

Elektroniska kommunikationer – konkurrens på kort och lång sikt

Fil dr Mattias Ganslandt

2006-05-30

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Förord.....	3
1. Inledning	4
2. Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer	16
3. Tillämpningsproblem.....	20
4. Konkurrensrätt i stället för specifik reglering	26
5. Dynamiska effekter.....	34
6. Kompletterande synpunkter	40

Förord

Denna rapport utgör slutredovisning i enlighet med det uppdrag undertecknad fått av TeliaSonera i januari 2006. I uppdraget har ingått att självständigt utföra en analys av den sektorspecifika regleringen av elektroniska kommunikationer i Sverige. Översikten behandlar såväl principiella som praktiska synpunkter på denna reglering.

Analysen har utförts av författaren självständigt. De slutsatser och bedömningar som presenteras i rapporten är författarens egna och är inte avsedda att spegla Institutet för Näringslivsforskningens åsikter.

Stockholm den 30 maj 2006

Mattias Ganslandt

1. Inledning

Bakgrund och syfte

Lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) trädde i kraft den 25 juli 2003 och ersatte då den tio år äldre telelagen samt den likaledes tioåriga lagen om radiokommunikation. EkomL trädde i kraft samtidigt som EU:s nya regelverk för elektroniska kommunikationer. Den svenska lagen innebar en anpassning till den europeiska reformeringen av den sektorspecifika regleringen av telekommunikationer.

Målet med moderniseringen av EU:s regelverk har varit att främja konkurrens och europeisk marknadsintegration för elektroniska kommunikationer; inte enbart för traditionella telefonitjänster utan för alla former av digital kommunikation. Det nya regelverket bygger explicit på samma principer som den allmänna konkurrensrätten och det är en uttalad ambition att den sektorspecifika regleringen skall vara temporär. När marknadsvillkoren är de rätta skall den sektorspecifika interventionen ersättas med en generell tillämpning av konkurrensreglerna.

Kommissionen har uttryckt den långsiktiga avregleringsambitionen på följande vis: ”I takt med att normala marknadsvillkor utvecklas kan regleringen avvecklas och konkurrensrätten, såsom den tillämpas i näringslivet i allmänhet, kan ersätta den sektorspecifika interventionen”.¹

EU har nyligen initierat en översyn av regelverket för elektroniska kommunikationer. Denna granskning skall slutföras under år 2006. Mot bakgrund av Kommissionens översyn är syftet med föreliggande rapport att analysera om den sektorspecifika regleringen kan avvecklas helt eller delvis i Sverige och ersättas med en tillämpning av den generella konkurrensrätten även för elektroniska kommunikationer. Därtill är syftet

¹ Electronic Communications: Principles of the New Regulatory Framework, http://europa.eu.int/information_society/doc/factsheets/013-regulatory_framework.pdf

att analysera om en sådan förändring skulle medverka till att uppfylla EU:s mål att främja infrastrukturkonkurrens, innovationer och gränsöverskridande kommunikationer.²

Sammanfattning

Denna utredning är strukturerad på så vis att den först beskriver de grundläggande principerna bakom regelverket för elektroniska kommunikationer i Sverige och EU. Därefter diskuteras sedan ett antal problem med tillämpningen av regelverket i Sverige. Mot denna bakgrund analyseras om den sektorspecifika regleringen av tillträde till TeliaSoneras fasta nät samt prisregleringen av samtrafik (det vill säga terminering i mobila och fasta nät) kan avvecklas helt eller delvis. I avsnittet som följer belyses potentiella positiva effekter av en avreglering med empiriska studier från den internationella forskningen på området. Utredningen går sedan vidare till en kort diskussion om ett antal strukturella reformer som kan utgöra komplement till konkurrensrätten och i vissa fall substitut till den nuvarande sektorspecifika regleringen. Utredningen avslutas med tre slutsatser.

Nedan följer en sammanfattning av utredningens olika delar:

(i) Huvuddragen i regelverket för elektroniska kommunikationer

Regelverket för elektroniska kommunikationer i Sverige och EU bygger på övertygelsen att konkurrens är ett lämpligt medel för att uppnå de telepolitiska målen. I takt med att de tidigare monopoliserade marknaderna öppnas för konkurrens mellan olika system och typer av infrastruktur blir marknadsförhållandena mer normala och förhoppningen är att detta skall leda till effektivitet och dynamisk utveckling som gynnar Europas konsumenter.

² Tomorrow's framework, http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/tomorrow/index_en.htm

Mer specifikt är de svenska telepolitiska målen är att konsumenterna skall ha tillgång till säkra och effektiva kommunikationer. De tjänster som erbjuds skall vara prisvärda och hålla hög kvalitet.

Dessutom kan tilläggas att det är ett telepolitiskt mål i Sverige att elektroniska kommunikationer skall finnas tillgängliga på likvärdiga villkor i hela landet och för alla medborgare. Dessa tjänster anses fylla en viktig funktion för samtliga medborgare, bland annat genom att främja demokrati och yttrandefrihet.

Ambitionen med förnyelsen av regelverket för elektroniska kommunikationer har varit att hantera en teknologisk förändring som innebär en konvergens mellan olika typer av system i och med att digitaliseringen medfört att kommunikationstjänster kan distribueras med många olika typer av infrastruktur. Regelverket är utformat så att liberaliseringen av telemarknaderna i Europa omfattar samtliga elektroniska kommunikationer, inte enbart traditionella telenät. Förhoppningen är att regelverket på sikt skall göra den sektorspecifika regleringen överflödigt och att marknadsintegrationen i Europa skall främjas genom en mer enhetlig tillämpning av regler och förordningar.

Det europeiska regelverket bygger på flera viktiga principer. För det första skall det i princip råda fri etableringsrätt på marknaderna för elektroniska kommunikationer. Ett generellt tillståndsförfarande för nyetablering möjliggör för nya aktörer att komma in på tidigare skyddade marknader. För det andra bygger regelverket på grundläggande konkurrensrättsliga principer, d.v.s. att regleringar skall användas för att komma tillrätta med marknadsmisslyckanden som beror på dominerande företags missbruk av sin marknadsstyrka. Reglerna skall primärt skydda konkurrensen i konsumenternas långsiktiga intresse. Intervention från myndigheterna skall inte ske för att detaljreglera företagens utbud eller prissättning annat än i de fall då det anses nödvändigt för att komma tillrätta med ett allvarligt konkurrensproblem. För det tredje skall den sektorspecifika regleringen endast ses som temporär och regelverket föreskriver att sektorspecifika instrument - såsom tillgänglighetsreglering och direkt priskontroll - endast får användas när den allmänna konkurrensrätten anses otillräcklig för att komma

tillrätta med eventuella konkurrensproblem som har identifierats. För det fjärde är regelverket teknikneutralt och omfattar nu alla elektroniska kommunikationer. För det femte skall regelverket garantera en enhetlig reglering av elektroniska kommunikationer i hela EU.

Samtidigt som det är ett viktigt mål med det nya regelverket att främja europeisk marknadsintegration för elektroniska kommunikationer så är telepolitiken fortfarande nationell i viktiga delar. Tillämpningen av regelverket sker huvudsakligen vid nationella myndigheter och domstolar. I detta avseende skiljer sig regelverket från konkurrensrätten som tillämpas direkt av Kommissionen och EU:s domstolar. Det kan också noteras att tilldelningen och förvaltningen av radiofrekvenser är en nationell angelägenhet, vilket har uppenbara effekter på den europeiska marknadsintegrationen särskilt för de tjänster som bygger på radiobaserad kommunikation.

(ii) Problem med den nuvarande tillämpningen

Tillämpningen av det nya regelverket för elektroniska kommunikationer är intressant på många sätt. Ett viktigt inslag i den nuvarande tillämpningen är prisregleringen av terminering i fasta och mobila nät, så kallad samtrafik. Ett annat är den mycket ingripande tillträdesregleringen till TeliaSoneras fasta nät, vilket inkluderar ett krav på kostnadsbaserad prissättning vid försäljning av grossisttjänster till konkurrenterna. Ett tredje inslag är kraven på geografisk täckning både i de fasta och mobila näten. Till detta kan avslutningsvis läggas de explicita och implicita krav som finns på TeliaSonera att tillämpa en nationell prissättning mot slutkunder samt kravet att kunna tillhandahålla fasta och mobila tjänster till (i stort sett) hela befolkningen.

Det finns av flera skäl att ifrågasätta om den nuvarande regleringen bidrar till långsiktig konsumentnytta, hållbar konkurrens och europeisk marknadsintegration. Fyra problem är särskilt tydliga.

För det första kan inte effektiv konkurrens antas leda till att de svenska telepolitiska målen uppfylls med automatik. Problemet bottnar i att målen delvis står i motsatsförhållande till varandra. Valfungerande konkurrens leder till (samhällsekonomiskt) effektiva elektroniska kommunikationer.

Däremot kan effektiv konkurrens inte säkerställa att konsumenter i alla situationer har råd att konsumera en viss vara eller tjänst. Regionalpolitiska och socialpolitiska mål kan således kräva subventionering av viss konsumtion trots en valfungerande konkurrens. En sektorspecifik reglering som syftar till att främja dessa mål kan dock leda till ineffektiva kommunikationer och således motverka effektivitetsmålet.

Ett annat problem är att den nationella tillämpningen och regleringen leder till marknadssegmentering i Europa. Nationell politik för frekvensutnyttjande utgör ett hinder för europeisk integration. Till detta kommer att den nationella regleringen av samtrafik – i form av en nationell priskontroll – och tillträde – nationella krav på dominerande företag – har en partitionerande och segmenterande effekt. Sammantaget finns inte strukturella förutsättningar för en riktigt integrerad europeisk marknad för elektroniska kommunikationer innan de nationella regleringarna ersätts med gränsöverskridande marknadsvillkor.

För det tredje leder en strikt prisreglering av samtrafik och tillträdesreglering till TeliaSoneras nät till hämmade incitament och snedvridning i konkurrensen mellan infrastrukturer. Prisregleringen leder till att kortsiktig konkurrens i befintliga nät främjas på den långsiktiga utvecklingens bekostnad. Dessutom leder den artificiella tillträdesregleringen till att konkurrens via TeliaSoneras infrastruktur gynnas på bekostnad av andra strategier. Det blir relativt mer lönsamt att konkurrera genom att köpa kostnadsbaserat tillträde till den befintliga infrastrukturen än att investera i ett eget fast eller mobilt nät. Därmed snedvrids konkurrensen mellan olika system.

För det fjärde är de institutionella villkoren för rättstillämpningen ogynnsamma. Omfattande, vanligt förekommande, utdragna rättsprocesser bidrar till osäkra villkor för

marknadens aktörer. Orsaken till den nuvarande situationen är en kombination av flera faktorer, såsom långtgående rättigheter till överprövning, brist på rättspraxis samt en långtgående intervention som innebär att stora kommersiella värden står på spel.

Osäkerhet i kombination med direkta kostnader hämmar investeringsviljan och leder till en olycklig fokusering på regulatoriska snarare än kommersiella villkor i företagets dagliga verksamhet. En annan sida av den processuella hanteringen av det nya regelverket för elektroniska kommunikationer är risken för bristande konvergens mellan den allmänna konkurrensrätten och den sektorspecifika lagstiftningen. Konkurrensrättsliga principer och praxis skall vara vägledande vid definition av relevanta marknader och dominansprövningen enligt det nya regelverket. Samtidigt skall dessa bedömningar göras av andra myndigheter och domstolar än de som vanligtvis tillämpar konkurrensreglerna.

(iii) Konkurrensrätt istället för sektorspecifik reglering

Problemen med den nuvarande politiken kan ses som argument för en annan tillämpning av regelverket. Ett annat argument är att den allmänna konkurrensrätten är tillräcklig och att den sektorspecifika regleringen är onödigt långtgående.

Enligt det nya regelverket för elektroniska kommunikationer så skall den sektorspecifika regleringen av priser och tillträde upphöra när konkurrensrätten är tillräcklig för att komma till rätta med de konkurrensproblem som uppstår, eller kan förväntas uppstå, på marknaden. Prisreglering och tillträdesreglering får således endast tillgripas som medel om det kan visas att det är nödvändigt. Två regleringar som kräver närmare granskning är tillträdesregleringen till TeliaSoneras fasta nät samt prisregleringen av terminering i fasta och mobila nät (så kallad samtrafik).

Tillträdesregleringen

Tillträdesregleringen till TeliaSoneras fasta nät baseras på bedömningen att TeliaSonera har en dominerande ställning på slutkundsmarknaden för fast telefoni och bredbandstjänster. Enligt samma resonemang kan denna marknadsmakt leda till oacceptabelt höga konsumentpriser och försvåra inträde på marknaden för nya aktörer på grund av skalfördelar och nätverkseffekter. Det medel som används för att komma tillrätta med problemet är inte direkt priskontroll utan en reglering av tillträde för konkurrenter till artificiella grossistmarknader (exempelvis bitström, LLUB full access, delad ledning och GTA) till statligt kontrollerade priser; kostnads- eller referensbaserade. Genom att på detta vis sänka inträdesbarriärerna skall nätverkseffekterna motverkas och konsumentpriserna på slutkundsmarknaden pressas. Förhoppningen är att regleringen skall leda till hållbar konkurrens mellan fristående bolag på längre sikt.

Politiken har tre utgångspunkter: att TeliaSonera är dominerande, att konkurrensrätten är otillräcklig för att komma tillrätta med presumerade marknadsmisslyckanden samt att tillträdesregleringen kommer att leda till långsiktigt hållbar konkurrens. Det är inte uppenbart att någon av dessa förutsättningar är uppfyllda i verkligheten.

För det första har den tekniska förändringen medfört att flera tekniska lösningar konkurrerar med det fasta accessnätet. Kabeltv-näten erbjuder fasta anslutningspunkter som konkurrerar direkt med de fasta telenäten. Dessutom erbjuder trådlösa nät i allt snabbare takt access till Internet vid sidan om telefoni- och meddelandetjänster, vilket minskar betydelsen av det fasta nätet. Nya teknologier och standards, såsom Wimax, kan på sikt öka den geografiska spridningen och täckningen för denna accessteknik. Konkurrensen mellan infrastrukturer är redan i dagsläget så betydande att det är svårt att se att TeliaSonera vid sin prissättning av telefoni- och bredbandsprodukter kan "agera oberoende av sina konkurrenter". Detta gäller inte minst i storstadsområden och tätbefolkade områden där konkurrensen är särskilt påtaglig.

För det andra har både Kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas tillämpning av konkurrensreglerna visat att dessa är potenta och verkningsfulla medel för att komma tillrätta med eventuella marknadsmisslyckanden. Missbruksreglerna (EGF Art

82 och KL § 19) innebär att överprissättning och prisdiskriminering av en dominerande aktör i princip är otillåten. Om det skulle vara så att TeliaSonera är dominerande så måste bolaget enligt de konkurrensrättsliga reglerna i princip ta ut kostnadsbaserade och skäliga priser på slutkundsmarknaden. Dessutom är det otillåtet att skada konkurrensen genom underprissättning eller andra strategier som är ägnade att skada konkurrenterna på ett sätt som är till nackdel för konsumentnyttan. Strategisk rovprissättning som slår ut nya aktörer och konkurrerande infrastruktur är exempelvis inte tillåtet. Konkurrensverket har i andra branscher med framgång drivit denna typ av ärenden mot exempelvis SJ och Posten, vilket visar att konkurrensreglerna kan användas för att skydda konkurrensen på nyligen avreglerade marknader.

För det tredje motverkar en långtgående tillträdesreglering framväxten av en fungerande infrastrukturkonkurrens på lång sikt. Det är inte realistiskt att myndigheterna genom en snillrikt utformad reglering och utfästelser om framtida avreglering kan få nya aktörer att göra rationella och effektiva investeringar i egen infrastruktur. Den för myndigheterna tillgängliga informationen är allt för ofullständig, den tekniska utvecklingen allt för svårförutsägbar och den institutionella trovärdigheten allt för bristande för att en sådan strategi skall kunna fungera i praktiken. Generella konkurrensregler (KL samt EGF Artikel 81 och 82) som är stabila över tiden är vanligtvis mer trovärdiga och dessutom lättare att tillämpa, vilket gynnar investeringar och därmed den långsiktiga konkurrensen mellan olika typer av infrastruktur.

Det kan också tilläggas att regionalpolitiska skäl i princip inte kan motivera en sektorspecifik prisreglering av tillträde till TeliaSoneras nät.

Priskontrollen av samtrafik

Efter denna diskussion om tillträdesregleringen kan vi gå vidare till en diskussion om prisregleringen av terminering i fasta och mobila nät. Den sektorspecifika regleringen i detta fall bygger på två förutsättningar: att i princip alla operatörer är dominerande vid

terminering av samtal i det egna nätet och att konkurrensrätten inte kan komma tillrätta med de marknadsmisslyckanden som kan uppstå.

I ett strikt statistiskt perspektiv är det uppenbart att en operatör är ”monopolist” vid framkoppling av samtal till en abonnent i det egna nätet. Icke desto mindre är det inte uppenbart att en operatör kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder bara för att ett visst samtal i princip bara kan termineras i abonnentens nät. På efterfrågesidan finns flera substitutionsmöjligheter i form av fast och mobil telefoni, IP-baserade tjänster via Internet, fax, e-post och SMS. Dessutom kan både den uppringande och uppringda parten styra samtalets längd, vilket bidrar till att göra efterfrågan mer priskänslig. Till detta kommer en långsiktig substitution mellan abonnemangsformer och nät. En kanske viktigare faktor i sammanhanget är att nätoperatörerna kan förhandla om termineringspriserna. Kommersiella förhandlingar mellan nätoperatörer, som exempelvis TeliaSonera, Telenor och Tele2, kan således leda till lägre termineringspriser på grund av motverkande köpar- och säljarmakt.

Konkurrensreglerna kan tillämpas även på oskäligen höga termineringspriser om nätoperatören anses dominerande. Missbruksreglerna förbjuder överprissättning och prisdiskriminering av en dominerande aktör. Dessutom är det otillåtet att skada konkurrensen genom exempelvis underprissättning. Prisklämning, d.v.s. höga termineringspriser för konkurrenter i kombination med låga slutkundspriser för de egna kunderna, vars effekt är att slå ut nya aktörer och konkurrerande infrastruktur kan således anses oförenliga med konkurrensrätten.

Bedömning

Sammanfattningsvis konstaterar jag att varken tillträdesregleringen eller prisregleringen av samtrafik kan motiveras utifrån de strikta kriterier som ställs upp i det nya regelverket för elektroniska kommunikationer. Varken dominans eller konkurrensrättens otillräcklighet kan visas på något övertygande sätt. Dessutom är regleringen knappast

gynnsam i ett längre perspektiv om ambitionen är att medverka till en långsiktigt hållbar konkurrens mellan olika typer av infrastruktur.

(iv) Avreglering med positiva effekter på lång sikt

En avveckling av tillträdesregleringen till TeliaSoneras fasta nät och prisregleringen av samtrafik kan få flera positiva effekter. För det första leder en avreglering till bättre incitament för nyetablerade aktörer. Risker och kostnader förknippade med investering i egen infrastruktur blir inte orimligt höga jämfört med att köpa ”kostnadsbaserat” tillträde till TeliaSoneras nät. Därmed blir villkoren också mer teknikneutrala och den dynamiska utvecklingen gynnas.

För det andra skulle en avreglering stärka incitamenten för TeliaSonera att investera i sin infrastruktur. Vetskapen om att bolaget inte behöver dela med sig av tillgångarna till konkurrerande företag gör kalkylen betydligt mer attraktiv. Därmed kan bolaget satsa på en rationell utveckling av infrastrukturen, vilket gynnar konkurrensen på längre sikt.

För det tredje skulle en avreglering minska den regulatoriska osäkerheten och spelreglerna skulle bli långsiktigt stabila. Antalet rättsprocesser skulle minska och företagen skulle fokusera mer på kommersiella och mindre på juridiska frågor. En viktig bonus är att rättstillämpningen skulle bli mer enhetlig eftersom konkurrensreglerna tillämpas generellt i hela näringslivet och hanteras av samma myndighet och samma domstolar oavsett vilken bransch som berörs. Därmed minskar risken för divergerande rättstillämpning.

För det fjärde leder en avreglering sannolikt till snabbare produktivitetsutveckling. Incitament att kostnadsminimera och rationalisera verksamheten blir starkare. Dessutom kan ineffektiva aktörer slås ut, vilket bidrar till produktivitetsutvecklingen. En större grad av flexibilitet leder också till mer rationellt organiserad verksamhet på kort och lång sikt.

(v) Kompletterande reformer

En avreglering av tillträdet till TeliaSoneras nät och priskontrollen av terminering i mobila och fasta nät kan vara motiverat enligt ovanstående resonemang. Ett antal reformer kan ytterligare bidra till en välfungerande marknad och en långsiktigt gynnsam utveckling. Dessa åtgärder kan ses som komplement till en avreglering och i vissa fall som ett substitut till den nuvarande regleringen.

Det är en allmän uppfattning inom nationalekonomin att det är effektivt att använda så direkta instrument som möjligt för att lösa specifika problem. I detta perspektiv kan det noteras att tillträdesreglering, påtvingad uniform prissättning och långtgående täckningskrav är förhållandevis trubbiga instrument för att uppfylla regionalpolitiska, socialpolitiska och kulturpolitiska mål. Ett mer direkt, och därmed mer effektivt, instrument kan vara att använda offentlig upphandling av vissa typer av kommersiellt olönsam verksamhet. På så vis kan myndigheterna använda marknadsmekanismer i kombination med direkta subventioner för att tillgodose behov för konsumenter vars betalningsvilja är lägre än den genomsnittliga produktionskostnaden. En sådan reform bidrar till transparens, tydligare styrning och minskat behov av tillträdesreglering och korssubventionering i bolagens kommersiella verksamhet.

En annan intressant reform är att införa direkt priskonkurrens inte bara vid originering utan även terminering av samtal. Genom att både uppringande och uppringd part betalar för samtal ökar prismekanismens effektivitet. Eftersom operatörer därmed konkurrerar om uppringande såväl som uppringda kunder så pressas priserna i båda ändar av samtalet. Marknaden kan därmed förväntas fungera mer effektivt. En stor fördel med denna förändring är att behovet av en direkt prisreglering av samtrafik försvinner även om det skulle finnas dominans på slutkundsmarknaden.

En tredje viktig reform är att i större utsträckning tilldela och allokera gränsöverskridande frekvensutrymme samt att tillåta handel med frekvenser. En effektiv allokering av radiospektrum underlättas av en dynamisk prissättning. En snabb teknisk och

kommersiell utveckling underlättas när omallokering av frekvensutrymme kan ske på ett flexibelt sätt och på marknadsmässiga villkor.

En fjärde reform är att ändra det processuella förfarandet så att konkurrensmyndigheterna i EU och nationellt tillämpar de regler som baseras på konkurrensrättsliga principer. På så vis ökar möjligheten att säkerställa en likformig behandling och risken för snedvridande rättslig tillämpning minskar.

En femte förändring är att minska det statliga ägandet i TeliaSonera. Ett minskat offentligt ägande kan ha ett flertal positiva effekter, bland annat genom att villkoren för samtliga marknadsaktörer blir mer likvärdiga. De explicita och implicita förväntningarna på TeliaSonera blir samma som på övriga företag. Dessutom kan en fortsatt dynamisk konsolidering av marknaden underlättas.

Slutsatser

Den sektorspecifika regleringen av tillträde till fasta nät kan ersättas med en reguljär tillämpning av den generella konkurrensrätten. En majoritet av befolkningen har redan ett flertal valmöjligheter både vad avser fasta och mobila anslutningspunkter för telefoni och Internet. På sikt gynnas också konkurrensen mellan system av att investeringsvillkoren blir mer likvärdiga och att det lönar sig att investera i egna anläggningar snarare än att köpa tillträde till dominerande aktörers nät.

Det finns bättre alternativ än den nuvarande priskontrollen. Den sektorspecifika prisregleringen av samtrafik i mobila och fasta nät kan ersättas med marknadsbaserad prissättning, exempelvis genom att originering betalas av den uppringande parten och terminering betalas av mottagaren. Detta system har den uppenbara fördelen att priserna påverkar den aktör som har en faktisk valmöjlighet. Därmed uppstår konkurrens i två ändar, företagen måste använda priset för att konkurrera om både uppringande och mottagande kunder. Alternativt bestäms termineringspriserna i marknadsmässiga bilaterala förhandlingar mellan operatörerna.

Telepolitiska mål vid sidan om direkt konsumentnytta kan tillgodoses mer effektivt med andra politiska instrument än den sektorspecifika regleringen. Socialpolitiska, regionalpolitiska och kulturpolitiska mål som inte uppfylls på en marknad med välfungerande konkurrens kan exempelvis tillgodoses genom subventionering eller offentlig upphandling.

En avreglering som innebär att konkurrensrätten, såsom den tillämpas i näringslivet i allmänhet, ersätter den sektorspecifika regleringen är sannolikt den mest gynnsamma politik som kan bedrivas för att skapa investeringsvilja och på sikt en ny modern teleinfrastruktur. En kvarstående sektorspecifik förhandsreglering leder till stagnation.

2. Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer

För snart tre år sedan, i juli 2003, trädde EU:s nya regelverk för elektroniska kommunikationer i kraft. Genom denna reform förenklades lagstiftningen och grundläggande principer från konkurrenslagstiftningen integrerades i det sektorspecifika regelverket för telekommunikationer i Europa. Förespråkare för det nya regelverket framhåller att den nya lagstiftningen är en flexibel ansats som kommer att medverka till en framgångsrik övergång från reglerade till konkurrensutsatta marknader för telefoni, Internet och andra former av elektronisk kommunikation.

Syftet med reformeringen av EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer har varit att förenkla lagstiftningen, att bidra till Europeisk integration och harmonisering samt att skapa förutsättningar för en framtida hållbar och effektiv konkurrens på telekomområdet som gör det möjligt att helt avveckla den sektorspecifika lagstiftningen. Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer har således presenterats som det sista steget i en liberalisering av den europeiska telemarknaden som i förlängningen skall leda till att den sektorspecifika regleringen ersätts av generell konkurrenslagstiftning.

Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer innebar att fem direktiv ersatte 26 direktiv som antagits sedan Grönboken, 1987, vilket enligt Kommissionen ledde till att regelverket blev enklare, flexiblare och i linje med de mer allmänna konkurrensreglerna. De två huvudsakliga målen med reformen var att främja europeisk harmonisering samt att stimulera konkurrens så att den sektorspecifika regleringen på sikt skulle kunna ersättas av en renodlad tillämpning av de generella konkurrensreglerna.

Det nya regelverket syftar till att åstadkomma europeisk harmonisering genom att begränsa de nationella myndigheternas handlingsfrihet. Mer specifikt är processen utformad så att de nationella myndigheterna i praktiken begränsas till att intervensera i de situationer och med de medel som anges av Kommissionen.

Kommissionen utfärdar rekommendationer som anger vilka marknader som kan kräva förhandsreglering. De nationella myndigheterna bedömer därefter om det finns företag med dominerande ställning på dessa marknader. Vid denna bedömning skall myndigheterna tillämpa samma principer som vid en konkurrensrättslig dominansprövning. När ett bolag med dominerande ställning har identifierats måste de nationella myndigheterna ingripa på den berörda marknaden. Om dominerande företag saknas skall myndigheten avstå från att intervensera.

Det nya regelverket anger också vilka medel som skall användas vid förhandsreglering av dominerande företags beteende. De nationella myndigheterna måste välja ett medel som finns angivet på en lista med godkända åtgärder som anges i direktiven.

Kommissionen verkar aktivt för att harmonisera den sektorspecifika regleringen för elektroniska kommunikationer i samtliga EU-länder. Exempelvis har Kommissionen verkat för att implementera sin politik för de lokala kopparnäten. Vid en utvärdering år 2000 konstaterade Kommissionen att flera problem förhindrade en effektiv konkurrens i de lokala kopparnäten. Denna utvärdering ledde till formella åtgärder mot Italien, Spanien och Frankrike samt rättsliga processer om överträdelser av Artikel 82, bland annat mot Deutsche Telekom.

Som noterats ovan är ambitionen med det nya regelverket för elektroniska kommunikationer - vid sidan om att harmonisera telepolitiken och främja europeisk integration - att underlätta en övergång från sektorspecifik reglering till generell konkurrensrätt.

Genom att underlätta inträde och tjänstekonkurrens i befintliga nät stimulerar regleringen kortsiktig konkurrens i befintliga nät. Eftersom de relevanta marknaderna i Kommissionens rekommendation definierats parvis – för varje relevant slutkundsmarknad finns en motsvarande grossistmarknad för insatsvaror – så innebär regleringen att marknadsakt på slutkundsmarknaden åtgärdas genom att myndigheterna tillgängliggör insatsvaror från det dominerande företaget på slutkundsmarknaden till konkurrerande företag på kostnadsbaserade villkor. Denna politik bygger på övertygelsen att den lämpligaste åtgärden för att komma tillrätta med marknadsakt på slutkundsmarknaden är att göra dominerande företags infrastruktur tillgänglig för konkurrerande företag.

Under normala förhållanden anses dominerande företag enligt konkurrensrätten ha rätt att exploatera sina tillgångar och reservera användningen av anläggningarna för eget bruk även om detta sätter mindre gynnade företag i en svagare position. Dessa begränsningar anses också i normalfallet vara konkurrensbefrämjande och i konsumenternas långsiktiga intresse eftersom det lönar sig för konkurrenter att investera i egna anläggningar, vilket ökar urvalet och effektiviteten i produktionen.

Således måste andra faktorer motivera den tydliga och ensidiga prioriteringen att stimulera konkurrens i befintliga nät. För det första kan det givetvis hävdas att det är ett politiskt mål att befrämja kortsiktig konkurrens som leder till låga konsumentpriser och stort utbud av tjänster genom att maximera utnyttjandet av existerande infrastruktur.

En annan möjlighet är att en omfattande och detaljerad reglering av de tidigare statligt ägda dominerande företagens beteende anses vara det enda verksamma medlet för att

komma tillrätta med den historiskt betingade marknadsmakten för dessa företag. Enligt detta synsätt är sektorspecifika regleringar ett nödvändigt villkor för fungerande och effektiva elektroniska kommunikationer. På denna punkt tycks europeiska och nationella myndigheter dela en mycket positiv syn på den sektorspecifika regleringens möjligheter att befrämja samhällsekonomisk effektivitet.

Vid sidan av dessa möjliga förklaringar finns en tredje populär motivering, nämligen att myndigheterna inte behöver prioritera. Kortsiktig konkurrens i befintlig infrastruktur kan kombineras med långsiktig konkurrens mellan nät. På detta vis kan låga priser och stort utbud på kort sikt kombineras med hållbar konkurrens och dynamisk utveckling på lång sikt. Myndigheterna kan således genom en snillrik strategi utnyttja de dominerande företagens tillgångar för att få till stånd hård konkurrens på kort sikt samtidigt som nya aktörer får skydd att växa sig starka och incitament att bygga egna anläggningar som på sikt kan konkurrera med de dominerande företagens infrastruktur.

Denna argumentation leder till slutsatsen att en vital infrastrukturkonkurrens gör den sektorspecifika regleringen överflödig och den generella konkurrensrätten blir därmed på sikt tillräcklig för att säkerställa en välfungerande och effektiv konkurrens vid produktionen av elektroniska kommunikationstjänster, på samma sätt som i andra branscher.

Mer specifikt har det nya regelverket för elektroniska kommunikationer fyra logiska byggstenar: endast infrastrukturkonkurrens är långsiktigt hållbar, tjänstekonkurrens är en nödvändig förutsättning för att infrastrukturkonkurrens skall uppstå, tjänstekonkurrens förutsätter en detaljerad reglering av befintlig infrastruktur och, slutligen, genom en gradvis minskning av den reglerade tillgängligheten till befintlig infrastruktur kan myndigheterna stimulera långsiktig infrastrukturkonkurrens.

3. Tillämpningsproblem

Efter några års tillämpning av det nya regelverket finns det skäl att fundera på om den nya politiken verkligen präglas av samma principer som konkurrenslagstiftningen och i vilken mån den nya ansatsen bidrar till att automatiskt göra den sektorspecifika regleringen överflödig.

Det grundläggande problemet

Det största problemet med det nya regelverket för telekommunikationer i Europa är att det bygger på antagandet att tjänstekonkurrens skall befrämjas genom att befintliga aktörers infrastruktur görs tillgänglig för flera konkurrerande företag. Den underliggande prioriteringen är således att konkurrens i de befintliga näten är viktigare än långsiktig konkurrens mellan nät.

Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer befrämjar kortsiktig konkurrens genom att tvinga dominerande aktörer att öppna sina nät och infrastruktur för konkurrerande företag. EU-kommissionen och de nationella myndigheterna har definierat ett antal mer eller mindre artificiella grossistmarknader för insatsvaror som de dominerande företagen måste sälja till sina konkurrenter och priserna måste dessutom i princip vara kostnadsbaserade. Genom dessa marknadsdefinitioner skapar myndigheterna i vissa fall marknader för tjänster som inte skulle tillhandahållas ens i en situation med välfungerande och effektiv konkurrens. På så vis medverkar det nya regelverket till fragmentisering och konstlad konkurrens i de dominerande företagens nät. Skillnaden mellan denna reglering och en direkt priskontroll på slutkundsmarknaderna är dock förhållandevis liten. Det är samtidigt uppenbart att detta kan leda till kortsiktiga fördelar för konsumenterna.

Den sektorspecifika regleringen går betydligt längre än de allmänna konkurrensreglerna och möjliggör för myndigheterna att reglera tillträde till de dominerande företagens

infrastruktur i situationer som inte skulle omfattas av leveransskyldighet enligt generella konkurrensrättsliga principer.

Alternativet till att reglera tillträde till dominerande företags befintliga infrastruktur är att befrämja konkurrens mellan nät och att befrämja konkurrens mellan olika typer av infrastruktur (så kallad ”anläggningsbaserad konkurrens”). Det senare leder till en konkurrens mellan system medan tillträdesreglering snarare leder till konkurrens inom system. En fokusering på konkurrens mellan system förutsätter att EU och de nationella myndigheterna väljer att undanröja legala inträdeshinder eller vidtar strukturella åtgärder som befrämjar marknadsintegration och investeringar i konkurrerande infrastruktur.

Kommissionen har argumenterat för att en tillträdesreglering inte står i motsatsförhållande till en konkurrens mellan system. Det hävdas att en intensiv konkurrens i de dominerande företagens nät på kort sikt kan kombineras med en hållbar konkurrens mellan olika nät på lång sikt. Den grundläggande teorin bakom detta argument är att konkurrensen utvecklas i takt med att nya aktörer klättrar upp för en ”investeringsstege”. Långsiktigt hållbar konkurrens förutsätter att nya aktörer först etablerar en kundbas och lönsamhet i den befintliga infrastrukturen för att på längre sikt investera i egna anläggningar. Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer syftar således enligt denna argumentation till att först möjliggöra för nya aktörer att etablera sig genom att myndigheterna reglerar tillträde till de dominerande företagens nät. Därefter är tanken att tillträdesregleringen skall avvecklas successivt i syfte att befrämja de nya aktörernas investeringar i egna anläggningar, vilket på lång sikt gör den sektorspecifika regleringen överflödig.

Argumentet för att det inte skulle finnas något motsatsförhållande mellan tillträdesreglering och långsiktig konkurrens mellan system bygger på ett antal viktiga antaganden. För det första bygger argumentet på att myndigheterna har information om tekniska och ekonomiska förhållanden samt kompetens att i detalj styra de nya aktörernas investeringar till allt högre nivåer på den så kallade ”investeringsstegen”. Med tanke på den snabba tekniska utvecklingen samt hur genuint svårt det är att förutsäga framtida

efterfrågan på elektroniska tjänster framstår detta första antagande som förhållandevis orealistiskt. Den andra förutsättningen för argumentet att kortsiktig tillträdeskonkurrens kan förenas med långsiktig anläggningskonkurrens är att myndigheterna gradvis skall kunna försämlra villkoren för de nya aktörernas tillträde till de dominerande företagens infrastruktur. Det är inte uppenbart att en sådan strategi är trovärdig eller politiskt realistisk. För det tredje bygger argumentet på att den fragmenterade marknadsstruktur som uppstår vid den tidiga tillträdesregleringen blir stabil efterhand och på längre sikt ger en hållbar och effektiv konkurrens på marknaden. Detta är givetvis ytterst en empirisk fråga men i frånvaro av tydliga belägg framstår det dock som en from förhoppning snarare än en realistisk framtidsprognos.

För det första förutsätter korrekta och effektivitetsbefrämjande incitament detaljerad information om befintliga och framtida tekniska lösningar. Sådan information är sannolikt otillgänglig för myndigheterna. Dessutom är det i en situation med snabb teknisk utveckling mycket svårt att förutsäga vilka lösningar som är lämpliga på längre sikt. Det finns alltså en uppenbar risk för regulatoriska misstag. Ett exempel på vilken oenighet som råder även bland marknadsaktörer om fördelar och nackdelar med olika tekniska system är den diskussion som uppstått om CDMA450 och UMTS2100 som olika system för tredje generationens mobiltelefoni.

För det andra måste den gradvisa avvecklingen av tillträdesreglering vara trovärdig för att stimulera långsiktiga investeringar. Det kommer alltid att finnas ett kortsiktigt incitament för nyinträdande företag att begära låga reglerade priser i de dominerande företagens nät och att avstå från att bygga egen kostsam infrastruktur. Incitamentet att investera i egna anläggningar uppstår enbart om myndigheten trovärdigt kan göra en utfästelse att ta bort prisregleringen. Sådan regulatorisk trovärdighet är av avsevärd betydelse. Det har dock visat sig svårt att etablera en trovärdighet och att faktiskt implementera en strategi som försämlrar villkoren för nyetablerade aktörer.

I detta sammanhang kan det konstateras att en tillträdesreglering leder till att nyinträdande bolag erbjuder tjänster som blir mycket lika de tjänster som den

dominerande aktören säljer. Denna homogenitet medför att bolagens vinster blir mycket små på grund av den hårda kortsiktiga konkurrensen. Investeringsstegen bygger också på tanken att nya aktörer skall ges incitament att på lång sikt bygga en egen infrastruktur som replikerar den tidigare dominerande aktörens system. Även på lång sikt blir bolagen därför förhållandevis likartade. Den fragmentiserade marknadsstrukturen och stora homogeniteten utgör sannolikt ingen stabil grund för en långsiktigt hållbar konkurrens.

Det kan också konstateras att tillträdesregleringen kan ha snedvridande effekter. Det som är en fördel för de bolag som vill konkurrera i den dominerande aktörens nät blir samtidigt en nackdel för de bolag som vill konkurrera med egen infrastruktur och alternativa tekniska lösningar (kabeltv-nät, trådlösa nät, bredband via elnätet, internet via satellit och så vidare). Ett antal studier (bl a Crandall, Ingraham and Singer, 2004) visar att tillträdesregleringen till de traditionellt dominerande företagens infrastruktur minskar konkurrenternas incitament att investera i egna anläggningar.

Eftersom det är tveksamt om den så kallade ”investeringsstegen” är realistisk och än mer tveksamt om den kan förverkligas genom de nationella och europeiska myndigheternas agerande så kvarstår grundregeln att det finns ett motsatsförhållande mellan tillträdesreglering och anläggningskonkurrens.

Det går inte att komma ifrån att detta ställer krav på en prioritering; det går inte äta kakan och samtidigt ha den kvar. Valet står - åtminstone delvis - mellan kortsiktig konkurrens i befintliga nät eller långsiktig konkurrens mellan aktörer med egen infrastruktur. Diskussionen bör således handla om vilket alternativ som bäst tillgodoser konsumentintresset samt befämjar dynamisk utveckling och effektivitet. Ytterst handlar det om vilket alternativ som bäst medverkar till att uppfylla de telepolitiska målen; säkerhet, effektivitet, nytta och allmän tillgänglighet.

Andra viktiga problem

Den allmänna konkurrensrätten kan sägas återspegla ett antal viktiga principer. Grunden för hela regelsystemet är att konkurrens i de flesta fall är ett bättre medel för att uppnå statiska och dynamiska effektivitetsmål än en offentlig detaljreglering, eller för den delen en politiskt bestämd allokering. Marknaden har ett antal självkorrigerande mekanismer som leder till att marknadsmisslyckanden och snedvridningar kan reduceras och försvinna på kort eller längre sikt om konkurrensen är rimligt välfungerande. Regelverkets viktigaste funktion är att säkerställa att en fungerande konkurrens inte sätts ur spel eller skadas av marknadens aktörer. Eftersom en regulatorisk intervention är förknippad med en rad kostnader och risker är konkurrensrätten fokuserad på att ta hand om tre centrala problem: konkurrensbegränsande avtal, konkurrensbegränsande fusioner samt exkluderande eller exploaterande missbruk av en dominerande ställning.

En annan grundläggande princip i konkurrensrätten är att samma regler skall gälla samtliga branscher och sektorer. Detta har uppenbara fördelar eftersom myndigheterna och marknadens aktörer kan dra slutsatser och lärdomar från ärenden och domslut i andra branscher och sektorer. Förutsägbarheten och kunskaperna är således inte begränsade till en viss marknad utan gäller för den konkurrensutsatta sektorn i allmänhet. En annan uppenbar fördel med den generella inriktningen är att konkurrensrätten begränsar utrymmet för snedvridande näringspolitik. En sektorspecifik politik riskerar alltid att på ett orimligt sätt gynna eller missgynna en viss bransch i förhållande till det övriga näringslivet.

En tredje grundläggande princip i konkurrensrätten är att regelverket skall skydda konkurrensen för att konsumentnyttan och den samhällsekonomiska effektiviteten på så vis främjas. Det är således tydligt att en välfungerande konkurrens kan förväntas leda till samhällsekonomisk effektivitet men att andra politiska mål på ett bättre sätt kan tillgodoses med andra medel. Exempelvis kan socialförsäkringar och skatter användas för omfördelning; arbetslöshetsförsäkringen och flyttstöd kan mildra effekterna av strukturuomvandling, regionalstöd kan användas för att tillgodose behov i glesbygd och utflyttningsområden och så vidare. Anledningen att konkurrensrätten inte används för att uppnå regionalpolitiska, omfördelningspolitiska, sysselsättningspolitiska eller

miljöpolitiska mål är därför att konkurrensrätten inte erbjuder lämpliga medel för att på ett effektivt sätt tillgodose dessa mål. Konkurrensrätten är en relativt trubbig och indirekt metod för att nå specifika politiska målsättningar. I allmänhet är direkta medel mer lämpliga för att tillgodose specifika politiska mål. Direkta medel har också den fördelen att fördelar och nackdelar tydliggörs, vilket kan vara viktigt inte minst i ett demokratiskt perspektiv eftersom ansvarsutkrävande underlättas.

I kontrast till den allmänna konkurrensrätten har den sektorspecifika regleringen av elektroniska kommunikationer ett antal problem. Ett viktigt problem är att den sektorspecifika regleringen används för att uppnå regional- och fördelningspolitiska mål. Genom att kombinera en allmän skyldighet för den dominerande aktören, i de flesta fall TeliaSonera, att tillhandahålla teletjänster i hela landet och en tillträdesreglering som gör det möjligt för konkurrenterna att utnyttja bolagets infrastruktur skall den svenska telepolitiken leda till billiga och effektiva kommunikationstjänster för alla. Eftersom detta leder till att kostnaderna blir högre än intäkterna för vissa tjänster måste kors-subsventionering ske från lönsamma till mindre lönsamma verksamheter. Risken är att regleringen leder till ineffektivitet eftersom allt för många politiska mål skall uppnås med allt för få medel.

Ett annat problem med den detaljerade regleringen är att den leder till kostsamma rättsprocesser, lobbying och regulatorisk osäkerhet. Företagen ägnar tid och resurser åt rättsliga processer i stället för kommersiell verksamhet. Spelreglerna blir otydliga och investeringsvillkoren ogynnsamma.

4. Konkurrensrätt i stället för specifik reglering

Det nya regelverket för elektroniska kommunikationer har en nära koppling till den europeiska konkurrensrätten. Principerna i den nya lagstiftningen bygger på samma grunder som den allmänna konkurrensrätten. Det är också en uttalad ambition att utveckla en hållbar konkurrens som gör det möjligt att avveckla den sektorspecifika regleringen med en renodlad tillämpning av konkurrensreglerna.

Det nya regelverket innebär att regulatorisk intervention endast skall ske om en betydande marknadsmakt kan identifieras och om konkurrensrätten är otillräcklig för att komma tillrätta med problemet. Myndigheterna skall tillämpa samma kriterier och principer vid en bedömning av SMP-status som när en dominansprövning görs i konkurrensrättsliga sammanhang. Samma faktorer skall vara viktiga vid båda bedömningarna, normalt utbytbart på efterfrågesidan och utbudssidan samt möjligheterna till nyinträde.

Det nya regelverket slår också fast att myndigheterna endast skall intervensera med sektorspecifika medel om den allmänna konkurrenslagstiftningen är otillräcklig. Det är således endast i situationer då det kan göras sannolikt att en sektorspecifik reglering är nödvändig för konkurrensen som myndigheterna skall vidta åtgärder. Annars skall problemet hanteras med konkurrensrättsliga medel eller lämnas utan åtgärd. I det senare fallet är det sannolikt att marknadens självkorrigering mekanismer verkar för att eliminera problemet på lång sikt om marknaden är rimligt dynamisk.

Den tydliga grundambitionen med det nya regelverket är således att basera den sektorspecifika regleringen på konkurrensrättsliga principer och att endast använda sektorspecifika medel för intervention när konkurrensrättslig intervention är otillräckligt för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden. Trots dessa grundläggande ambitioner finns det vissa problem.

Dominans

Bedömningen av SMP-status skall göras utifrån samma utgångspunkter som en dominansprövning i konkurrensrättsliga sammanhang. Syftet är således att identifiera bolag som har en sådan position på marknaden att de kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder. Å ena sidan innebär detta att etablerad praxis inom konkurrensrätten påverkar den sektorspecifika regleringen. Å andra sidan drivs den sektorspecifika analysen av intresset att intervensera för att göra befintlig infrastruktur tillgänglig för nya aktörer. I avsaknaden av verkliga grossistmarknader där de traditionellt dominerande företagen erbjuder konkurrenter möjlighet att mot ersättning använda befintlig infrastruktur så har Kommissionen och de nationella myndigheterna valt att skapa marknader som kan regleras. I princip kan vilken unik anläggning som helst som utgör en betydande konkurrensfördel för de etablerade företagen göras tillgänglig för nya företag genom att en grossistmarknad för den aktuella anläggningen definieras. På denna marknad kommer självklart den etablerade aktören att vara dominerande. Detta är logiskt om ambitionen är att använda den sektorspecifika regleringen för att stimulera inträde i den befintliga infrastrukturen. Denna ambition går dock längre än konkurrensrätten vars mål är att undanröja artificiella barriärer och på så vis möjliggöra (snarare än att subventionera) inträde.

Den relevanta geografiska marknaden

Enligt vedertagna principer i konkurrensrätten skall en dominansprövning göras genom att företagets position bedöms på såväl den relevanta produktmarknaden som den relevanta geografiska marknaden. Medan Kommissionen och de nationella myndigheterna lägger stor vikt vid de relevanta produktmarknaderna, för närvarande 18 stycken enligt Kommissionens rekommendation, så har inte den geografiska dimensionen fått samma betydelse. Detta är olyckligt och leder till felaktiga slutsatser.

Konkurrensen mellan olika system är betydande i befolkningstäta områden i Sverige. I storstäderna konkurrerar telenät, fibernät, trådlösa nät och TV-nät. Kunderna har därmed stor möjlighet att substituera mellan olika alternativ. I mindre tätbefolkade områden är

konkurrensen mellan system mindre intensiv. Detta talar för att en aktör kan vara dominerande i glesbygd och samtidigt sakna en dominerande ställning i tätbefolkade områden.

En felaktig eller bristfällig analys av den geografiska dimensionen kan leda till slutsatsen att en sektorspecifik reglering är motiverad trots att så inte är fallet. I tätbefolkade områden med flera parallella infrastrukturer och hållbar konkurrens mellan flera aktörer kan en sektorspecifik intervention vara överflödigt eller i värsta fall hämmande och ineffektiv. I glest befolkade områden, å andra sidan, kan en sektorspecifik reglering som fokuserar på tillträde till den befintliga infrastrukturen leda till en snedvridning som missgynnar andra alternativ. Dessutom kan en tillträdesreglering leda till att investeringsincitamenten för den dominerande aktören blir allt för svaga, vilket kan leda till en sämre utveckling av infrastrukturen på lång sikt.

Tillträdesreglering

Enligt europeisk praxis omfattar de generella konkurrensreglerna en leveransskyldighet för dominerande företag under ”exceptionella” omständigheter. Det kan således betraktas som missbruk om ett dominerande företag vägrar ge en konkurrent tillträde när tre villkor är uppfyllda. För det första måste den tillgång som konkurrenten begär tillträde till vara nödvändig för att företaget skall konkurrera. För det andra måste en tillträdesvägran leda till att konkurrensen elimineras på en annan relaterad marknad. För det tredje kan vägran att lämna tillträde inte objektivt motiveras.

Enligt det nya regelverket för elektroniska kommunikationer kan en reglering av tillträde till ett dominerande företags infrastruktur motiveras så länge en tillträdesvägran skulle ”hindra uppkomsten av en hållbar konkurrens på slutkundsmarknaden, eller inte är i slutkundens intresse”. En tillträdesreglering enligt regelverket för elektroniska kommunikationer är således inte konsistent med en tillträdesreglering enligt konkurrensrätten.

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det bakom den konkurrensrättsliga tillämpningen ligger en fundamental avvägning mellan konsumenternas intresse på kort och lång sikt. Anledningen att konkurrensrätten inte ger konkurrenter tillträde till dominerande företags tillgångar annat än i exceptionella fall är på grund av att de villkor som ställts upp utgör en vägning av kortsiktiga och långsiktiga intressen. Grundprincipen är att det i normalfallet är konkurrensbefrämjande om ett dominerande företag får exklusiv rätt att använda sina tillgångar eftersom de ger konkurrerande företag incitament att investera i egna anläggningar. En tillträdesreglering hämmar i regel konkurrensen på lång sikt dels på grund av att konkurrenterna får svagare incitament att investera i egna anläggningar, dels på grund av att det dominerande företaget får svagare incitament att utveckla sin infrastruktur. Generaladvokaten skriver i Bronner att det faktum att ett dominerande företag exklusivt reserverar sina anläggningar för den egna verksamheten inte i sig självt kan rättfärdiga en tillträdesreglering även om det leder till en konkurrensfördel för det dominerande företaget i förhållande till dess mindre konkurrenter.

Det finns inget som talar för att kortsiktiga intressen skulle vara viktigare på marknaderna för elektroniska kommunikationer än i övriga branscher. Tvärtom är investeringar, utveckling och innovationer minst lika viktiga för elektroniska kommunikationer som för läkemedel, informationssystem eller mjukvara till datorer. Avvägningen bör därför vara densamma. De interventioner som kan motiveras i den generella konkurrensrätten räcker således för att tillgodose den grundläggande intressen som konsumenterna ha på kort och lång sikt avseende tillträde till dominerande företags anläggningar, infrastruktur och övriga tillgångar.

Konkurrens och reglering

Vissa menar att tiden ännu inte är mogen för att ersätta den sektorspecifika prisregleringen med konkurrensrättslig hantering av eventuella marknadsmisslyckanden på marknaderna för elektroniska kommunikationer; en uppfattning som bland annat företräds av den svenska regeringen. Det hävdas att de tekniska förändringar som är

förestående i och med övergången till IP-baserad kommunikation samt trådlösa och kabelbaserade accessnät inte påverkar konkurrensmöjligheterna på kort sikt och att marknaden under en övergångsperiod kommer att präglas av de befintliga aktörernas påtagliga marknadsmakt. Enligt detta resonemang måste därför tillträdesregleringen bibehållas och den sektorspecifika prisregleringen är en viktig del i denna tillträdesreglering.

Det finns två fundamentala problem med detta resonemang. För det första utgår resonemanget från att den framtida teknologin och infrastrukturen i allt väsentligt växer fram oberoende av den tillträdesreglering som tillämpas. För det andra bygger resonemanget på att det är effektivitets- och konkurrensbefrämjande att underminera den traditionellt dominerande aktörens position och på så vis skapa en annorlunda marknadsstruktur i framtiden.

Dagens tillträdesreglering påverkar incitamenten att investera i infrastruktur både för nya och etablerade aktörer. Det är uppenbart att en prisreglering som gör den befintliga infrastrukturen relativt billig att använda minskar incitamenten för andra företag att bygga egna anläggningar och egen infrastruktur som kan användas för elektroniska kommunikationer. Det är också uppenbart att en prisreglering som gör en viss teknik och infrastruktur billig påverkar incitamenten att investera i alternativ teknik eftersom dessa alternativa system inte är lika billiga.

Ett antal viktiga faktorer talar för att den sektorspecifika regleringen kan ersättas med generell konkurrensrätt så snart som möjligt. Det kan till och med vara lämpligt att göra förändringen omedelbart.

För det första ökar utbytbarheten mellan olika system i snabb takt. Övergången till och utvecklingen av IP-baserade tjänster innebär att telebolagen och kabelbolagen kan tillhandahålla likartade tjänster till slutkunderna. Även om andelen IP-kunder är förhållandevis liten fortfarande så är det dagens investeringar som kommer att påverka

konkurrensförhållandena inom en snar framtid. En snedvridande reglering idag kan således få mycket negativa effekter på lång sikt.

För det andra minskar betydelsen av de lokala kopparnäten i sin traditionella form. Först och främst måste den befintliga infrastrukturen uppgraderas och utvecklas för att nya tjänster skall kunna tillhandahållas. Dessutom växer trådlösa accessnät fram som ett alternativ till det fasta accessnätet. Ett antal radiobaserad accesstekniker kan redan idag användas för IP-baserade tjänster. Fler tekniska lösningar kommer att erbjudas inom en snar framtid, bland annat i form av Wimax och fjärde generationens mobiltelefoni.

Den snabba övergången till IP får en fundamental effekt på marknadens funktion. Fler system och tekniska lösningar kan tillgodose de behov av kommunikationstjänster som finns hos slutanvändarna. Samtidigt ökar förutsättningarna för en mer dynamisk utveckling av infrastrukturen. Tidigare fanns separata system för TV, radio, fast telefoni, mobil telefoni och Internet. Kommunikationen var systemspecifik och konkurrensen präglades primärt av förutsättningarna inom respektive system. Med IP-baserad kommunikation kan samma tjänster förmedlas och konsumeras via flera olika system. Kommunikationen blir därmed funktionsorienterad och konkurrensen sker mellan olika typer av tjänster och tekniska lösningar.

Efterfrågan på nya tjänster ställer nya krav. På ett övergripande plan leder utvecklingen till allt större överföringskapacitet, mobilitet och interaktivitet. Det lokala kopparnätet möter konkurrens från många håll.

Kabeltnät erbjuder förutom tv och radio möjlighet att få en fast anslutningspunkt till Internet och dessutom IP-telefoni för ungefär hälften av hushållen i Sverige. Nya aktörer investerar i infrastruktur som kan erbjuda ”bredband med höga hastigheter för Internet, telefoni, digital tv och andra tjänster, med hög kvalitet och tillförlitlighet”. GPRS och tredje generationens mobiltelefoni erbjuder vissa former av Internet- och datatjänster till mobila terminaler. Utbredningen av Wifi och inom en snar framtid Wimax ger viss

mobilitet i kombination med snabb överföringshastighet. På så vis minskar betydelsen av fasta anslutningspunkter.

Tekniska och institutionella förändringar har lett till inträde av nya aktörer och en vital konkurrens på många områden. Särskilt tydlig är konkurrensen mellan fasta telefonnät och kabelnät samt konkurrensen mellan olika mobila lösningar. Det går att identifiera flera förändringar – nya tekniker och nya strategier – som påverkat konkurrensen:

(i) IP-baserade kommunikationstjänster (fast och mobil telefoni, Internet, tv)

De traditionella telebolagen tillhandahåller i allt större utsträckning IP-baserade kommunikationstjänster. TeliaSonera, Tele2 och Telenor erbjuder produkter och tjänster inom områdena fast och mobil telefoni, Internet och TV. Telenor utmanar TeliaSonera och Tele2 genom sin satsning på fast telefoni och sina köp av Bredbandsbolaget och Vodafones svenska verksamhet. Mer utvecklade erbjudanden i de fasta näten förutsätter en uppgradering och betydande investeringar som innebär att det traditionella kopparnätet successivt försvinner och ersätts av ny infrastruktur.

(ii) Digitalisering av kabelnäten (fast telefoni, Internet, tv)

De traditionella kabelbolagen erbjuder inte enbart tv, utan i ökande utsträckning även kommunikationstjänster. Kabelbolagen ComHem och UPC erbjuder digital tv, bredband och fast telefoni. Båda bolagen ägs sedan 2006 av The Carlyle Group och Providence Equity. Tillsammans når bolagen 1,7 miljoner hushåll i Sverige, vilket innebär att sammanlagt drygt hälften av alla hushåll är anslutna till kabelnät. Dessa nät uppgraderas nu i snabb takt för att klara IP-baserad kommunikation.

(iii) Mobilt bredband (3G)

Nya och etablerade mobiloperatörer erbjuder mobilt bredband och mobila telefoni- och meddelandetjänster. HI3G, TeliaSonera, Telenor/Vodafone och Tele2 erbjuder 3G i form

av UMTS på 2100 MHz och nystartade Nordisk Mobiltelefon skall inom kort erbjuda digitala mobiltelefoni- och datatjänster på 450 MHz, i första hand riktade till användare utanför storstäderna.

(iv) Trådlöst accessnät (Wifi, Wimax)

Lokala nät baserade på Wifi-standard erbjuder möjlighet till trådlös anslutning till Internet. Inom kort kan nya teknologier och standards, exempelvis Wimax, konkurrera med både fasta och mobila lösningar genom att tekniken erbjuder mobilitet i kombination med betydande överföringskapacitet.

Sammanfattningsvis finns det en lång rad välutvecklade och finansiellt starka konkurrenter som vill slåss om marknaden för elektroniska kommunikationer i Sverige. Det är således svårt att se att det finns något marknadsmisslyckande som kräver en särskild regulatorisk behandling i Sverige på lång sikt. Tvärtom talar den snabba tekniska utvecklingen och svårigheten att förutsäga den framtida efterfrågan för att en friare marknadsprocess och större flexibilitet kan befrämja effektivitet och tillväxt på längre sikt.

Avslutningsvis kan det noteras att konkurrensmyndigheterna och domstolarna har visat att konkurrensrätten är potent att hantera strukturella problem såsom leveransskyldighet, tillgänglighet och likabehandling i ett framåtblickande perspektiv. Kommissionen har i flera fall utnyttjat möjligheten att begära eftergifter och åtaganden i fusionskontrollsärenden för att på så vis påverka den framtida marknadsstrukturen, exempelvis genom att kräva att Telia skulle sälja ComHem i samband med sammanslagningen med Sonera. I konkurrensrätten görs dessutom en avvägning mellan konsumentintresset på kort och lång sikt, vilket är en bedömning som kan ske på samma sätt för elektroniska kommunikationer som i andra branscher.

5. Dynamiska effekter

Det har konstaterats ovan att en grundläggande motsättning mellan statisk och dynamisk effektivitet finns kvar, trots viljan att förena dessa intressen genom det nya regelverket för elektroniska kommunikationer. En långtgående intervention som prioriterar tillträde till befintlig infrastruktur lägger stor vikt vid statisk effektivitet och minskar incitamenten för investeringar, vilket i sin tur hämmar den dynamiska effektiviteten.

På befintliga marknader är konkurrens välbefärande på grund av att rivaliteten mellan företag leder till lägre konsumentpriser och mer effektiv produktion på kort sikt. Konkurrens om nya marknader, å andra sidan, är tillväxtfrämjande eftersom företagen måste uppfinna och utveckla nya produkter och tjänster.

Några viktiga faktorer som kännetecknar marknader med betydande dynamisk konkurrens är: (i) låg marginalkostnad och höga utvecklingskostnader, (ii) betydande stordriftsfördelar eller nätverkseffekter, (iii) innovationskapplöpning där vinnaren-tar-allt och (iv) hög lönsamhet för marknadsledaren (Evans och Schmalensee, 2001). Elektroniska kommunikationer präglas av dessa faktorer.

Möjligheten att göra betydande vinster i framtiden på grund av teknisk överlägsenhet är en nödvändighet för att företag skall vara intresserade av att investera pengar och tid i forskning och utveckling. Temporär dominans är därför en förutsättning för tillväxt. Samtidigt är det självklart så att konsumenterna gärna vill få tillgång till befintliga tjänster till ett så lågt pris som möjligt.

Detta är en klassisk konflikt mellan statisk och dynamisk effektivitet. Dynamisk utveckling förutsätter att det lönar sig för företagen att utveckla nya produkter. Samtidigt blir konsumentnyttan som störst om produkterna säljs till marginalkostnaden när produkten väl är utvecklad. Dynamisk effektivitet innebär i detta sammanhang att det finns tillräckligt starka incitament för företag och entreprenörer att investera, vilket bland annat innebär att företagen måste få en rimlig avkastning på gjorda investeringar.

På marknader som kännetecknas av nätverkseffekter, såsom elektroniska kommunikationer, kan konkurrensen mellan olika system leda till att ett företag får en dominerande ställning på grund av teknisk överlägsenhet. Dynamisk konkurrens kan i dessa branscher således ge upphov till *temporära* monopol.

Konkurrens som leder till att vinnaren tar det mesta av marknaden ställer myndigheter och politiker inför nya utmaningar. Förekomsten av kortsiktig marknadsaktör behövs inte betyda att det finns ett marknadsmisslyckande som politiker eller myndigheter skall rätta till.

Mot bakgrund av skillnaden mellan statisk och dynamisk konkurrens är det viktigt att skilja på temporära och permanenta monopol. Det viktiga vid dynamisk konkurrens är att företagen inte får en permanent monopolställning. En annan observation är att dynamisk konkurrens befrämjas av nyetablering och exitmöjligheter. Den viktigaste begränsningen av företagets långsiktiga marknadsaktör är möjligheten att andra företag utvecklar ett bättre alternativ och tar över marknaden. En tredje observation är att det är extremt svårt för myndigheter och politiker att välja "rätt" system eller standard på marknader som kännetecknas av dynamisk konkurrens. Det är svårt att i ett tidigt skede förutsäga vad som kommer att bli det bästa systemet. Dessutom är det mycket som tyder på att myndigheterna har mer begränsad information om teknologiernas relativa fördelar jämfört med marknadsaktörerna och därför riskerar att fatta felaktiga beslut (Katz och Shapiro, 1994).

Nätverkseffekterna skapar starka skalekonomier på efterfrågesidan som gör att det skulle kunna vara svårt för andra företag att utmana det dominerande företaget till och med om deras produkter skulle vara teknologiskt överlägsna. Till detta kommer att många branscher inom den s k nya ekonomin präglas av höga fixa kostnader och låga marginalkostnader, vilket innebär att företagen har skalekonomier på utbudsidan också. Sammantaget kan dessa effekter ge ett ökat utrymme för dominerande företag att utnyttja sin ställning på marknaden.

Medan logiken i resonemanget om nätverksexternaliteter knappast är omstridd, menar vissa ekonomer att det finns litet stöd för att denna typ av inlåsnings i praktiken har hindrat teknologiskt överlägsna lösningar att vinna terräng på marknaden (Liebowitz och Margolis, 1998). Andra menar att det är särskilt svårt att intervensera på nätverksmarknader i den meningen att välfärden kan påverkas både positivt och negativt beroende på omständigheter som torde vara svåra att identifiera i praktiken (Farrell och Katz, 2001).

Empirisk forskning visar att en snabb introduktion av ny teknologi och nya tjänster kan leda till en betydande nytta för konsumenterna. Hausman (1997) visar exempelvis empiriskt att nyttan av att mobiltelefoni introducerades i USA i början av 1990-talet kan skattas till 50 miljarder dollar om året för de amerikanska konsumenterna.³

När produktionsteknologin i en viss bransch kännetecknas av betydande skalfördelar så kan denna marknad i teorin vara ett naturligt monopol. Om företagen använder sina interna resurser på ett effektivt sätt, är det billigare att en producent tillgodoser hela marknadens behov än att flera företag är verksamma på marknaden. Under stora delar av 1900-talet var argumentet att vissa kollektiva nyttigheter skulle produceras av reglerade monopolföretag, exempelvis gällde detta produktionen av lokala telefonitjänster (Joskow och Rose, 1989). Motiveringen av naturliga monopol på grund av skalfördelar bygger dock på antagandet att företagen är tekniskt effektiva. Empirisk forskning under de senaste årtiondena tyder dock på att den organisatoriska ineffektiviteten i reglerade monopol kan vara så stor att en avreglerad marknad med flera producenter kan vara mer effektiv trots att produktionsteknologin kännetecknas av betydande skalfördelar.⁴

³ Exempel från andra områden: Petrin (2001) visar att välfärdsvinsten av introduktionen av minivan-bilar i USA var knappt tre miljarder dollar om året. Konsumentnyttan ökade enligt denna beräkning med 2,8 miljarder dollar och företagens vinster med 0,1 miljarder per år. En intressant observation är att halva ökningen av konsumentnyttan berodde på att priserna för etablerade bilmodeller som riktade sig till familje-segmentet föll kraftigt. I en liknande studie estimerar Goolsbee och Petrin (2000) att konsumentnyttan ökade med sammanlagt 450 miljoner dollar per år vid introduktionen av en ny typ av satellit-TV (DBS-tjänsten).

⁴ Primeaux (1977) studerade elproducenter i USA och visade att produktionen kännetecknades av skalfördelar, men att på de lokala marknader som var avreglerade var företagens organisatoriska effektivitet

Ett antal empiriska studier visar att avregleringar och minskat offentligt ägande har lett till högre produktivitet. I en empirisk studie av effekterna på total faktorproduktivitet inom teleföretagen i USA och England har John E. Kwoka (Kwoka, 1993 a och b) uppskattat effekterna av ökad konkurrens respektive de direkta effekterna av uppbyggnaden av AT&T. Studien visar att den totala faktorproduktiviteten i AT&T ökade med 42,7 procent under perioden 1977 till 1987. Av denna förändring stod stordriftsfördelar för drygt 35 procentenheter. Effekten av ökad konkurrens inom långdistanstelefoner stod för 7,4 procentenheter medan den direkta effekten av uppbyggnaden var minus 4,2 procentenheter. Slutsatsen är således att uppbyggnadens konkurrensbefrämjande effekt på produktiviteten i AT&T har varit positiv medan den direkta effekten på produktiviteten har varit negativ (på grund av omställningskostnader).⁵ Samma studie visar också att British Telecom (i England) trots en bestående dominans haft en förbättring av total faktorproduktivitet med 21,8 procent under samma period, varav 4,9 procentenheter var ett resultat av BTs privatisering 1984.⁶

Majumbar (1995) studerade 40 lokala teleoperatörer i USA före och efter avregleringen av telemarknaden. Han fann att bara 5 procent av de lokala teleoperatörerna var tekniskt effektiva före avregleringen medan 40 procent blev tekniskt effektiva när marknaderna utsattes för konkurrens.

Olley och Pakes (1996) finner i en empirisk studie av telebranschen att konkurrens påverkar urvalet av företag så att produktionen blir mer effektiv. Hårdare konkurrens

större. Vid den genomsnittliga produktions-volymen för ett företag i urvalet var kostnaden per enhet 10,75 procent lägre för en duopolist än för en monopolist.

⁵ Denna bild bekräftas av Noam (1993) som konstaterar att den årliga totala faktorproduktivitetsförbättringen för Bell systemet var 3,13 procent under 1984-1988 medan den var 3,8 procent för branschen i genomsnitt.

⁶ Exempel på likartade resultat från andra branscher är Baltagi m fl (1995) som studerar avregleringen av den amerikanska flygmarknaden under 1980-talet och visar att avregleringen gav upphov till teknisk förändring som förbättrade flygbolagens effektivitet. Exempelvis effektiviserades bolagens flygturer så att kostnaderna minskade. Caves m fl (1981) visar i en empirisk analys av järnvägen i USA och Kanada under perioden 1956-1974 att det fanns betydande skillnader i produktivitetstillväxt i de två länderna. Den reglerade järnvägen i USA hade en påtagligt lägre produktivitetstillväxt under hela den studerade perioden. Joskow och Rose (1989) menar att skillnaden kan förklaras av skillnaderna i regleringar i USA och Kanada.

leder enligt deras studie till snabbare produktivitetstillväxt. En intressant observation är att produktiviteten för hela branschen ökar efter avregleringen genom att produktionen flyttas från mindre effektiva till mer effektiva producenter.

Sambandet mellan konkurrens och tillväxt har också undersökts i flera empiriska studier på makronivå. Nedan diskuteras resultaten av studier som relaterar BNP-tillväxt till konkurrens i tre olika avseenden: mått på graden av konkurrens i ekonomin, graden av öppenhet för internationell konkurrens och storleken på offentlig sektor. Som tidigare nämnts finns också ett antal studier på mikronivå som belyser sambandet mellan konkurrens och produktivitetstillväxt.

Det finns några studier som direkt undersöker sambandet mellan konkurrens och tillväxt. Koedijk och Kremer (1996) erhåller ett negativt samband mellan tillväxt och ett index för hur reglerade produktmarknaderna är i elva europeiska länder. Indexet baseras på sex dimensioner av betydelse för konkurrensen, bl a konkurrenspolitik, offentligt ägande och industristöd.

Dutz och Hayri (2000) finner i en tvärsnittsstudie en stark korrelation mellan styrkan i konkurrenspolitiken, som den uppmätts i intervjusvar, och tillväxt. Författarna betonar att effekten av ökad konkurrens går bortom den som uppås genom ökad handelsliberalisering. De tycker sig också finna indikationer på en positiv effekt av högre rörlighet i ekonomin, mätt som genomsnittlig ålder på de största företagen, där en lägre ålder tyder på högre rörlighet.

Flera studier på bransch- och företagsnivå stödjer ett positivt samband mellan konkurrens och tillväxt, bland annat studier av Nickell (1996) och Disney m fl (2000) på brittiska data samt uppsatser av Caves (1981) och Joskow och Noll (1989). I en jämförelse av utvecklingen av tobaksindustrin i USA och Storbritannien under perioden 1879-1939 finner Zitzewitz (2001) ett positivt samband mellan produktivitetstillväxt och konkurrens.

Vad gäller frågan om vilken roll dynamisk selektion spelar för produktivitetstillväxten kan noteras att Baily, Hulten och Campbell (1992) finner rätt blygsamma effekter. Senare studier, som exempelvis Haltiwanger och Krizan (1998), har dock funnit att inträde och avveckling av anläggningar har betydelse för produktivitetstillväxten. Disney m fl (2000) menar att denna betydelse är mycket stor. I deras studie av produktivitetstillväxt i brittisk tillverkningsindustri mellan 1980-1992 står dessa processer för hälften av tillväxten i arbetskraftsproduktivet och 90 procent av TFP-tillväxten. En stor del av denna tillväxt sker genom avveckling och öppnande av anläggningar inom företag – en process som drivs på av konkurrensen på marknaden. Barnes och Haskel (2000a, 2000b) finner i en studie av brittiska företag på anläggningsnivå att åtminstone hälften av produktivitetstillväxten under en tioårsperiod kan hänföras till inträde och utträde på marknaden. De drar slutsatsen att det är viktigt att en politik för tillväxt inte hindrar strukturomvandlingen till exempel genom att stödja svaga företag eller försvåra nyinträde. Martín och Jaumandreu (1999) finner stöd för att nyetablering, avveckling och importkonkurrens sammantaget har haft en stark effekt på produktivitetstillväxt inom spansk tillverkningsindustri under perioden 1979-1990. Hahn (2000) visar att inträde och avveckling på anläggningsnivå haft stor betydelse för produktivitetstillväxten i koreansk tillverkningsindustri under perioden 1990-98.

Att det finns ett positivt samband mellan innovativ aktivitet och tillväxt får empiriskt stöd i flera OECD-studier. Exempelvis hittar Scarpetta m fl. (2000) en positiv korrelation mellan FoU-intensitet och tillväxt i arbetskraftsproduktivet på branschnivå i OECD-länderna. I en paneldatastudie på OECD-länder under perioden 1980-98 finner Guellec och van Pottelsberghe de la Potterie (2001) att den positiva effekten av FoU i företag på tillväxt i multifaktor-produktivitet har ökat sedan 80-talet.

Lärdomar

De huvudsakliga lärdomarna från de empiriska studierna kan sammanfattas i följande punkter:

Empiriska studier på mikronivå (anläggnings- eller företagsnivå) visar att hårdare konkurrens leder till snabbare produktivitetstillväxt. Detta gäller framförallt relativt nya studier.

Studier på makronivå som tyder på att konkurrens och öppenhet befrämjar tillväxt. Men resultaten i studier på aggregerad nivå har i många fall visat sig vara icke-robusta och känsliga för mindre ändringar av de antaganden som ligger till grund för modellen.⁷

Nytablering och avveckling av anläggningar och företag utgör en central mekanism för produktivitetstillväxten. Ur policysynpunkt talar detta för att underlätta nytablering och entreprenörskap och att undvika åtgärder som bromsar avveckling av olönsamma verksamheter och branscher.

6. Kompletterande synpunkter

Avreglering leder i allmänhet till ökad effektivitet. Samtidigt visar erfarenheten att vinsterna inte uppstår över en natt utan att processen tar tid. Reformerade marknader måste därför få tid att utvecklas, innan politiker och myndigheter börjar överväga återregleringar.

Det är också viktigt att slå fast att internationell marknadsintegration är nödvändigt för att nå skalfördelar i små länder. En av de viktigaste faktorerna för att främja kostnadseffektivitet i Sverige är att fortsätta internationaliseringen och integrationen på EU:s inre marknad.

⁷ Svårigheten att finna robusta signifikanta samband som förklarar ekonomisk tillväxt är emellertid endemiska inom den empiriska tillväxtlitteraturen. Detta betyder inte att sådana samband inte finns utan avspeglar till en del att mätproblemen är betydande på makronivå. Det finns därför anledning att fästa tilltro till resultaten från studierna på bransch- och företagsnivå som finner stöd för ett positivt samband mellan konkurrens och tillväxt.

En kontinuerlig omvandling och rationalisering av produktionen är en förutsättning för dynamisk konkurrens. Politik som subventionerar och skyddar svaga producenter och förhindrar strukturomvandling utgör därför en betydande begränsning för dynamisk konkurrens. Dessutom är det av vikt att politiken inte motverkar uppkomsten av stora företag.

Hård dynamisk konkurrens kan ge upphov till temporär, kortsiktig dominans. När företagen konkurrerar *om* snarare än *på* produktmarknaden kan en konkurrenspolitik vägled av en statisk syn på koncentration och konkurrens leda fel. Avvägningen mellan statiska och dynamiska konkurrens effekter ställer myndigheter och politiker inför svåra bedömningar.

En avslutande observation är att aktivt ägande och konkurrens på ägarmarknaden utgör viktiga komplement till konkurrens på produktmarknaden. Företag med aktiva och konkurrensutsatta ägare är i allmänhet mer organisatoriskt effektiva. Statens politik för offentligt ägda verksamheter är därför en viktig del av en politik för konkurrens.