandlingslagstiftningen. EU-reglerna om offentlig upphandling ger enligt kommissionen upphandlande myndigheter all den flexibilitet som krävs för att så snabbt som möjligt köpa in varor och tjänster, med anknytning till coronapandemin.

I lägen med en kraftig ökning av efterfrågan på vissa varor och tjänster kan det vara tekniskt och fysiskt omöjligt att upphandla även med påskyndade förfaranden. För att tillgodose sitt behov kan upphandlande myndigheter därför behöva leta efter alternativa och eventuellt innovativa lösningar som kanske redan finns på marknaden eller kan sättas in med mycket kort varsel. I samverkan med marknaden för att hitta alternativa lösningar finns det goda möjligheter att beakta strategiska aspekter av offentlig upphandling, till exempel miljömässiga och sociala krav.

Upphandlingsmyndigheten har publicerat ett stöd med information och praktiska råd med anledning av coronapandemin.⁹

⁸ Meddelande från kommissionen, Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen (2020/C 108 I/01).

⁹ Upphandlingsmyndigheten, Information med anledning av covid-19, hämtad 8 februari 2023. Se även Upphandlingsmyndigheten, *Coronapandemin ur ett upphandlingsperspektiv*, rapport 2020:3.

3.2 När det redan finns ett avtal

En kris kan leda till plötsliga akuta behov av vissa varor och tjänster och till väsentligt minskade behov av andra. Under coronapandemin såg Konkurrensverket exempel på att upphandlande myndigheter fick stora akuta behov av skyddsmaterial men minskade behov av exempelvis transporttjänster som färdtjänst.¹⁰ Kriser kan också leda till att leverantörer riskerar att gå i konkurs eller av andra skäl får svårt att uppfylla upphandlade avtal.

Principen om likabehandling och den skyldighet att ge insyn som följer av denna, utgör hinder för den upphandlande myndigheten och leverantören att efter tilldelningen av ett avtal ändra bestämmelserna i avtalet så att det uppvisar betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i det ursprungliga kontraktet. I princip ska en väsentlig ändring av ett avtal leda till ett nytt upphandlingsförfarande för det kontrakt som således ändras.

Ett kontrakt eller ett ramavtal får dock ändras utan en ny upphandling, om ändringen görs med stöd av någon av ändringsbestämmelserna i 17 kap. LOU. En ändring utan stöd i upphandlingslagstiftningen utgör en otillåten direktupphandling.¹¹ Av ändringsbestämmelserna framgår att en upphandlande myndighet har möjlighet att göra ändringar av mindre värde och ändringar som inte är väsentliga utan ny upphandling. Under vissa förutsättningar har den upphandlande myndigheten även möjlighet att göra större ändringar i ett avtal eller ramavtal för att exempelvis hantera en oförutsedd krissituation.

3.2.1 Ändring av avtal på grund av oförutsedda omständigheter

Av 17 kap. 12 § LOU framgår att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling, om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela kontraktet eller att ingå ramavtalet. En sådan ändring får dock inte medföra att kontraktet eller ramavtalets övergripande karaktär ändras, eller innebära att värdet av kontraktet eller ramavtalet ökar med mer än 50 procent.

Begreppet oförutsebara omständigheter tar sikte på sådana yttre omständigheter som den upphandlande myndigheten inte hade kunnat förutse när den tilldelade kontraktet trots att myndigheten visade skälig omsorg i förberedelserna inför kontraktstilldelningen.¹² För att en ändring ska kunna göras utan ett nytt upphandlingsförfarande räcker det dock inte att det föreligger oförutsedda omständigheter. Om en ändring går längre än vad som krävs på grund av den oförutsedda omständigheten kan det inte anses ha uppstått ett behov av ändring och inte heller ett orsakssamband mellan behovet och den oförutsedda händelsen.

I Konkurrensverkets ärende mot Region Skåne, som rörde servicetjänsteresor, hade avtalet med den aktuella leverantören förlängts med ett år från den 31 januari 2022 till den 31 januari 2023 med hänvisning till coronapandemin.¹³ Det fanns ingen förlängningsoption som tillät detta. Konkurrensverket ifrågasatte inte att coronapandemin i sig är en omstän-

¹⁰ Se exempelvis Konkurrensverkets ärenden med dnr 427/2022 och 700/2021.

¹¹ Prop. 2015/16:195 s. 1127.

¹² Beaktandesats 109 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

¹³ Konkurrensverkets ärende med dnr 700/2021.

dighet som inte hade kunnat förutses vid tilldelningen av avtalen. Däremot ansåg Konkurrensverket att resenärers minskade nyttjande av serviceresor under pandemiåret 2020 inte kunde anses ha medfört ett behov av att förlänga avtalen från en tidpunkt som inträffar två år efter de aktuella omständigheterna, det vill säga 2022, när kontraktstiden för avtalen skulle löpa ut. Mot den bakgrunden bedömde Konkurrensverket att den ändring som gjorts inte var en sådan ändring som fick göras utan en ny upphandling. Konkurrensverket bedömde att avtalet utgjorde en otillåten direktupphandling och vände sig till Förvaltningsrätten i Malmö och yrkade att Region Skåne skulle betala 7 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift. Den 30 september 2022 biföll förvaltningsrätten Konkurrensverkets ansökan.¹⁴

3.2.2 Obestånd hos leverantören

När leverantörer får svårigheter att leverera enligt avtal i anledning av en krissituation kan upphandlande myndigheter komma att behöva lösa leveranser på annat sätt. Om myndigheten vill klara leveranserna med hjälp av en annan leverantör är grundprincipen att genomföra en ny annonserad upphandling. I händelse av konkurs eller obestånd hos den ursprungliga leverantören finns det däremot vissa möjligheter till leverantörsbyte.

Av 17 kap. 13 § LOU framgår att ett kontrakt eller ett ramavtal i vissa fall får ändras genom att en leverantör byts ut mot en annan leverantör utan en ny upphandling. En förutsättning för det är att den nya leverantören helt eller delvis inträder i den ursprungliga leverantörens ställe till följd av företagsomstruktureringar, inklusive uppköp, sammanslagningar, förvärv eller obestånd.

Högsta förvaltningsdomstolen prövade nyligen frågan om vad som krävs för att en leverantör ska anses ha inträtt i den ursprungliga leverantörens ställe. I det aktuella målet hade den nya leverantören inte övertagit den ursprungliga leverantörens verksamhet utan endast rättigheterna och skyldigheterna enligt det upphandlande ramavtalet. Detta bedömdes vara tillräckligt och leverantörsbytet var förenligt med 17 kap. 13 § LOU.¹⁵

En upphandlande myndighet är inte skyldig att acceptera ett leverantörsbyte. Bestämmelsen ger dock en möjlighet för den upphandlande myndigheten att få leveranser enligt avtal trots den ursprungliga leverantörens obestånd.

¹⁴ Förvaltningsrätten i Malmös dom i mål nr 12823-21. Domen överklagades men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd, se Kammarrätten i Göteborgs beslut i mål nr 5127-22. Målet har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som för närvarande inte har fattat beslut i frågan om prövningstillstånd.

¹⁵ HFD 2022 Not 16. HFD begärde förhandsavgörande från EU-domstolen i målet, se mål C-461/20 *Advania Sverige AB och Kammarkollegiet mot Dustin Sverige AB*.

3.3 När det inte finns något avtal – att upphandla i kris

Om en upphandlande myndighet har behov som inte täcks av redan befintliga avtal är grundprincipen att inköpen ska ske genom annonserad upphandling. I brådskande fall finns möjlighet att kraftigt förkorta tidsfristerna i det annonserade förfarandet för att på så sätt hinna genomföra en annonserad upphandling även vid mer akuta behov.

I undantagsfall kan det vara möjligt att genomföra ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering, en så kallad direktupphandling. Det gäller dels vid upphandlingar under direktupphandlingsgränsen, som ligger på 700 000 kronor vid upphandlingar enligt LOU.¹⁶ Av 5 kap. 3 § LOU framgår att myndigheten vid värdeberäkningen ska uppskatta det totala belopp som ska betalas. Om det finns options- eller förlängningsklausuler i upphandlingen ska även dessa räknas in i värdet. Om det handlar om kontrakt som regelbundet återkommer ska värdet enligt 5 kap. 11 § LOU beräknas utifrån det sammanlagda värdet av alla liknande inköp som den upphandlande myndigheten gjort under de föregående tolv månaderna eller de kommande tolv månaderna, sett från genomförandet av ett inköp.

Vidare finns möjlighet att direktupphandla i vissa särskilt angivna situationer i 6 kap. LOU. Det undantag som oftast aktualiseras i en krissituation är undantaget för synnerlig brådskande som beskrivs närmare nedan. Det är viktigt att betona att vid direktupphandling över direktupphandlingsgränsen görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag från kravet på annonsering ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar ett undantag som ska visa att undantaget är tillämpligt.¹⁷

3.3.1 Ett påskyndat förfarande

Om det på grund av tidsbrist inte är möjligt att tillämpa de normala tidsfristerna i LOU finns möjligheten att använda ett påskyndat förfarande och förkorta tidsfristerna enligt följande.

Förfarande	Minsta normala tidsfrist	Minsta förkortade tidsfrist
Öppet förfarande	35 dagar	15 dagar
Selektivt förfarande (steg 1 inlämnande av anbudsansökan)	30 dagar	15 dagar
Selektivt förfarande	30 dagar	10 dagar

För att kunna förkorta tidsfristerna på detta sätt krävs att det är fråga om ett brådskande fall vilket ska styrkas av den upphandlade myndigheten på lämpligt sätt.

Användningen av ett påskyndat förfarande möjliggör en snabb tilldelning av kontrakt och är i överensstämmelse med principerna om likabehandling och öppenhet och säkerställer konkurrensen även i brådskande fall.¹⁸

¹⁶ Direktupphandlingsgränsen för upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster (bilaga 2) är 7 802 550 kronor.

¹⁷ Se till exempel C-385/02, *Kommissionen mot Italien*, p. 19 och där anmärkta rättsfall och C-26/03, *Stadt Halle*, p. 46.

¹⁸ Punkt 2.2 i meddelande från kommissionen, Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen (2020/C 108 I/01).

3.3.2 Vid synnerlig brådska

I synnerligen brådskande fall finns under vissa förutsättningar möjlighet att genomföra ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

Av 6 kap. 15 § LOU framgår att en upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.

För att undantaget för synnerlig brådska ska få tillämpas måste det för det första röra sig om en händelse som den upphandlande myndigheten inte har kunnat förutse. De senaste årens kriser, flyktingkrisen 2015 och coronapandemin, har bedömts utgöra sådana oförutsedda händelser.¹⁹ Även Rysslands invasion av Ukraina bör kunna utgöra en sådan oförutsedd händelse. Det är emellertid viktigt att ha i åtanke att när en kris som exempelvis coronapandemin pågått en viss tid kan den inte längre ses som något oförutsebart.²⁰

Vidare måste det vara så bråttom att teckna kontraktet att man inte har möjlighet att hålla tidsfristerna för annonsering. Om det finns möjlighet att hinna genomföra en annonserad upphandling genom ett påskyndat förfarande är undantaget inte tillämpligt.²¹ Det måste även finnas ett orsakssamband mellan den oförutsedda händelsen och den synnerliga brådska som uppstått, samt vara absolut nödvändigt att teckna kontraktet.

Undantaget innebär en avvikelse från den grundläggande principen om öppenhet och ska därför tolkas restriktivt. Som nämnts ovan är det den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att villkoren är uppfyllda.

Såväl flyktingkrisen som coronapandemin har lett till ett flertal ärenden på Konkurrensverket där upphandlande myndigheter har hänvisat till undantaget för synnerlig brådska. Konkurrensverket har dock ansett att det varit fråga om otillåtna direktupphandlingar, bland annat då det saknats tillräckliga orsakssamband mellan den oförutsedda händelsen och den synnerliga brådska som uppstått.

I Konkurrensverkets ärende mot Lerums kommun, som rörde uppförande av 30 stycken lägenheter, hade kommunen ingått ett avtal utan föregående annonsering.²² Enligt kommunen var avsikten med upphandlingen att tillgodose det akuta och brådskande behovet av bostäder för nyanlända som uppkommit på grund av bosättningslagens ikraftträdande. Konkurrensverket ansåg att det inte förelegat synnerlig brådska bland annat eftersom det när Lerums kommun tecknade avtalet om lägenheterna hade gått mer än ett år sedan bosättningslagen aviserades, och tio månader sedan kommuntalen offentliggjordes. Antalet kommunanvisade under 2016 och deras behov av boende var således förutsebart för kommunen. Dessutom hade behovet av nya bostäder i kommunen varit känt en längre tid.

¹⁹ Meddelande från kommissionen, Vägledning från Europeiska kommissionen om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med covid-19-krisen (2020/C 108 I/01) och Meddelande från kommissionen om reglerna för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen, COM (2015) 454 final.

²⁰ Konkurrensverkets ärenden med dnr 463/2022 och 773/2022.

²¹ HFD 2019 ref. 65, HFD 2017 ref. 66 och där anmärkta rättsfall.

²² Konkurrensverkets ärende med dnr 636/2017.

Konkurrensverket bedömde därför att avtalet utgjorde en otillåten direktupphandling och yrkade att Lerums kommun skulle betala upphandlingsskadeavgift. Förvaltningsrätten i Falun delade Konkurrensverkets bedömning att undantaget för synnerlig brådska inte var tillämpligt och beslutade att Lerums kommun skulle betala en upphandlingsskadeavgift på 2 miljoner kronor.²³

I Konkurrensverkets ärende mot Region Skåne, som rörde persontransporter (sjuktransporter av smittade eller misstänkt smittade personer), hade regionen ingått ett avtal utan föregående annonsering.²⁴ Regionen menade att det förelegat synnerlig brådska och att det inte hade varit möjligt att genomföra en annonserad upphandling ens med ett påskyndat förfarande. Konkurrensverket ifrågasatte inte att coronapandemin utifrån situationen under våren 2020 var en oförutsedd omständighet. Region Skånes avtal föranleddes emellertid av den så kallade tredje smittvågen våren 2021. Även om det funnits en osäkerhet om pandemins utveckling ansåg Konkurrensverket att coronapandemin och dess konsekvenser under våren 2021 inte var en sådan oförutsedd omständighet som avses i undantaget för synnerlig brådska. Konkurrensverket bedömde därför att det ingångna avtalet utgjorde en otillåten direktupphandling och yrkade att Region Skåne skulle betala upphandlingsskadeavgift. Förvaltningsrätten i Malmö delade Konkurrensverkets bedömning att undantaget för synnerlig brådska inte var tillämpligt och biföll ansökan om upphandlingsskadeavgift i sin helhet.²⁵

När det gäller ärenden där upphandlande myndigheter åberopat undantaget för synnerlig brådska med anledning av just coronapandemin är dessa i flera fall fortfarande pågående. Som redogörs för nedan har Konkurrensverket bland annat skickat in en ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Region Stockholm, då vår bedömning är att inget undantag är tillämpligt i det fallet.

I Konkurrensverkets ärende mot Region Stockholm, rörande bemanningstjänster inom hälso- och sjukvård, hade regionen ingått ett ramavtal avseende utan föregående annonsering.²⁶ Regionen gjorde gällande att undantaget för synnerlig brådska var tillämpligt och anförde att antalet patienter med covid-19 som behövde läkarvård inte kunde förutses och planeras i förväg och det således utgjorde en oförutsedd händelse. Konkurrensverket bedömde emellertid att Region Stockholm försatt sig i en brådska situation på grund av sitt eget agerande. Att ett tidigare ramavtal om bemanningstjänster var på väg att löpa ut var en känd omständighet. När beslutet om direktupphandling av bemanningstjänster fattades var det dessutom i ett så sent skede av pandemin att den inte längre kunde betraktas som en oförutsedd händelse. Konkurrensverket bedömde därför att det ingångna avtalet utgjorde en otillåten direktupphandling och har ansökt hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att Region Stockholm ska betala upphandlingsskadeavgift. Vid publiceringen av denna analys pågår processen i förvaltningsrätten fortfarande.

²³ Förvaltningsrätten i Faluns dom i mål nr 5384-17. Målet lämnades över från Förvaltningsrätten i Göteborg.

²⁴ Konkurrensverkets ärende med dnr 463/2022.

²⁵ Förvaltningsrätten i Malmös dom i mål 7039-22. Domen meddelades den 2 februari 2023 och har vid publiceringen av denna analys ännu inte vunnit laga kraft.

²⁶ Konkurrensverkets ärende med dnr 773/2022.

3.4 Valfrihetssystem – ett alternativ till upphandling

Under coronapandemin löste bland annat Region Stockholm och Region Uppsala det omfattande behovet av vaccinering genom att inrätta valfrihetssystem.²⁷ Ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) innebär att en upphandlande myndighet konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till den enskilde att välja vilken leverantör i valfrihetssystemet som ska utföra tjänsten. Valfrihetssystem är ett alternativ till offentlig upphandling.

Valfrihetssystem kan tillämpas på bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster.²⁸ För de hälso- och sjukvårdstjänster där det är möjligt att inrätta valfrihetssystem har den upphandlande myndigheten alltså ytterligare ett alternativ utöver upphandlad verksamhet och verksamhet i egen regi. En förutsättning för att ett valfrihetssystem ska få positiva effekter på kvalitet, brukarinflytande och kostnadseffektivitet är att enskilda ges en reell möjlighet att välja utförare. För att kunna välja krävs att enskilda ges möjlighet att göra rationella val utifrån egna behov och preferenser. Detta kräver bland annat tillgänglig och jämförbar information om valalternativen.²⁹

Det är upp till den upphandlande myndigheten att själv avgöra när det är lämpligt att använda sig av valfrihetssystem vid utförandet av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för primärvården där det är obligatoriskt. Valfrihetssystem enligt LOV kan vara ett lämpligt alternativ i förhållande till upphandlingar i vissa situationer. Konkurrensverket konstaterade att det i samband med flyktingkrisen 2015 uppstod en situation där det hade funnits en rad fördelar med ett valfrihetssystem gällande HVB.³⁰ Det fanns en stor spridning av utförare både i antal och i olika typer av inriktningar samtidigt som det fanns olika behov bland de enskilda som behövde insatsen. I en situation när det finns en mångfald bland utförare och en spridning bland brukarnas behov kan ett valfrihetssystem vara lämpligt.

I akuta situationer kan valfrihetssystem alltså inrättas för att snabbt kontraktera ett stort antal leverantörer. Vid anslutning av ett stort antal leverantörer till ett valfrihetssystem bör den upphandlande myndigheten särskilt beakta de kvalificeringskrav som ställs för att undvika oseriösa leverantörer. Till skillnad från upphandlingar så krävs det inte någon utvärdering eller något urval från den upphandlande myndigheten. Behovet av antalet leverantörer får vägas mot den kvalitet som krävs. Även den upphandlande myndighetens möjlighet att informera om leverantörerna och följa upp avtal bör beaktas vid valfrihetssystem med ett stort antal leverantörer.

²⁷ Region Stockholm, Vårdval Vaccination, hämtad 27 januari 2023 och Region Uppsala, Ansökan vaccinatörer covid 19, hämtad 27 januari 2023.

²⁸ Möjligheten att tillämpa LOV begränsas dock till ett antal CPV-koder.

²⁹ Konkurrensverket, *Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem*, analys i korthet 2022:1.

³⁰ Konkurrensverket, *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga*, rapport 2017:8.

3.5 Upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet

Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS) omfattar i huvudsak upphandlingar av militär utrustning samt utrustning och tjänster av känslig karaktär. Till skillnad från övriga upphandlingslagar finns det ett uttalat undantag för krissituationer i LUFSS.

Av 4 kap. 4 § 4 LUFSS framgår att en upphandlande myndighet eller enhet får direktupphandla om det till följd av en kris är omöjligt att hålla tidsfristerna vid ett selektivt förfarande eller ett förhandlat förfarande med föregående annonsering. Enligt LUFSS-direktivet ska väpnade konflikter och krig betraktas som kriser.³¹ Av ordalydelsen framgår att det här undantaget, liksom undantaget för synnerlig brådska, endast ska tillämpas under exceptionella omständigheter. Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda. Saknas det till exempel tillräckliga orsakssamband mellan krisen och den synnerliga brådska som uppstått kan det utgöra en otillåten direktupphandling.

Kris definieras i 2 kap. 15 § LUFSS som varje situation när en händelse med skadliga konsekvenser har inträffat som tydligt går utöver omfattningen av en allvarlig händelse under vanliga omständigheter och som

1. i hög grad hotar eller inskränker människors liv och hälsa,
2. i hög grad påverkar egendomsvärden, eller
3. kräver åtgärder för att tillhandahålla befolkningen livsförnödenheter.

En kris ska även anses ha uppstått om det finns en överhängande risk för att en sådan allvarlig situation kommer att inträffa.

På försvarsområdet kan det också bli fråga om att tilldela kontrakt utan annonserad upphandling med hänsyn till rikets väsentliga säkerhetsintressen. Försvarets materielverk, Försvarmakten och Försvarets radioanstalt kan själva besluta om sådana undantag upp till ett visst belopp. I övriga fall är det regeringen som i varje enskilt fall beslutar om de undantag som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen enligt 1 kap. 9 § LUFSS. Det är upp till en enskild medlemsstat att avgöra när väsentliga säkerhetsintressen föreligger. Sverige har hittills identifierat tre väsentliga säkerhetsintressen: stridsflygsförmågan, undervattensförmågan och de integritetskritiska delarna av ledningssystemområdet såsom sensorer, telekrig och krypto.³² Av förarbetena och EU-domstolens rättspraxis framgår att vad som utgör väsentliga säkerhetsintressen ska tolkas restriktivt.³³

³¹ Beaktandesats 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

³² Prop. 2013/14:1 s. 66, prop. 2013/14:99 s. 20 och prop. 2017/18:1 s. 46–47.

³³ Prop. 2010/11:150, s. 140 och mål C-414/97, *Europeiska kommissionen mot Spanien*, p. 22.

3.5.1 Särskilt om försörjningstrygghet

För att trygga försörjningen av det som ska upphandlas finns det särskilda bestämmelser om försörjningstrygghet i LUF. En upphandlande myndighet eller enhet har möjlighet att ställa krav på leverans- eller försörjningstrygghet så att försörjningen av viktiga produkter är säkrad såväl i fredstid som under höjd beredskap eller andra svåra förhållanden. Med hänsyn till sektorns känslighet har tillförlitligheten hos de aktörer som tilldelas upphandlingskontrakt bedömts vara av avgörande betydelse.³⁴ I 7 kap. 17 § LUF framgår att en upphandlande myndighet eller enhet bland annat får kräva att anbudet innehåller en utfästelse från anbudsgivaren att upprätta eller upprätthålla den kapacitet som krävs för att tillmötesgå ökade behov till följd av en kris.

De andra upphandlingslagarna saknar regler om försörjningstrygghet. Det finns emellertid inte något direkt hinder mot den här typen av kravställningar i upphandlingar enligt exempelvis LOU eller LUF. Dock skulle ett uttryckligt krav att en leverantör ska kunna upprätthålla samma kapacitet i händelse av kris troligtvis innebära väsentligt dyrare kontrakt. Vidare är frågan om det är förenligt med proportionalitetsprincipen att ställa så pass långtgående krav på leverantörer när upphandlingsföremålet inte är av känslig karaktär. Som nämnts ovan är det viktigt att utformningen av upphandlingar och kravställningar för att klara ett läge med höjd beredskap, kris eller krig inte ger oproportionerliga effekter på marknaden och konkurrensen i ett normalläge.

³⁴ Beaktandesats 42 i LUF-direktivet.

4. Initiativ på EU-nivå

Lagarna om offentlig upphandling grundar sig på EU-rätten. EU-rätten ger möjlighet till gränsöverskridande gemensamma upphandlingar när två eller fler myndigheter från olika medlemsländer gemensamt upphandlar varor eller tjänster genom en gemensam upphandlingsprocess.³⁵

Initiativ till gemensamma upphandlingar på EU-nivå har ofta skett mot bakgrund av kris-situationer. Under svininfluensapandemin 2009 blev det tydligt att EU-ländernas upphandling av vaccin och andra läkemedel inte fungerade tillräckligt bra. Med detta i beaktande infördes 2013 möjligheten till gemensam upphandling av medicinska motåtgärder (exempelvis vaccin).³⁶ Det är i huvudsak mot bakgrund av de senaste årens kriser, coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina som kommissionen under 2022 lagt fram två förslag till förordningar som bland annat syftar till att stärka gemensam upphandling inom EU.

4.1 Förslag till inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden

De senaste årens kriser har visat hur skör den inre marknaden kan vara i kriser och hur beroende EU:s ekonomi är av en välfungerande inre marknad. Mot bakgrund av detta presenterade EU-kommissionen den 19 september 2022 ett förslag till förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden.³⁷

Syftet med förslaget om ett krisinstrument är att säkerställa den fria rörligheten av varor, tjänster och personer, inklusive arbetstagare, på den inre marknaden under en kris. Därutöver syftar förslaget till att garantera tillgången till varor och tjänster av strategisk betydelse vid en krissituation. En kris definieras brett och tar sikte på oförutsedda händelser av olika slag.³⁸ Förslaget är indelat i tre olika krisfaser som styr vilka åtgärder som blir tillämpliga; beredskap, vaksamhet och kris. Krisfasen aktiveras av rådet på förslag av kommissionen. Under krisfasen aktiveras ett ramverk för att främja den fria rörligheten och öka transparensen. Krisåtgärderna omfattar bland annat gemensamma EU-upphandlingar.

Ett genomförande av förslaget skulle innebära att medlemsstaterna under krisfasen är skyldiga att samråda med kommissionen och de andra medlemsstaterna innan de själva upphandlar krisrelevanta varor. Under vaksamhets- och krisfasen kan minst två medlemsstater tillsammans även begära att kommissionen upphandlar krisrelaterade varor för deras räkning. När en sådan upphandling sker under krisfasen är det förbjudet för en deltagande medlemsstat att upphandla varorna på annat sätt.

³⁵ Art 39 i LOU-direktivet.

³⁶ Art 5 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU av den 22 oktober 2013 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 2119/98/EG.

³⁷ COM(2022) 459 final Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2679/98.

³⁸ Regeringens faktapromemoria gällande krisinstrument för den inre marknaden och tillhörande omnibusrättsakter 2022/23 FPM13.

Förslaget innehåller alltså ett förbud för upphandlande myndigheter i de medlemsstater som deltar i en upphandling gjord av kommissionen mot att i ett krisläge själva upphandla varor eller tjänster som omfattas av sådan upphandling. Syftet med regeln får bland annat antas vara att säkerställa tillgången till vissa varor och tjänster i de medlemsstater där behovet är som störst.

Förslaget om ett gemensamt krisinstrument är för närvarande under behandling. Konkurrensverket kan se behovet av initiativ som syftar till att öka EU:s och dess medlemsstaters möjligheter att mer samordnat hantera framtida kriser som kan störa den fria rörligheten på den inre marknaden. Konkurrensverket anser emellertid att den rättsliga grunden för och behovet av kommissionens långtgående befogenheter behöver analyseras ytterligare.³⁹

4.2 Förslag till ett instrument för att stärka europeisk försvarsindustri genom gemensam upphandling

Efter Rysslands invasion av Ukraina enades EU:s stats- och regeringschefer om att stärka den europeiska försvarsförmågan och om att intensifiera samarbetet genom bland annat gemensam upphandling av försvarskapacitet.

Den 19 juli 2022 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om inrättande av instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling.⁴⁰ Förslaget syftar till att främja den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basens konkurrenskraft genom att stödja samarbete mellan medlemsstaterna kring gemensam försvarsupphandling.

Instrumentet utgör ett ekonomiskt bidrag och målsättningen är att uppmuntra medlemsstaterna att på frivillig basis genomföra gemensamma upphandlingar för att åtgärda de mest akuta bristerna, särskilt de som uppkommit på grund av överföring av försvarsprodukter till Ukraina. Finansieringsramen för genomförandet av instrumentet är satt till 500 miljoner euro från och med förordningens ikraftträdande till och med den 31 december 2024. Förslaget är för närvarande under behandling.

³⁹ Konkurrensverkets yttrande över *Europeiska kommissionens förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden samt förslag till omnibusdirektiv och omnibusförordning* (UD2022/12161), dnr 644/2022.

⁴⁰ COM(2022) 349 final Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av instrumentet för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling.

4.3 Sanktioner på EU-nivå

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina har EU infört ett stort antal ingripande sanktioner mot Ryssland och Belarus. Sanktionerna påverkar samhället i stort och även offentliga kontrakt och offentlig upphandling.

Den 8 april 2022 beslutade EU:s medlemsländer om förbud mot tilldelning och fortsatt fullgörande av offentliga kontrakt och koncessionskontrakt där det förekommer kopplingar till Ryssland och Belarus.⁴¹ Sanktionerna är bindande och ska tillämpas i alla medlemsstater i upphandlingar över tröskelvärdena. Genom sanktionerna minskas risken att svenska skatte-medel används i Rysslands krigsföring mot Ukraina.

Sanktionerna är i sig inte en del av upphandlingslagstiftningen och det ligger därmed inte under Konkurrensverkets tillsyn att kontrollera att de efterlevs. Däremot riskerar den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot sanktionerna att dömas till böter eller fängelse enligt lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen).

Upphandlingsmyndigheten har publicerat ett stöd med information och praktiska råd om hur sanktionerna bör tillämpas och hanteras i offentliga upphandlingar.⁴²

⁴¹ Förordning (EU) 2022/576.

⁴² Upphandlingsmyndigheten, Så påverkas offentlig upphandling av sanktionerna mot Ryssland och Belarus, hämtad 27 januari 2023.

5. Sammanfattning

Av upphandlingslagstiftningen följer höga krav på upphandlande myndigheters planering och organisation. En kris kan leda till såväl plötsliga förändringar i en myndighets behov som oförutsedda svårigheter för en leverantör att leverera enligt avtal. Som konstaterats ovan är en välfungerande organisation och en genomtänkt planering en förutsättning för att kunna hantera den här typen av situationer. Överväganden om vilka verksamheter som ska bedrivas i egen regi som ett alternativ till upphandling eller vilken typ av upphandling och avtal som lämpar sig i det enskilda fallet är sådana typer av frågor som upphandlande myndigheter bör utreda proaktivt för att kunna hantera framtida kriser.

När en kris inträffar ger upphandlingslagstiftningen upphandlande myndigheter den flexibilitet som krävs för att kunna köpa in de varor och tjänster som behövs för att fullfölja sitt uppdrag. En förutsättning för att kunna nyttja upphandlingslagstiftningens flexibilitet vid en kris är dock, som beskrivits ovan, att den uppkomna krissituationen inte beror på den upphandlande myndigheten själv. En tidsnöd som grundar sig på den upphandlande myndighetens bristande planering möjliggör till exempel inte i sig något undantag från annonsering.⁴³ Konkurrensverkets tillsyn visar att upphandlande myndigheter i krissituationer tenderar att tillämpa undantag från annonseringsplikten i hög grad trots att det saknas grund för detta.

Det är viktigt att utformningen av upphandlingar och kravställningar för att klara ett läge med höjd beredskap, kris eller krig inte ger oproportionerliga effekter på marknaden och konkurrensen i ett normalläge. Negativa effekter på marknaden och konkurrensen under mer normala förhållanden kan medföra sämre förutsättningar när krisen är över och när upphandlade avtal för beredskapsbehov löper ut och en ny upphandling behöver genomföras.

De senaste årens kriser har inte bara påverkat upphandlande myndigheter i Sverige utan hela EU:s inre marknad. Konkurrensverket ser behovet av initiativ som syftar till att öka EU:s och dess medlemsstaters möjligheter att mer effektivt hantera framtida kriser som kan störa den fria rörligheten på den inre marknaden.

Upphandlingslagstiftningen syftar bland annat till att nyttja konkurrensens positiva effekter på ett standardiserat men flexibelt sätt. Konkurrensverket vill därför betona de positiva effekter en konkurrensutsättning får på pris och kvalitet. Ett transparent och annonserat förfarande är även ett skydd mot korruption, vilket alltid borde vara en aspekt vid valet av upphandlingsförfarande.

⁴³ Se 3.3.2 Vid synnerlig brådska.



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se