

Ett ekonomiskt perspektiv på förslaget till ett nytt konkurrensverktyg

RBB Economics, juni 2025

Innehållsförteckning

Sammanfattning och slutsatser	3
Introduktion	4
1 Rådande konkurrensförhållanden i Sverige motiverar inte ett nytt konkurrensverktyg	5
1.1 Analyser av marknadskoncentrationen visar inte att konkurrensen i Sverige fungerar dåligt ..	5
1.1.1 Det finns ingen direkt relation mellan koncentration och konkurrens	6
1.1.2 Det är svårt att på aggregerad nivå mäta koncentration som avspeglar konkurrens	6
1.1.3 Inget stöd i litteraturen att koncentrationsnivåer i Sverige indikerar svag konkurrens	8
1.2 Mätningar av marginalerna i svenskt näringsliv indikerar inte svag konkurrens	9
1.2.1 Hög marginal visar inte alltid på dålig konkurrens	10
1.2.2 Det är svårt att mäta marginaler tillförlitligt.....	10
1.2.3 Inget stöd i litteraturen för att marginalerna i Sverige skulle vara höga eller ökande	11
2 Förslaget om ett nytt konkurrensverktyg medför stora ekonomiska risker	13
2.1 Marknadsintervention är inte riskfritt	13
2.1.1 Risken med reglering beror på marknad.....	14
2.1.2 Alla åtgärder medför inte samma nivå av risk.....	15
2.2 Strukturella åtgärder är extensiva	17
2.2.1 Nytt och kostnader med strukturella åtgärder	19
2.2.2 Strukturella åtgärder i andra länders system för konkurrensverktyg	22
2.3 Beteendemässiga åtgärder kan se olika ut och få olika stor marknadspåverkan	23
2.3.1 Beteendemässiga åtgärder är en bred kategori	23
2.3.2 Prisreglering	27
2.3.3 Informationsåtgärder	35

Sammanfattning och slutsatser

RBB har fått i uppdrag av Svenskt Näringsliv att analysera förslaget om ett nytt konkurrensverktyg, "Utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder" ("konkurrensverktyget"), som presenterades i betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet* (SOU 2025:22) ("Betänkandet"), av *Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader* ("utredningen").¹

Utredningen föreslår att ett nytt konkurrensverktyg ska introduceras i Sverige. Som motiv till förslaget refererar utredningen till forskning som stöder att koncentrationsnivåerna på konsumentmarknader i Sverige är relativt höga.² Vi har blivit ombedda att undersöka om forskningen stöder påståendet att konkurrensen är svag i Sverige. Förslaget till nytt konkurrensverktyg innehåller inte några begränsningar i de åtgärder som Konkurrensverket skall få använda sig av. Vi undersöker därför från ett ekonomiskt perspektiv vilka möjligheter och risker som finns med några av de möjliga åtgärderna. Vi drar två huvudsakliga slutsatser från vår analys:

Rådande konkurrensförhållanden i Sverige kan inte motivera ett nytt konkurrensverktyg

När Betänkandet sammanfattar de viktigaste skälen för att införa ett nytt konkurrensverktyg hänvisar man till en genomgång av forskningsläget avseende hur väl konkurrensen fungerar i Sverige. Betänkandet anger då att det finns stöd för att koncentrationsnivåerna är höga i Sverige, jämfört med andra länder. Vi finner att det inte finns något tydligt stöd för att konkurrensen på svenska marknader har blivit sämre över tid eller är sämre än i jämförbara länder i Europa. Därför borde rådande konkurrensförhållanden i Sverige inte kunna vara ett relevant motiv till att introducera ett nytt regelverk.

Förslaget om ett nytt konkurrensverktyg medför stora ekonomiska risker

Att förbättra konkurrensen med hjälp av reglering är inte enkelt. Det är väl etablerat inom ekonomisk teori att regleringar inte bara kan misslyckas med att åtgärda konkurrensproblem, utan kan skapa nya marknadsmisslyckanden. Förslaget i Betänkandet öppnar upp för fler marknadsingripanden och sätter få begränsningar för Konkurrensverkets utökade befogenheter. Vi kompletterar Betänkandet genom att diskutera den ökade risken för regleringsmisslyckanden och visar de för- och nackdelar som finns med olika typer av åtgärder som skulle användas inför ramen av det nya konkurrensverktyget.

Vi finner att Betänkandet lämnar flera viktiga frågor obesvarade.

- Vad är det som motiverar införandet av ett konkurrensverktyg när det saknas empiriskt stöd för att konkurrensen i Sverige försämrats?
- Hur mycket ökar risken för misslyckad reglering när antalet marknadsingripanden ökar?
- Hur förhåller sig förväntad nytta, förväntad kostnad och förväntad risk för regleringsmisslyckanden till varandra för olika åtgärder?
- Bör inga begränsningar införas kring vilka marknader som avses eller vilka åtgärder som får vidtas samtidigt? Detta i ljuset av att förslaget betonar en snabb process jämfört med befintlig lagstiftning och att man därför i andra länder har exkluderat exempelvis strukturella åtgärder från konkurrensverktyget, samt begränsat konkurrensmyndighetens möjlighet att ingripa på redan reglerade marknader.

¹ Klimat- och Näringslivsdepartementet, SOU 2025:22 *Betänkande av Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, 2025 (Hädanefter "SOU 2025:22").

² SOU 2025:22, sida 19.

Introduktion

Vi har fått i uppdrag av Svenskt Näringsliv att utifrån ett nationalekonomiskt synsätt analysera förslaget om ett nytt konkurrensverktyg, "Utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder" ("konkurrensverktyget"), som presenterades i betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet* (SOU 2025:22) ("Betänkandet"), av *Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader* ("utredningen").³

Syftet med utredningen var att undersöka i vilken mån den svenska konkurrenslagstiftningen behöver kompletteras för att säkerställa en effektiv konkurrens och väl fungerande marknader.⁴ Utredningens uppdrag har bland annat varit att bedöma om det finns ett behov för ett nytt konkurrensverktyg och att, oavsett behovet, utreda vilket tillämpningsområde verktyget bör ha.⁵ För att besvara behovsfrågan har man utrett vilka konkurrensproblem som inte effektivt kan åtgärdas genom tillämpning av konkurrenslagen eller annan befintlig reglering.⁶

Den här rapporten består av två avsnitt. I avsnitt 1 diskuterar vi huruvida den rådande konkurrenssituationen i Sverige kan motivera ett nytt konkurrensverktyg. Vi sammanfattar den litteratur om marknadskoncentration och marginaler som Betänkandet hänvisar till, och diskuterar dess slutsatser. I avsnitt 2 diskuterar vi risken för regleringsmisslyckanden som förslaget om det nya konkurrensverktyget medför. Vi diskuterar särskilt nytta och kostnader med olika typer av åtgärder som Konkurrensverket skulle ha till sitt förfogande inom ramen för det nya konkurrensverktyget.

Den här rapporten tar inte ställning till huruvida konkurrensverktyget bör införas eller hur det i så fall bör utformas. Den beaktar inte heller eventuella juridiska frågeställningar som konkurrensverktyget ger upphov till.

³ Klimat- och Näringslivsdepartementet, SOU 2025:22 *Betänkande av Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, 2025 (Hädanefter "SOU 2025:22").

⁴ Klimat- och Näringslivsdepartementet, *Dir 2023:136 Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, 2023.

⁵ SOU 2025:22, sida 90.

⁶ SOU 2025:22, avsnitt 4.4.

1 Rådande konkurrensförhållanden i Sverige motiverar inte ett nytt konkurrensverktyg

Betänkandet pekar ut den rådande konkurrensen i Sverige i stort som ett potentiellt motiv till att komplettera konkurrenslagstiftningen med ett nytt regelverk.⁷ Utredningens direktiv betonar värdet av effektiv konkurrens för att främja produktivitet, ökad tillväxt, ekonomiskt välbefinnande och konkurrenskraft.⁸ Betänkandet noterar därför att *"indikationer på minskad konkurrens skulle kunna peka på ett behov att värna om konkurrenstillsynen och att säkerställa att det finns tillräckliga regelverk för att trygga en effektiv konkurrens mellan företagen"*.^{9,10} Betänkandet går därför igenom nationalekonomisk litteratur kring den rådande konkurrenssituationen i Sverige. Det hänvisar till diskussionen kring svenska konkurrensförhållanden och noterar att dessa *"har alltmer uppmärksamats under senare år och frågan som har ställts är om de konkurrensrättsliga förbuden behöver kompletteras med reglering som exempelvis möjliggör att åtgärda konkurrensproblem som har en strukturell källa eller som omfattar hela marknader"*.¹¹

I det här avsnittet tydliggör vi de slutsatser, eller avsaknaden därav, som kan dras av den nationalekonomiska litteraturen kring konkurrenssituationen i Sverige i stort. Genomgången visar att det inte finns något tydligt stöd för att konkurrensen på svenska marknader har blivit sämre över tid eller är sämre än i jämförbara länder i Europa. Det innebär att man kan ifrågasätta om rådande konkurrensförhållanden i Sverige kan motivera införandet av ett nytt regelverk.

Våra slutsatser kring resultaten från den nationalekonomiska litteraturen är inte kontroversiella och skiljer sig inte nämnvärt från de som presenteras i Betänkandet. Faktum är att Betänkandet sammanfattar sin genomgång med att konstatera att *"givet dessa resultat, tillsammans med de begränsningar som dessa mått medför, är det inte möjligt att dra några säkra slutsatser om hur väl konkurrensen i Sverige fungerar"*.¹² Trots detta används bristande konkurrens som ett motiv för att införa konkurrensverktyget.

Detta avsnitt kompletterar Betänkandets genomgång i två avseenden. För det första utvecklar vi vad den nationalekonomiska litteraturen faktiskt säger om konkurrenssituationen i Sverige. För det andra placerar vi dessa resultat tillbaka i kontexten kring ett nytt konkurrensverktyg.

1.1 Analyser av marknadskoncentrationen visar inte att konkurrensen i Sverige fungerar dåligt

När Betänkandet summerar de huvudsakliga skälen till för varför det rekommenderar att Sverige inför en ny reglering anger det att det *"finns stöd för att koncentrationsnivåerna på konsumentmarknader i Sverige är relativt höga"*.¹³ Men samtidigt visar Betänkandets sammanställning av ekonomisk litteratur att det inte finns några bevis för att konkurrensen i Sverige fungerar sämre än i andra länder.¹⁴ Denna motstridighet vittnar om ett behov av förtydligande. Nedan beskriver vi varför mått på marknadskoncentration inte alltid är informativt om huruvida marknader fungerar väl. Detta är särskilt tydligt för studier på aggregerad nivå, t.ex. nationell nivå, som mäter och jämför koncentration på många marknader. Därefter granskar vi Betänkandets litteraturgenomgång avseende marknadskoncentration.

⁷ SOU 2025:22, sida 19.

⁸ Regeringen, Dir. 2023:136, *Kommittédirektiv Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, 2023.

⁹ Regeringen, Dir. 2023:136, *Kommittédirektiv Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*, 2023.

¹⁰ SOU 2025:22, sida 96.

¹¹ SOU 2025:22, sida 103.

¹² SOU 2025:22, sida 102.

¹³ SOU 2025:22, sida 19.

¹⁴ SOU 2025:22, sida 102.

1.1.1 Det finns ingen direkt relation mellan koncentration och konkurrens

Koncentrationsgraden på en marknad beskriver hur stor del av försäljningen som görs av de största företagen och är ett sätt att sammanfatta marknadsstrukturen. En marknad med få konkurrenter anses vara koncentrerad.

Hög marknadskoncentration kan indikera att konkurrenstrycket är lågt, vilket leder till att de aktiva företagen har marknadsakt, dvs. möjlighet att sätta pris, kvalitet eller kvantitet på en nivå som skiljer sig från hur det skulle sett ut under hård konkurrens.¹⁵ Det går dock inte att likställa hög koncentration med dåligt fungerande marknader. Det beror både på att det kan förekomma högt konkurrenstryck även med få företag och att det finns fler faktorer som har ett samband med koncentration.

En hög marknadskoncentration inte alltid är förenat med svag konkurrens, och vice versa. Under särskilda förutsättningar kan konkurrensen på en marknad vara hård trots att det endast finns ett fåtal företag. Sådana marknader har ofta särskilda karaktärsdrag som till exempel homogena produkter och avsaknad av kapacitetsbegränsningar.¹⁶ Även om hög marknadskoncentration ofta är förknippat med svag konkurrens och marknadsakt är det alltså inte ett direkt mått på marknadsakt.

Hög marknadskoncentration kan dessutom vara förknippat med hög effektivitet, något som Betänkandet också tar upp.¹⁷ Hög effektivitet är inte detsamma som hög konkurrens, men det kan leda till positiva utfall på en marknad i form av låga priser och hög kvalitet. På marknader där företag har betydande fasta kostnader kan färre företag på marknaden leda till att ökad effektivitet på grund av skalekonomi. Det innebär att få företag som tillhandahåller större volymer får lägre kostnader per enhet. Med lägre kostnad per enhet kan större företag prissätta lägre och konkurrera ut mindre effektiva konkurrenter. En likande mekanism kan uppstå om det finns ett lärande, där företag som har varit på marknaden under en tid får lägre kostnader. Då kan färre företag på marknaden vara utfallet av att det krävs tid för att bli effektiv.

Under vissa förutsättningar kan färre aktörer också leda till bättre produkter med högre kvalitet. Ett exempel på detta är marknader med så kallade nätverkseffekter. Sådana effekter uppstår när värdet av en produkt eller tjänst ökar när fler användare ansluter sig till samma leverantör.¹⁸ En applikation för sociala medier kan till exempel vara mer användbar ju fler användare som ansluter sig till samma applikation. Ett fåtal aktörer, med många kunder, kan då erbjuda en bättre produkt av högre kvalitet och konkurrera ut företag med mindre skala.

Hög marknadskoncentration kan alltså också vara resultatet av att hård konkurrens, där företag tar marknadsandel eftersom de är mer effektiva än sina konkurrenter, eller eftersom de lanserat nya innovativa produkter eller tjänster.¹⁹

1.1.2 Det är svårt att på aggregerad nivå mäta koncentration som avspeglar konkurrens

Betänkandets formulering att det *"finns stöd för att koncentrationsnivåerna på konsumentmarknader i Sverige är relativt höga"* baseras på en studie som mäter marknadskoncentration på aggregerad nivå, det vill säga på många marknader inom Sverige och andra länder.²⁰ Som vi beskriver nedan, ger denna typ av studier ingen meningsfull bild av hur väl konkurrensen fungerar på marknader i ett land.²¹ Den huvudsakliga anledningen till att dessa studier inte reflekterar hur väl konkurrensen fungerar beror på att

¹⁵ Europeiska kommissionen, Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer (2004/C 31/03), paragraf 8.

¹⁶ Se till exempel Jean Tirole, 1998, *Theory of Industrial Organization*, avsnitt 5.1, sida 209-211.

¹⁷ SOU 2025:22, sida 98.

¹⁸ Motta, Massimo, *Competition policy, Theory and Practice*, 2004 sida 82.

¹⁹ Benoit Durand & Apolline Jaoui, "A Rising Trend in Market Concentration: Myth or Reality?", *Network Law Review*, Summer 2023.

²⁰ SOU 2025:22, sida 19.

²¹ Se till exempel Carl Shapiro, 2017, *Antitrust in a time of populism*; eller Gregory J. Werden & Luke M. Froeb, 2018, *Don't panic: A guide to claims of increasing concentration*. För vidare diskussion, se även Benoit Durand & Apolline Jaoui, "A Rising Trend in Market Concentration: Myth or Reality?", *Network Law Review*, Summer 2023.

de förlitar sig på data som är kategoriserad efter industrikoder, vilket inte är samma sak som den marknad företag konkurrerar på.

Oavsett vilket mått man använder för att mäta koncentration är det viktigt att göra analysen på den *"relevanta marknaden"* för resultatet skall vara informativt om hur konkurrensen fungerar.^{22,23} Det vill säga, att inkludera alla företag som konkurrerar om kunder, oavsett var företagen är belägna eller vilka produkter de säljer. Om man inkluderar för få eller för många konkurrenter kommer måttet på marknadskoncentrationen inte att reflektera konkurrensen mellan företag.

Det finns två parametrar för att avgränsa den relevanta marknaden: de relevanta produkter som konkurrerar och den relevanta geografi inom vilka företag konkurrerar.²⁴ En avgränsning av den relevanta produktmarknaden innebär att man kategoriserar varor och tjänster utifrån huruvida de konkurrerar med varandra. De produkter som utgör tillräckligt nära substitut anses i regel vara konkurrenter på samma marknad. På motsvarande sätt avgränsas den geografiska marknaden genom att identifiera det område där konkurrerande aktörer är verksamma. Vissa aktörer konkurrerar lokalt, till exempel två glasskiosker på en strand, medan andra aktörer konkurrerar globalt, till exempel digital mjukvara för operativsystem.

Att bestämma den relevanta marknaden är en komplex och tidskrävande uppgift och kräver detaljerad information om hur kunder troligen skulle reagera på prisökningar på en viss korg av konkurrerande produkter. Studier som gör aggregerade analyser av marknadskoncentrationen i flera olika branscher har inte tillgång till denna typ av information utan får i regel basera sina analyser på den nationella industristatistik som finns, exempelvis omsättning på en viss SNI eller NACE-kod. Sådan data behöver inte alls ha någon relation till hur konkurrensen på marknaden faktiskt fungerar.

Ett illustrativt exempel kan hämtas från klassificeringen av hemelektronik enligt standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI).²⁵ Under koden 26400, "Tillverkning av hemelektronik", ingår både tillverkning av hörlurar och karaokemaskiner. Ur ett kundperspektiv är produkterna inte relevanta substitut. Du skulle knappast ersätta dina hörlurar med en karaokemaskin bara för att priset på hörlurar går upp. Därför tillhör produkterna inte samma relevanta marknad ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. En aggregerad analys av konkurrensen på marknaden för hemelektronik blir därför meningslös. Samtliga studier om marknadskoncentration som Betänkandet refererar till använder olika typer av data som är uppdelad på branscher baserad på näringslivsstatistik. Betänkandet påpekar att detta är en begränsning och skriver att *"utifrån vad som i näringslivsstatistiken klassificeras som en marknad kan det alltså vara svårt att utläsa hur konkurrensförutsättningarna ser ut på en konkurrensrättsligt definierad relevant marknad"*.²⁶

Felen kan inte bara uppstå vad gäller den produktmässiga avgränsningen utan också den geografiska. SNI-koder omfattar i regel endast verksamheter hos företag som är registrerade i Sverige, det vill säga svenska företag samt utländska företag med en registrerad filial i Sverige.²⁷ Utländska företag utan registrerad verksamhet i Sverige inkluderas däremot inte i denna klassificering. Dessa företag kan dock sälja till kunder i Sverige och ingå i den konkurrensrättsligt definierade marknaden.

Om en marknad som tidigare var inhemsk har öppnats upp mot Europa kan det leda till ökad konkurrens och möjligen utkonkurrerade svenska företag. Trots ökad konkurrens och minskad koncentration skulle

²² Två vanliga mått, som beskrivs i Betänkandet är i) CR 4, som beskriver hur stor marknadsandel de fyra största företagen på en marknad har tillsammans, och ii) Hirschman-Herfindal-index ("HHI") som beskriver marknadskoncentrationen genom att ge större vikt till stora företag och mindre vikt till mindre företag.

²³ Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning.

²⁴ Europeiska kommissionen, Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning.

²⁵ SNI som tillämpas vid publiceringsdatum för denna rapport (juni 2025) är SNI 2007 som korresponderar till EU-version heter NACE Rev. 2. SCB, 2025.

²⁶ SOU 2025:22, sida 97-98.

²⁷ Se till exempel <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/>.

en aggregerad analys av marknaden baserad på SNI-kod, visa att koncentrationen istället har ökat, eftersom den endast beaktar företag registrerade i Sverige.

En liknande dynamik kan uppstå på produktsidan om företag som tidigare producerat olika varor inom samma industriklassificering expanderar och börjar konkurrera med varandra. Om konkurrenstrycket ökar så pass mycket att något av företagen slås ut, skulle ett aggregerat koncentrationsmått på industrinivå visa att koncentrationsgraden har ökat eftersom det finns färre företag totalt sett. Men det skulle inte visa att konkurrensen mellan företagen faktiskt ökat eftersom de numera konkurrerar med varandra på flera marknader.

Som ett hypotetiskt exempel kan vi föreställa oss att olika företag säljer hörlurar och karaokemaskiner. Om två olika företag tillhandahåller respektive produkt, visar statistiken totalt fyra aktiva företag inom samma SNI-kod, 26400, "Tillverkning av hemelektronik". Anta att de två företag som tillhandahåller hörlurar nu även börjar sälja karaokemaskiner och att ett av de företag som tidigare tillhandahöll karaokemaskiner nu konkurreras ut och lämnar marknaden. Det skulle innebära att statistiken endast visar tre företag inom samma bransch, det vill säga högre koncentration, medan det i själva verket har blivit hårdare konkurrens på marknaden för karaokemaskiner.²⁸

Dessa exempel visar att det är mycket svårt att utifrån koncentrationsstudier på aggregerad nivå dra slutsatser om hur väl konkurrensen fungerar på marknader i Sverige.

1.1.3 Inget stöd i litteraturen att koncentrationsnivåer i Sverige indikerar svag konkurrens

Trots de begränsningar som beskrivs ovan har Betänkandet gått igenom tillgänglig litteratur om marknadskoncentration på aggregerad nivå. Vi har granskat de studier om marknadskoncentration som Betänkandet hänvisar till i sin litteraturoversikt. Utifrån denna litteratur finns det ingen indikation på att svenska marknader skulle fungera sämre än i andra länder eller att konkurrensen i Sverige försämrats över tid.

Som beskrivs ovan i avsnitt 1.1.2, är studier av marknadskoncentration på aggregerad nivå, till exempel nationell, begränsade av svårigheten att definiera och samla in data för tusentals relevanta marknader. Det gör att resultaten från dessa studier generellt inte säger särskilt mycket om huruvida konkurrensen i Sverige fungerar väl eller inte.

Den studie som Betänkandet hänvisar till när de skriver att det *"finns stöd för att koncentrationsnivåer på konsumentmarknader i internationell jämförelse är relativt höga i Sverige"*, är en rapport utförd av Europeiska Kommissionen.^{29,30} Rapporten mäter koncentration genom att beräkna så kallad CR4, vilket är ett mått som beskriver hur stor marknadsandel de fyra största företagen på en marknad har tillsammans. Rapporten ansåg att en bransch var koncentrerad om de fyra största företagen stod för 60 procent eller mer av omsättningen och detta var fallet i 69 procent av omkring tre hundra inkluderade branscher i Sverige, vilket var högre än i andra länder.

Kommissionens rapport diskuterar problematiken kring relevant produktmarknad, men har inte löst problemet. Rapporten använder industridata från olika länder sammanställd av Euromonitor, som är kategoriserad på konsumentnivå. I rapporten motiverar man valet av data med att kategoriseringen är mer detaljerad än mycket av den vanligt förekommande data, så kallad NACE-klassificering.

²⁸ För vidare diskussion om studier av marknadskoncentration baserat på aggregerad nivå, se till exempel Benoit Durand & Apolline Jaoui, 2023, A Rising Trend in Market Concentration: Myth or Reality?, Network Law Review.

²⁹ SOU 2025:22, sida 102.

³⁰ Europeiska kommissionen 2024, Protecting competition in a changing world: Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years. Publications office of the European Union, 2024.

Kommissionens rapport noterar att NACE-koder kategoriserar djurfoder som en kategori, medan Euromonitor skiljer ytterligare på till exempel foder åt fåglar och torrfoder åt hundar. Men, analysen i Kommissionens rapport gör ingen skillnad på torr- och våtfoder för hundar, trots att konkurrensförhållandena kan skilja sig betydligt. Rapporten nämner även att personvårdsprodukter (exempelvis schampo och tandkräm) sålda till konsumenter är klassificerade som samma kategori av Euromonitor. Schampo och tandkräm är troligen inte nära substitut för konsumenter och konkurrerar därför inte nödvändigtvis på samma relevanta marknad. Exempelen i rapporten visar att även denna studie inte konsekvent analyserar relevanta produktmarknader vilket gör koncentrationsmåten mindre tillförlitliga.

Utöver detta har rapporten inte specifikt adresserat problematiken kring relevant geografisk marknad. Koncentrationen beräknas på nationell nivå för samtliga branscher. Det innebär att man inte tar hänsyn till att vissa aktörer i Sverige konkurrerar internationellt med företag som är baserade utomlands. Man tar heller inte hänsyn till att vissa relevanta marknader är lokala, utan kategoriserar då alla dessa aktörer tillsammans som om de konkurrerar med varandra på nationell nivå. Rapporten reflekterar över att deras resultat visar högre koncentration i små länder som Sverige, Danmark och Finland. En förklaring till detta som nämns i rapporten är att mindre länder helt enkelt innebär en mindre efterfrågan och att det därför ryms färre konkurrenter på en sådan nationell marknad. En annan förklaring kan vara att vissa länder konsumerar mer av produkter som utsätts för internationell konkurrens. En tredje kan vara att vissa länder i större utsträckning har samma aktörer som tillhandahåller många lokala marknader, medan andra länder har olika aktörer på olika lokala marknader.

Utöver rapporten från Europeiska Kommissionen täcker Betänkandets genomgång tre ytterligare studier om marknadskoncentration. Dessa studier har samma begränsningar som diskuterats ovan.

- Calligaris et al. (2024) mäter koncentration på nationell nivå över tid och finner att koncentrationsnivåerna i Sverige var stabila mellan 2000 och 2018 samtidigt som koncentrationen ökat för övriga europeiska länder.³¹
- Persson och Norbäck (2019) finner ett samband mellan marknadskoncentration och koncernstruktur, men inget resultat som indikerar koncentrerade marknader i Sverige överlag.³²
- Bajgdar et al. (2019) finner att mått på marknadskoncentration ökat generellt i både Europa och Nordamerika.³³

1.2 Mätningar av marginalerna i svenskt näringsliv indikerar inte svag konkurrens

Betänkandet analyserar litteratur över svenska företags marginaler eftersom höga marginaler kan vara en indikation på att konkurrensen i Sverige är dålig.³⁴ Betänkandet landar i att det inte går att avgöra om marginalerna i Sverige är höga eller inte. Det drar inte heller några slutsatser om huruvida marginalerna har ökat mer på de svenska marknaderna jämfört med andra länder, men noterar vissa tendenser till ökade marginaler i Europa.

Vi instämmer i Betänkandets analys. Det går inte att dra någon tydlig slutsats om huruvida det skett en varaktig och omfattande ökning av företagens marginaler i Sverige. Det finns inte heller stöd för att de marginella ökningarna som observerats skulle bero på minskad konkurrens, snarare än andra faktorer. Det innebär att höga eller ökade marginaler inte kan motivera införandet av ett nytt konkurrensverktyg.

³¹ Calligaris, Sara et al. (2024). Exploring the evolution and the state of competition in the EU.

³² Persson, Lars och Norbäck, Pehr-Johan (2019). Marknadskoncentration och korsäggande av företag.

³³ Bajgar, Matej et al. (2019). Industry Concentration in Europe and North America.

³⁴ SOU 2025:22 sida 97.

1.2.1 Hög marginal visar inte alltid på dålig konkurrens

Det kan vara svårt att tolka vad en hög eller ökande marginal faktiskt betyder. Det är nämligen inte alltid ett mått som visar att konkurrensen är dålig. Bland annat har EU domstolen funnit att *"en låg vinstmarginal eller till och med tillfälliga förluster är inte oförenliga med en dominerande ställning liksom höga vinster kan vara förenliga med en situation där det råder effektiv konkurrens"*.³⁵

I många industrier, exempelvis telekom eller flygtrafik, är andelen fasta kostnader hög. Den rörliga kostnaden per såld enhet är däremot är mycket låg. Dessa industrier har vanligen en hög marginal, men det innebär inte att företagen har marknadsmakt. Marginalen över rörliga kostnader behövs för att kunna täcka de fasta kostnaderna. Utan täckning för fasta kostnader finns inga incitament att göra investeringar i fasta kostnader. Det innebär att en ökad marginal kan vara utfallet av att företag förändrat sin kostnadsstruktur och genom investeringar fått mer skalbara affärsmodeller, inte av ökad marknadsmakt.

Ökade marginaler kan uppstå även då företag på annat sätt förbättrat sin effektivitet och sänkt kostnaderna. Det tillåter dem att göra en ökad vinst men kan felaktigt tolkat som att de fått ökad marknadsmakt.

Betänkandet nämner att det finns en pågående diskussion i forskningslitteraturen om huruvida stigande marginaler främst speglar förbättrad effektivitet inom företagen eller om de snarare är uttryck för minskad konkurrens och svagare efterlevnad av konkurrensregler, men går sedan vidare med att analysera marginaler.³⁶

Höga marginaler är alltså inte nödvändigtvis ett bevis på låg konkurrens. Vidare påpekar Betänkandet att det saknas en allmänt vedertagen gräns för när en hög marginalnivå bör tolkas som ett tecken på otillräcklig konkurrens.

1.2.2 Det är svårt att mäta marginaler tillförlitligt

Förhållandet mellan marginaler och marknadsmakt är väl etablerat i nationalekonomisk teori. På en marknad med perfekt konkurrens har företag inte möjlighet att utöva marknadsmakt och priset pressas därför ner mot marginalkostnaden, dvs. kostnaden för att producera ytterligare en enhet.³⁷ Enligt grundläggande nationalekonomiska principer gäller att i långsiktig jämvikt på en perfekt konkurrensutsatt marknad med fritt inträde, är de ekonomiska vinsterna – till skillnad från bokförda vinster – lika med noll.

Om ett företag försöker höja sitt pris förlorar det omedelbart all försäljning till konkurrenterna. Höga priser i förhållande till marginalkostnad kan därför vara förenligt med, eller ett tecken på, marknadsmakt. Resonemanget är dock endast värdefullt som en teoretisk referenspunkt och i verkligheten kommer de flesta marknader i jämvikt att uppvisa positiva marginaler. Argumentationen gäller också endast om man analyserar ekonomiska vinster, inte bokförda vinster.

Marginalkostnaden skiljer sig från kostnadsmått som företag vanligen använder sig av, exempelvis genomsnittliga rörliga eller genomsnittliga totala kostnader per enhet. Den går därmed inte heller att läsa ut från ett företags redovisning och är alltså inte observerbar för någon utanför företaget.

För att kunna göra analyser av marginaler baserat på marginalkostnad måste man därför göra vissa antaganden. En vanlig metod är att utgå från teoretiska antaganden om hur företag omvandlar insatsvaror

³⁵ United Brands, Mål 27/76, punkt 4.

³⁶ SOU 2025:22, sida 98.

³⁷ Måttet marginaler kan både definieras som $\frac{P}{MC}$ eller $\frac{P-MC}{MC}$ och uttrycker alltså hur mycket priset överstiger marginalkostnaden.

till egna produkter (produktionsfunktionen) och hur företaget optimerar sin produktion.³⁸ Det centrala antagandet är att företag anpassar mängden insatsvaror, såsom arbetskraft och kapital, för att producera på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Genom att titta på förhållandet mellan hur mycket en insatsvara kostar och hur den påverkar företagets produktion kan man uppskatta om företaget tar ut ett pris som överstiger kostnaden för att producera ytterligare en enhet, alltså om det har positiva marginaler.

Det finns ett antal begränsningar med denna metod. Exempelvis antas ofta att alla företag, inom industrier, har samma produktionsfunktion och att denna är konstant över tid. Men vi vet att många branscher har haft omfattande teknologiskiften.

1.2.3 Inget stöd i litteraturen för att marginalerna i Sverige skulle vara höga eller ökande

Trots de begränsningar som beskrivs ovan redogör Betänkandet för flera studier som undersökt utvecklingen av företagsmarginaler i Sverige och internationellt. Vi har granskat dessa studier och finner inte att de ger stöd för att marginalerna i Sverige skulle vara höga eller ökande sedan millennieskiftet. Det saknas också stöd för att de marginella ökningarna som observerats i vissa branscher skulle bero på minskad konkurrens.

Betänkandet för fram tre studier som undersökt utvecklingen av företagsmarginaler i Sverige och internationellt. De Loecker och Eeckhout har kartlagt den globala utvecklingen, däribland Sverige, av företags marginaler under perioden 1980–2016 i 134 länder.³⁹ Studien utgår ifrån produktionsfunktionsmetoden och estimerar marginaler på företagsnivå med hjälp av bokföringsdata. Studien finner att marginalerna låg stabilt början av 2000-talet fram till 2016 i Sverige. De marginaler författarna beräknar för det svenska näringslivet är lägre än i det amerikanska och avsevärt lägre än vad de finner för de flesta EU-länder. I Europa låg marginalerna relativt stabila mellan 2000 och 2010, för att sedan stiga snabbt efter 2010 till 2016. Den kraftiga tillväxten från 2010 sågs i de flesta europeiska länder, men utvecklingen drevs framför allt av Danmark, Italien och Schweiz.

Även Weche och Wambach har studerat utvecklingen i Sverige, men inkluderar till skillnad från De Loecker och Eeckhout även data på onoterade bolag.^{40,41} Författarna kartlägger hur marginaler utvecklats i olika europeiska länder och USA mellan 2007 och 2015. Metodologiskt bygger studien på företagsnivådata och produktionsfunktionsmetoden. De huvudsakliga resultaten visar att de genomsnittliga marginalerna i Europa sjönk kraftigt i samband med finanskrisen 2008–2009, för att därefter öka igen. Sverige var ett av de länder där de genomsnittliga marginalerna inte återhämtade sig till tidigare nivå, utan förblev lägre efter krisen.

Även Konjunkturrådet har analyserat utvecklingen av marginalerna i det svenska näringslivet när de studerar produktivitetstillväxten i Sverige. Det drar slutsatsen att det inte finns några starka belägg för att priskostnadsmarginaler skulle ökat till följd av ett sämre konkurrenstryck. En begränsning är att analysen om marginaler är beskrivs som preliminär och detaljer om metoden är knapphändig.⁴²

Betänkandet refererar också till två studier som har tittat på den genomsnittliga utvecklingen i en mängd länder, däribland Sverige, men som inte särredovisar några uppgifter om utvecklingen i Sverige.

³⁸ Se till exempel Hall, R. E. (1986). Market structure and macroeconomic fluctuations. Papers on Economic Activity, 1986:285–338. DOI: 10.2307/2534476; och De Loecker, J. and Warzynski, F. (2012). Markups and firm-level export status. American economic review, 102(6):2437–2471. DOI: 10.1257/aer.102.6.2437.

³⁹ De Loecker, Jan och Eeckhout, Jan (2021). Global Market Power. NBER Working Paper 24768.

⁴⁰ Weche, John, och Wembach, Achim (2018). The Fall and Rise of Market Power in Europe. ZEW Discussion Paper No. 18-003.

⁴¹ Weche, J. P. and Wambach, A. (2021). The fall and rise of market power in Europe. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 241(5-6):555–575. DOI: 10.1515/jbnst2020-0047.

⁴² Persson, Lars et al. (2024). Konjunkturrådets rapport 2024: Näringslivets produktivitet utveckling. SNS.

- Calligaris, Chiara och Marcolin (2018) analyserar utveckling av marginaler i 26 länder (flertalet OECD-ekonomier) under åren 2001–2014. De finner att tillväxten i marginaler framför allt skedde bland företag med högst marginaler och att dessa framför allt är företag i digitala sektorer.⁴³
- Díez, Leigh och Tambunlertchai (2018) estimerar marginaler för ett 70-tal länder för perioden 1980–2016. Studien visar att företagens marginaler i genomsnitt har ökat med 35 procent i 32 utvecklade länder. Ökningen återfinns i samtliga branscher och länder, men ökningen i respektive land drivs framför allt av ett begränsat antal företag med mycket höga marginaler.⁴⁴

⁴³ Calligaris, Sara et al. (2018). Mark-ups in the digital era. OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2018/10.

⁴⁴ Díez, Federico J., Leigh, Daniel och Tambunlertchai, Suchanan (2018). Global Market Power and its Macroeconomic Implications. IMF Working Paper Series, No. 2018/137.

2 Förslaget om ett nytt konkurrensverktyg medför stora ekonomiska risker

Betänkandet beskriver risk för regleringsmisslyckanden som en parameter för att analysera hur ändamålsenligt det nya verktyget är jämfört med olika lagstiftningsalternativ.⁴⁵ En misslyckad reglerande åtgärd riskerar inte bara att misslyckas med att åtgärda det problem som avsågs, utan även att skapa ineffektivitet och hämma konkurrensen. Detta kallas inom den akademiska litteraturen för *regulatory failure* eller direkt översatt: regleringsmisslyckanden.

Det är tydligt att risken för regleringsmisslyckande ökar med det nya förslaget. Den huvudsakliga anledningen till att risken ökar är att det nya verktyget möjliggör flera typer av marknadsingripanden och sätter få strikta begränsningar. Men som Betänkandet också noterar har all reglering någon typ av risk för misslyckanden.⁴⁶ Betänkandet beaktar dock inte vilka risker olika typer av åtgärder kan komma att medföra.

Ett sätt att minska risken för regleringsmisslyckanden är att säkerställa en rigorös och robust process för att utreda, bereda och implementera varje åtgärd. Det är anledningen till att nya lagar om reglering eller annan marknadsintervention föregås av en robust process. Detta beskrivs även i Betänkandet som noterar att *"en reglering som meddelas i lag kan även den utgöra ett regleringsmisslyckande, men en väl genomförd utredning och beredning som föregår en sådan reglering minskar denna risk"*.⁴⁷ Det innebär också att åtgärder som genomförs med en snabbare process utan samma gedigna utredning och beredning har en större risk för kostsamma misslyckanden. Huruvida det nya förslaget medför större risker på grund av en snabbare process är i första hand en juridisk fråga och inte något som vi granskar utförligt i denna rapport. Vi noterar dock att Betänkandet betonar flexibilitet och snabbhet som två viktiga faktorer för det nya verktyget.⁴⁸

Betänkandet pekar ut snabbhet, framför allt relativt ny lagstiftning, som en möjlig fördel med det nya förslaget. Betänkandet anger även att verktyget föreslås vara flexibelt då det kan användas över sektorsgränser och att det möjliggör för att ett paket med åtgärder kan tillämpas samtidigt. Samtidigt framkommer inga strikta gränser för vilka åtgärder och vilka marknader som konkurrensverkets utökade befogenheter skulle inkludera med det nya förslaget.

Avsnittet är strukturerat enligt följande: I avsnitt 2.1 förtydligar vi hur den ökade risken med det förslaget beror på vilken marknad som berörs och vilka åtgärder som används. I avsnitt 2.2 diskuterar vi för- och nackdelar med strukturella åtgärder. I avsnitt 2.3 diskuterar vi för- och nackdelar med beteendemässiga åtgärder.

2.1 Marknadsintervention är inte riskfritt

Betänkandet beskriver inte utförligt hur risken för regleringsmisslyckanden beror på vilka marknader som det nya konkurrensverktyget kan användas på eller vilka olika typer av åtgärder som kan användas. I detta avsnitt kompletterar vi Betänkandet genom att diskutera avsaknaden av särskilda avgränsningar för Konkurrensverkets befogenheter med det nya konkurrensverktyget.

⁴⁵ Se SOU 2025:22, kapitel 4.4.4, sida 166-167.

⁴⁶ Se SOU 2025:22, kapitel 4.4.4, sida 166-167.

⁴⁷ SOU 2025:22, sida 167.

⁴⁸ Se t.ex. SOU 2025:22, sida 148, sida 165-166, sida 171.

Betänkandet diskuterar olika marknader där det nya verktyget skulle kunna vara användbart. Förslaget inkluderar dock inga strikta begränsningar för ingripanden på marknader där ingripanden kan vara mindre lämpade eller där risken för höga kostnader är stor.

Betänkandet specificerar heller inte vilka åtgärder som bör ingå i konkurrensverkets nya befogenheter. Faktum är att Betänkandet inte utesluter någon form av åtgärd i förslagen för det nya konkurrensverktyget.⁴⁹ Betänkandet diskuterar olika typer av åtgärder och ger exempel på hur liknande konkurrensverktyg använts i andra länder. Men det fattas en diskussion om för- och nackdelar av olika åtgärder.

Vi belyser hur risken beror på vilken marknad som berörs och hur åtgärden förbereds och utformas, se 2.1.1. Vi presenterar därefter ett ramverk för att utvärdera hur potentiell nytta och kostnad skiljer sig åt beroende på vilken typ av åtgärd som avses, se 2.1.2.

2.1.1 Risken med reglering beror på marknad

Den förväntade nyttan och kostnaden av ett marknadsingripande beror delvis på vilken marknad som avses. På en stor marknad, som berör stora delar av samhället, är den förväntade nyttan större.

På samma sätt förhåller sig kostnader och risk. Utvärderingen av risk som är förknippad med ett marknadsingripande relaterar inte bara till risken att åtgärden misslyckas utan innefattar även omfattningen och storleken på de kostnader som uppstår som följd. Regleringsmisslyckande på en stor marknad som berör stora delar av samhället är mer kostsamt, exempelvis på samhällsbärande marknader såsom sjukvård och finansiella marknader.

Betänkandet innehåller dock inga strikta ramar för vilka marknader som Konkurrensverket skulle ha befogenheter ingripa på med det nya verktyget. Betänkandet redogör för att det finns vissa begränsningar för konkurrensverktyget i form av redan befintlig lagstiftning och sektorreglering. Exempelvis är näringsfriheten är skyddad i regeringsformen och EU-rätten begränsar verktyget till att enbart omfatta verksamhet i Sverige.⁵⁰ Betänkandet beskriver att konkurrensfrämjande åtgärder inte syftar att motverka eller överskrida sektorreglering eller annan lagstiftning.^{51,52} Men Betänkandet innehåller inte några konkreta begränsningar för att motverka detta, såsom man har gjort i flera andra länder. Motsvarande verktyg i Tyskland kräver till exempel att konkurrensmyndigheten inhämtar godkännande från den reglerande myndigheten för åtgärder som berör sektorreglerade företag eller marknader såsom tåg, post, telekommunikation, elektricitet och gas med flera.⁵³

Betänkandet är även flexibelt vad gäller de kriterier som måste vara uppfyllda för att kunna tillämpa konkurrensverktyget. Enligt Betänkandets förslag får Konkurrensverket ingripa om det föreligger *hinder för en effektiv konkurrens*. Betänkandet preciserar dock inte närmare vad som generellt kan anses utgöra ett sådant hinder. Det kan vara svårt att identifiera vad som är ett hinder för effektiv konkurrens och att koppla det till ett visst marknadsutfall. Som vi beskrivit i avsnitt 1 ovan är det svårt att mäta hur väl konkurrensen fungerar. Det kan även vara svårt att påvisa samband mellan ett specifikt hinder och olika marknadsutfall.

⁴⁹ SOU 2025:22, sida 49, "3 a kap. Konkurrensfrämjande åtgärder Åläggande 1 §".

⁵⁰ Även företag som verkar i Sverige men som är etablerade i andra länder kan omfattas Betänkandet noterar dock att det kan finnas vissa juridiska begränsningar till verkställandet av beslut i relation till dessa företag. Läs mer i SOU 2025:22 kap 4.5.3.

⁵¹ SOU 2025:22, sida 207-208.

⁵² Förslaget om att Konkurrensverket som del av utredningen ska kalla till ett samråd anges vara ett tillfälle för berörda myndigheter att kunna lämna synpunkter. Se SOU 2025:22 kap 4.6.6 samt 9.2.1.

⁵³ SOU 2025:22, sida 490.

Nationalekonomisk teori lyfter fram två centrala anledningar till att reglering av marknader riskerar att begränsas och leda till sämre utfall än avsett.^{54,55} Informationsbegränsningar härrör från det faktum att företag ofta har mer information än staten om sin egen verksamhet, sin bransch och marknadsvillkoren som påverkar deras verksamhet. Reglering är även förenat med *transaktionskostnader*, alltså kostnaderna för att upprätta, verkställa och övervaka reglering. Dessa svårigheter diskuteras även i delbetänkandet 2024:29 av Produktivitetskommissionen.⁵⁶ I det lyfts bland annat informationsasymmetri, situationer där beslutsfattare saknar den information eller kunskap som krävs för att fatta välgrundade beslut, som ett exempel på varför regleringsmisslyckande är viktigt att beakta i bland annat näringspolitiken.⁵⁷

Betänkandet för fram att utökandet av Konkurrensverkets befogenheter medför en risk för regleringsmisslyckanden till följd av Konkurrensverkets avsaknad av expertkunskap om marknaden i fråga.⁵⁸ Denna risk förstärks av den redan existerande informationsasymmetrin, som är ännu mer uttalad för Konkurrensverket än för en specialiserad myndighet. Men Betänkandet för ingen djupare diskussion om hur stor den risken är och hur risken varierar mellan olika typer av marknader.

2.1.2 Alla åtgärder medför inte samma nivå av risk

En viktig fråga för att utvärdera risken med det nya regelverket är vilka åtgärder som ställs till Konkurrensverkets förfogande. Även om alla marknadsingripanden i någon mån medför en risk för att utfallet försämras, är skillnaden i risk stor mellan olika åtgärder. Det är även skillnad i vilken nytta som en åtgärd har potential att åtkomma.

Reglerande åtgärder kan delas in i två huvudsakliga kategorier: strukturella och beteendemässiga åtgärder. Strukturella åtgärder avser åtgärder som påverkar företagets tillgångar och kan innebära tvångsförsäljning av en del av företaget. Beteendemässiga åtgärder kan avse en rad olika åtgärder som påverkar sättet som företaget agerar på. Förslaget i Betänkandet anger att Konkurrensverket skall ha befogenheter att använda bägge kategorier och utesluter inga åtgärder.

Generellt sett brukar beteendemässiga åtgärder ses som mindre ingripande än strukturella åtgärder. Det står uttryckligen i EU-förordningen som dikterar hur konkurrensreglerna ska tillämpas att strukturella åtgärder ska undvikas så länge det finns lika effektiva beteendemässiga åtgärder.^{59,60} Även Betänkandet betonar de skillnaden mellan åtgärderna.⁶¹ Strukturella åtgärder är mer långtgående och innebär ett större ingrepp i företagets verksamhet. Strukturella åtgärder är dessutom svårare att återkalla, vilket gör dem mindre flexibla än beteendemässiga lösningar. Samtidigt medför inte strukturella åtgärder någon kontinuerlig tillsyn, vilket beteendemässiga åtgärder ofta gör. Det är ett skäl att strukturella åtgärder brukar föredras i en del av konkurrenslagstiftningen, koncentrationskontrollen.⁶² Men åtgärdernas potential att förbättra konkurrensen eller marknadsutfallen, liksom de risker som är förknippade med olika åtgärder, kan brytas ner i mer specifika faktorer.

⁵⁴ Se bland annat A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Jean-Jacques Laffont, Jean Tirole, 1993 och Economics for the Common Good, Tirole, J. (2017).

⁵⁵ I tillägg brukar även juridiska eller politiska begränsningar lyftas fram, såsom att det finns begränsningar för vilken typ av reglering som är politiskt möjlig att genomföra. Vi diskuterar inte politiska begränsningar i denna rapport, men noterar att även detta kan vara relevant. SOU 2024:29 Goda möjligheter till ökat välbefinnande, kap 3.3.4.

⁵⁶ Persson, Lars, Karin Edmark, Pehr-Johan Norbäck och Erik Prawitz (2024). "Konjunkturrådets rapport 2024. Näringslivets produktivitetsutveckling". Stockholm: SNS, sida 13.

⁵⁷ SOU 2025:22, sida 167.

⁵⁸ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, artikel 7, punkt 1.

⁵⁹ Strukturella åtgärder ska enligt lagstiftningen endast användas då det inte finns lika effektiva beteendemässiga åtgärder eller då den beteendemässiga åtgärden skulle vara mer betungande för det berörda företaget än den strukturella åtgärden.

⁶⁰ SOU 2025:22, sida 214-219.

⁶¹ SOU 2025:22, sida 214-219.

⁶² Europeiska Kommissionen, Tillkännagivande från kommissionen om korrigering av åtgärder, punkt 61.

Vi har sammanfattat några av de viktigaste faktorerna som kan ge vägledning kring nivån av nytta och kostnader av olika åtgärder, se Tabell 1. Faktorerna kan delas upp i två kategorier. De som påverkar den potentiella nyttan med en åtgärd och de som påverkar risker och kostnader med en åtgärd.

Tabell 1: Faktorer för att utvärdera nytta och risk med olika åtgärder

Nytta	
Omfattning	Hur omfattande en åtgärd är påverkar möjligheten för att åstadkomma stora förändringar. Vissa åtgärder är mer omfattande och har möjlighet att förändra en marknad i grunden. Det innebär att det är möjligt att göra stora förändringar. Med en sådan åtgärd finns möjligheten att skapa stor nytta på en marknad om behovet för sådan förändring finns.
Utfall eller problem	Huruvida en åtgärd är ämnad att ändra utfallet (symptomen) eller problemet (sjukdomen) kan påverka den potentiella nyttan. Vissa åtgärder är bättre lämpade att åtgärda det bakomliggande problemet, t.ex. förbättra konkurrensen. Detta är i regel att föredra och har möjlighet att skapa mer nytta på en marknad. Andra åtgärder ämnar till att korrigera utfallet, t.ex. sänka priset eller öka kvaliteten. Det kan vara nödvändigt om samma utfall inte kan åstadkommas genom att åtgärda det bakomliggande problemet.
Risk och kostnad	
Omfattning	Hur omfattande en åtgärd är påverkar risken för stora negativa konsekvenser. Mer omfattande åtgärder riskerar att medföra stora förändringar som har stor påverkan hur företag verkar och betar sig. Om en sådan åtgärd misslyckas kan det därför leda till stora kostnader.
Efterlevnadskostnad	En åtgärd innebär ofta direkta kostnader för företag som är aktiva på den aktuella marknaden. Det kan dels handla om direkta kostnader för att göra initiala förändringar när en åtgärd implementeras. Det kan även handla om kostnader för att kontinuerligt efterleva de begränsning som åtgärden medför.
Regulatoriska kostnader	En åtgärd innebär ofta direkta kostnader för utformning och utövande av tillsyn. Dessa kostnader tillfaller ofta den verkställande myndigheten. Mer komplexa åtgärder kräver exempelvis mer resurser för utformning. Åtgärder som innebär kontinuerlig uppföljning kräver kostnader för tillsyn och uppföljning.
Reversibilitet	Huruvida en åtgärd går att återkalla eller justera i efterhand påverkar risken för långtgående kostnader. En åtgärd som är mer flexibel innebär mindre risk än en åtgärd som är irreversibel.

Källa: RBB Economics

Nytta

En åtgärd medför stor nytta om den bidrar till stor positiv förändring i hur väl en marknad fungerar. Nyttan med en åtgärd varierar i hög grad beroende på ingripandets omfattning och dess effekt på marknadens funktion. En åtgärd som bara medför marginella justeringar i en redan välfungerande marknad tenderar att ha begränsad nytta. Däremot kan ett kraftfullt ingrepp, om välriktat, som korregerar allvarliga marknadsmisslyckanden leda till betydande samhällsekonomisk vinst. Ju större förbättring åtgärden medför i hur effektivt resurser fördelas, desto större blir den samhälleliga nyttan.

En åtgärd kan anses ha större potentiell nytta när den riktas mot att förändra det underliggande problemet snarare än att enbart justera marknadsutfallet, till exempel priser eller kvalitet. Att behandla symptomen riskerar att lämna grundproblemen orörda. En mer långsiktig effektiv strategi är därför att åtgärda de strukturella orsakerna till marknadens brister. För att åtgärda ett konkurrensproblem innebär detta att en åtgärd som förbättrar de faktiska konkurrensförutsättningarna, till exempel genom att minska hinder för

nyetablering eller öka incitament för hård konkurrens, generellt ger större samhällsekonomisk nytta än en åtgärd som endast korrigerar för utfallet av bristande konkurrens. Genom att förbättra marknadens funktionssätt skapas mer hållbara och dynamiska resultat över tid.

Kostnader och risker

Samtidigt som mer omfattande ingrepp kan ge större potentiell nytta, ökar också risken för stora samhällsekonomiska kostnader i takt med ingripandets omfattning. Ju mer inskränkande och ingripande en åtgärd är, desto större blir konsekvenserna om den inte får det avsedda utfallet. Felaktiga antaganden, bristande information eller oförutsedda marknadsreaktioner kan leda till att regleringen skapar nya snedvridningar, hämmar innovation eller begränsar effektivitet i stället för att förbättra den. Därför är det särskilt viktigt att överväga potentiella kostnader vid utformningen av större, mer omfattande marknadsingripanden.

Reglerande åtgärder kan medföra såväl direkta som indirekta kostnader för de företag som verkar på den aktuella marknaden. Det kan röra sig om administrativa kostnader för att anpassa sig till nya regelverk, investeringar i ny teknik eller rutiner för att uppfylla krav. I vissa fall kan ingripanden även påverka företagets konkurrenskraft, särskilt om utländska aktörer inte omfattas av motsvarande krav. Dessa kostnader kan i slutändan leda till högre priser för konsumenter eller minskad innovationsförmåga i branschen. Betänkandet diskuterar detta som en del av sin konsekvensbeskrivning och beskriver fyra olika typer av kostnader som uppstår för företag vid konkurrensfrämjande åtgärder.⁶³ De fyra kategorierna är Administrativa kostnader kopplade till Konkurrensverkets utredning, exempelvis personalkostnader och externa rådgivare; osäkerhetskostnader som uppstår under utredningens gång och som kan vara särskilt betungande på marknader där man investerar tungt i innovation; kostnader för att genomföra beslutade åtgärder; samt kostnader för att överklaga beslut.

Reglerande åtgärder innebär även kostnader för det offentliga. Dessa omfattar bland annat resurser för att utforma ändamålsenliga regelverk, genomföra konsekvensanalyser, och införa systemen i praktiken. Därtill krävs ofta löpande tillsyn, kontroll och uppföljning för att säkerställa att reglerna efterlevs och ger önskad effekt. Dessa administrativa kostnader kan vara betydande och måste vägas mot nyttan av åtgärden för att avgöra dess samhällsekonomiska effektivitet.

Det är även viktigt att beakta huruvida åtgärden får bestående effekter och huruvida det går att justera eller återkalla en åtgärd om utfallet inte blir som önskat. Betänkandet noterar, från ett juridiskt perspektiv, att *”det är möjligt att korrigera regleringsmisslyckanden, exempelvis genom en möjlighet för myndigheten att under vissa omständigheter ändra sina beslut”*.⁶⁴ Det skall dock noteras att det ofta kan vara mycket svårt eller praktiskt taget omöjligt att återkalla eller justera effekterna av en åtgärd efter implementering.

2.2 Strukturella åtgärder är extensiva

I det här avsnittet diskuterar vi strukturella åtgärder. Strukturella åtgärder syftar till att främja konkurrens genom att förändra marknadsstrukturen på en viss marknad. Detta kan innebära att man tvingar ett företag att exempelvis sälja delar av sin verksamhet (såsom produktionsenheter, patent eller varumärken) eller dela upp företaget i olika enheter.⁶⁵

⁶³ SOU 2025:22, kapitel 9.

⁶⁴ SOU 2025:22, sida 167.

⁶⁵ Även om det saknas en formell definition av strukturella åtgärder, är den ovan beskrivna tolkningen väletablerad inom området. Se bland annat Massimo Motta, *Competition Policy – Theory and Practice*, 2004, sida 69. Även betänkandet utgår från en liknande beskrivning. Betänkandet definierar strukturella åtgärder som åtgärder som ingriper i företagets förmögenhetsförhållanden genom att exempelvis kräva att egendom säljs eller verksamheter omstruktureras.

Förslaget saknar tydliga begränsningar för om och när strukturella åtgärder får användas. Betänkandets förslag slår visserligen fast att åtgärderna måste vara proportionerliga och att åtgärden som ska användas ska vara den som är "minst betungande för företaget".⁶⁶ Betänkandet noterar också den begränsade användningen i Storbritannien och berör frågan om strukturella åtgärder ens är nödvändiga: *"Det kan också ifrågasättes om åtgärden att vidta strukturella åtgärder verkligen behövs mot bakgrund av att denna möjlighet har använts så sällan"*.⁶⁷ Men Betänkandet utesluter i slutändan inte strukturella åtgärder från det föreslagna konkurrensverket och inkluderar inga specifika restriktioner för när det får användas.

Trots detta förs inte någon utförlig diskussion kring risker som skulle kunna uppstå vid strukturella åtgärder. Betänkandet framhåller att strukturella åtgärder är svåra att justera i efterhand. Felaktiga beslut kan därför medföra betydande negativa konsekvenser, både för det enskilda företaget som berörs och för möjligheten att effektivt hantera det konkurrensproblem som åtgärden är avsedd att lösa. Däremot saknas en mer utförlig analys.⁶⁸ Särskilt saknas en diskussion som motiverar varför strukturella åtgärder skall inkluderas eftersom det medför betydande risker.

I detta avsnitt kompletterar vi därför Betänkandet genom att diskutera nytta, risker och kostnader associerade med strukturella åtgärder. Vi beskriver också hur det svenska förslaget skiljer sig från exempel i andra länder, där strukturella åtgärder har uteslutits eller begränsats.

Vi har sammanfattat några av de viktigaste faktorerna som kan ge vägledning kring nivån av nytta och kostnader av strukturella åtgärder, se Tabell 2. Strukturella åtgärder kan leda till betydande förändringar på en marknad. Det innebär också att om åtgärden får oönskade effekter eller inte uppnår sitt syfte riskerar den att medföra stor negativ påverkan på företaget som omfattas. Sådan risk är särskilt relevant att beakta eftersom det ofta är omöjligt att återställa eller justera effekterna av strukturella åtgärder efter implementering.

⁶⁶ SOU 2025:22, sida 209 och 217.

⁶⁷ SOU 2025:22, sida 216.

⁶⁸ SOU 2025:22, sida 216.

Tabell 2: Faktorer för att utvärdera nytta och kostnad med strukturella åtgärder

Nytta		
Omfattning	Strukturella åtgärder har potential att åstadkomma stora förändringar då de förändrar marknadsstrukturen.	
Utfall eller problem	Strukturella åtgärder syftar till att ändra strukturen på en marknad och riktar sig därför mot att åtgärda problemet.	
Risk och kostnad		
Omfattning	Strukturella åtgärder medför risk för stora kostnader och snedvridning av konkurrensen.	
Efterlevnadskostnad	Strukturella åtgärder kan medföra stora initiala efterlevnadskostnader för de berörda företagen.	
Regulatoriska kostnader	Strukturella åtgärder medföra en stor initial regulatorisk kostnad. Det finns sällan behov av tillsyn och därför är de regulatoriska kostnaderna över tid låga eller icke-befintliga.	
Reversibilitet	Strukturella åtgärder är irreversibla, de går inte att återkalla eller justera i efterhand.	

Not: Rader som är markerade med en triangel indikerar de faktorer med särskild vikt för just strukturella åtgärder
 Källa: RBB Economics

2.2.1 Nyttan och kostnader med strukturella åtgärder

Nedan beskriver vi de huvudsakliga faktorerna som påverkar den potentiella nyttan och de risker och kostnader som strukturella åtgärder medför.

2.2.1.1 Strukturella åtgärder kan ha stor påverkan på en marknad

Strukturella åtgärder kan ha omfattande marknadspåverkan eftersom de kan förändra marknadsstrukturen fundamentalt. Genom att exempelvis förändra nivån av marknadskoncentration på en marknad kan de möjliggöra ny konkurrens.

Strukturella åtgärder brukar premieras över beteendemässiga åtgärder vid koncentrationskontroll. I sitt tillkännagivande om korrigerande åtgärder i relation till kontroll av företagskoncentrationer skriver EU-kommissionen att avyttringsåtaganden är det bästa sättet att eliminera konkurrensproblem till följd av horisontella överlappningar och att det därutöver kan vara det bästa sättet att lösa problem som beror på vertikala eller konglomeratproblem.⁶⁹

Frågan om införandet av ett konkurrensverktyg har även övervägts på EU-nivå och i förstudien till lagförslaget finns värdefulla diskussioner om när olika åtgärder kan vara lämpliga, bland annat av nationalekonomiprofessorerna Massimo Motta och Martin Peitz. De för en diskussion om just strukturella åtgärder och skriver att strukturella åtgärder ibland kan vara det enda *uppenbara* sättet att bryta upp en ineffektiv marknadsstruktur och skapa förutsättningar för ökad konkurrens.

Det kan vara fallet på marknader med en hög marknadskoncentration där svag konkurrens och höga priser förekommer även utan konsumentsnedvridningar (som suboptimala konsumentbeslut) och skadliga

⁶⁹ Europeiska Kommissionen, *Tillkännagivande från kommissionen om korrigerande åtgärder*, punkt 61.

affärsmetoder (som tyst samverkan). Det kan då vara svårt att tillämpa andra åtgärder eftersom det inte finns något "problematiskt" beteende att rikta in sig på.

2.2.1.2 Strukturella åtgärder riskerar att medföra stora negativa konsekvenser på en marknad

Strukturella åtgärder anses vara mycket ingripande. Betänkandet noterar att strukturella åtgärder är *"mycket ingripande för det företag som berörs"*.⁷⁰

Strukturella åtgärder kan även medföra omfattande negativa konsekvenser eftersom de potentiellt kan förändra marknadsstrukturen i grunden. Att tvinga företag att dela upp olika enheter eller sälja särskilda tillgångar kan snedvrider konkurrensen på en marknad. De riskerna är relevanta att beakta för ett beslut om strukturella åtgärder ska ingå i det nya konkurrensverket.

Vetskapen att en myndighet har möjlighet att snabbt vidta strukturella åtgärder kan även riskera att skapa sämre konkurrens även innan någon åtgärd vidtagits. Betänkandet indikerar att en sådan risk finns och skriver att *"redan befogenheten att vidta strukturella åtgärder skulle kunna te sig som ingripande för företag"*.⁷¹ Även i EU-lagstiftning återspeglas detta. I EU-förordningen som dikterar hur konkurrensreglerna ska tillämpas står det uttryckligen att i verkställandet av konkurrenslagstiftningen ska strukturella åtgärder undvikas så länge det finns lika effektiva beteendemässiga åtgärder, just då de är så ingripande.^{72,73} Utöver att strukturella åtgärder anses vara extensiva är de också befattade med praktiska svårigheter och risker vilka vi beskriver nedan.

2.2.1.3 Det finns praktiska svårigheter med att utforma strukturella åtgärder

Strukturella åtgärder är mycket komplexa och förenade med betydande risker för oönskade effekter, vilka är väletablerade inom konkurrenstillsyn. Bland annat beskriver den brittiska konsument- och konkurrensmyndigheten CMA i sina riktlinjer för åtgärder vid koncentrationskontroll om risker och utmaningar med strukturella åtgärder.⁷⁴

För det första måste man beakta proportionalitetsprincipen och rättfärdiga ett ingripande i företags äganderätt genom att påvisa förekomsten av substantiell konsumentskada. För det andra finns också incitamentsproblem, eftersom de tillgångar som ska säljas kan vara resultatet av tidigare investeringar och innovation, vilket gör att ett tvångsingrepp kan underminera företagets vilja att investera framöver.

Utöver dessa mer principiella överväganden finns mer konkreta risker som kan uppstå i praktiken när ett företag delas upp eller en marknad omstruktureras. Det finns bland annat risk för att ineffektivitet skapas när ett företag bryts upp. Exempelvis kan en uppdelning av ett vertikalt integrerat företag leda till effektivitetsförluster. Under vissa marknadsförhållanden kan en sådan uppdelning leda till prisökningar, eftersom ett ytterligare led av vinstpåslag tillkommer i leveranskedjan. På liknande sätt kan ett stort företag, verksamt på en marknad där stordriftsfördelar är centrala, drabbas av kostnadsökningar om det tvingas sälja delar av sin verksamhet. Minskad produktion kan då leda till högre styckkostnader och i förlängningen högre priser för konsumenterna.

Det finns risk för situationer där en påtvingad omstrukturering av en marknad inte bara påverkar effektiviteten, utan också konkurrensneutraliteten. Om en offentlig aktör, exempelvis Konkurrensverket,

⁷⁰ SOU 2025:22, sida 216.

⁷¹ SOU 2025:22 sida 216.

⁷² Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, artikel 7, punkt 1.

⁷³ Strukturella åtgärder ska enligt lagstiftningen endast användas då det inte finns lika effektiva beteendemässiga åtgärder eller då den beteendemässiga åtgärden skulle vara mer betungande för det berörda företaget än den strukturella åtgärden.

⁷⁴ CMA *Merger Remedy guidelines*, par 5.3. Bland annat lyfter de risken att avyttringen kan vara för begränsad eller inte korrekt utformad för att attrahera en lämplig köpare, eller där avyttringen kanske inte tillåter en köpare att agera som en effektiv konkurrent på marknaden. Det finns även risk att en lämplig köpare inte finns tillgänglig, eller där avyttringen sker till en svag eller på annat sätt olämplig köpare. Slutligen nämner de risken att där den konkurrensmässiga förmågan hos ett delen av företaget som avyttras försämrats innan avyttringen är slutförd, exempelvis genom förlust av kunder eller nyckelpersoner i personalen.

påtvningar ett företag att delas upp i flera delar, finns en risk att åtgärden snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa aktörer mer än andra. Vilka tillgångar som tilldelas vilken aktör får direkt betydelse för deras relativa konkurrensförutsättningar. En sådan snedvridning riskerar att ge vissa företag oskäligen fördelar, snarare än att återskapa en välfungerande konkurrens. Denna risk blir särskilt påtaglig om strukturella åtgärder används för att åtgärda strukturella marknadsproblem, snarare än att ingripa mot enskilda förfaranden. Det befintliga konkurrensrättsliga regelverket ger Konkurrensverket befogenhet att ingripa mot missbruk av dominerande ställning. Det framgår i Betänkandet att det nya konkurrensverket som utgångspunkt är avsett för att åtgärda konkurrensproblem som inte kan åtgärdas effektivt med stöd av det befintliga konkurrensrättsliga regelverket.⁷⁵ Därmed uppstår frågan om vilket företag som egentligen bör omfattas av ingripandet, något som kan bli både praktiskt och principiellt problematiskt.⁷⁶

För att konkurrensen verkligen ska stärkas krävs att den aktör som tar över tillgången både har förutsättningar att konkurrera och faktiska incitament att göra det.⁷⁷ Möjligheten att konkurrera handlar om mer än att en fysisk tillgång byter ägare. Organisatoriska strukturer, kompetens, nyckelpersonal och kund-kontrakt är exempel på sådant som kan vara avgörande för en konkurrenskraftig verksamhet. Om den avyttrade enheten inte får med sig dessa komponenter riskerar den att stå svagt på marknaden.

I vissa fall kan företag delas upp på ett naturligt sätt, exempelvis om de redan består av separata operativa eller geografiska enheter, men i andra fall saknas sådana praktiska möjligheter, vilket kan försvåra en effektiv uppdelning. Även om förutsättningarna finns på plats är det inte säkert att den nya aktören faktiskt kommer att konkurrera. I branscher med en historik av svag konkurrens är det långt ifrån självklart att ett nytt företag agerar annorlunda än tidigare aktörer. Därför är det avgörande att åtgärden utformas så att den nya aktören också har tydliga incitament att bidra till ökad konkurrens. Sammanfattningsvis kräver strukturella åtgärder både noggrann utformning och ett välplanerat genomförande. Det är långt ifrån självklart att en uppdelning automatiskt leder till ökad konkurrens. Riskerna och de praktiska utmaningarna med sådana ingrepp är välkända inom konkurrenstillsynen. CMA lyfter i sina riktlinjer för koncentrationskontroll just de problem som nämnts ovan.⁷⁸ Även Motta och Peitz uppmärksammar dessa riskfaktorer.⁷⁹ Det är därför avgörande att noggrant väga in dessa risker innan man beslutar om att genomföra en strukturell åtgärd.

2.2.1.4 Det går inte att ångra en strukturell åtgärd

Strukturella åtgärder är inte reversibla. Om en tvångsavyttring görs men urvalet av tillgångar visar sig felaktigt för att avhjälpa konkurrensproblemet eller avyttringen görs till en illa vald köpare, kan den skadan på marknaden som de genomförda åtgärderna medför inte återställas.

Betänkandet skriver hur *"ett felaktigt beslut om strukturella åtgärder kan därmed få betydande negativa konsekvenser för både företaget i fråga och det konkurrensproblem som den syftar till att åtgärda"*.⁸⁰

2.2.1.5 Strukturella åtgärder kan vara kostsamma för de berörda företagen

Strukturella åtgärder medför ofta stora efterlevnadskostnader för de enskilda företag som tvingas till åtgärden. Det finns direkta kostnader för företag i samband med att genomföra en strukturell åtgärd. Detta

⁷⁵ SOU 2025:22, sida 172-174.

⁷⁶ Enligt Betänkandets förslag ska konkurrensverket typiskt sätt inte användas mot ett enskilt företag. Se diskussion i SOU 2025:22, sida 172-174.

⁷⁷ Beroende på hur åtgärden utformas kan aktören som tar över tillgången antingen vara en befintlig aktör som köper tillgången eller en helt ny aktör.

⁷⁸ CMA *Merger Remedy guidelines*, par 5.3. Bland annat lyfter de risken att avyttringen kan vara för begränsad eller inte korrekt utformad för att attrahera en lämplig köpare, eller där avyttringen kanske inte tillåter en köpare att agera som en effektiv konkurrent på marknaden. Det finns även risk att en lämplig köpare inte finns tillgänglig, eller där avyttringen sker till en svag eller på annat sätt olämplig köpare. Slutligen nämner de risken att där den konkurrensmässiga förmågan hos ett delen av företaget som avyttras försämras innan avyttringen är slutförd, exempelvis genom förlust av kunder eller nyckelpersoner i personalen.

⁷⁹ Motta, M., & Peitz, M., Europeiska kommissionen. *Intervention triggers and underlying theories of harm: Expert advice for the impact assessment of a new competition tool (Expert study)*, 2020.

⁸⁰ SOU 2025:22, sida 216.

kan till exempel inkludera transaktionskostnader, som juridiska avgifter och rådgivningsarvoden som tillkommer i samband med själva transaktionen. För det andra kan det finnas kostnader relaterade till att separera verksamheten, som att dela upp gemensamma IT-system och kostnader för att skapa nya varumärken för tillgångarna. För det tredje kan det finnas omstruktureringskostnader som omförhandling av befintliga avtal eller behov av att uppdatera den interna styrning eller verksamhetens funktionssätt. Dessa kostnader kan vara betydande beroende på omständigheter i det aktuella ärendet och åtgärdens omfattning. Betänkandet lyfter fram ett illustrativt exempel på kostnader associerade med strukturella åtgärder och refererar till kostnaderna för försäljningen av tre flygplatser i Storbritannien år 2007 till 62,8 miljoner pund.⁸¹

Betänkandet skriver också att strukturella åtgärder sannolikt medför betydande kostnader förknippat med osäkerhet. Det innebär att kostnader kan uppstå även innan beslut fattas om strukturell åtgärd. Betänkandet nämner till exempel att sådana kostnader kan uppstå på en marknad som karakteriseras av höga investeringskostnader, exempelvis för innovation.⁸²

Efter implementeringen kräver strukturella åtgärder oftast ingen kontinuerlig övervakning från myndigheterna. Det kan finnas sådana situationer där det krävs avtalsförhållanden mellan enheterna efter omstruktureringen, som till exempel att den ena parten kommer att leverera till den andra. Denna typ av avtal kräver vanligen övervakning eller regelbunden omförhandling. Ett exempel på det är Billeruds köp av Korsnäs under 2012 där EU-kommissionen krävde att Billerud skulle sälja pappersmaskin 2 till en oberoende aktör. Maskinen är dock fullt integrerad i Billeruds produktionsanläggning och parterna var därför tvungna att kontraktera om exempelvis priser för el, vatten, ånga, pappersmassa och avfall för att säkerställa att köparen blev livskraftig.⁸³

2.2.2 Strukturella åtgärder i andra länders system för konkurrensverktyg

Förslaget som läggs fram i Betänkandet medför mer risk än de regelverk som implementerats i andra länder i Europa. Motsvarande konkurrensverktyg har under de senaste åren införts i andra länder, bland annat i Norge, Danmark och Tyskland. I dessa tre länder finns begränsningar om när strukturella åtgärder får användas som inte finns i det svenska förslaget.

När Danmark införde ett motsvarande konkurrensverktyg 2024 valde man att inte ge myndigheten befogenhet att vidta strukturella åtgärder. Strukturella åtgärder ingick inte ens i det ursprungliga förslaget till verktyget. I en presentation som hölls av danska industri- och handelsministeriet för den danska riksdagen förklarades det att genom att utesluta strukturella åtgärder skulle verktyget endast kunna justera företagets framtida beteende och inte sanktionera deras historiska beteende.⁸⁴

I Tyskland är användningen av strukturella åtgärder begränsad till företag som har en dominerande ställning eller stora digitala företag.⁸⁵ Detta hade varit en möjlig begränsning för att säkerställa att strukturella åtgärder endast används under särskilda omständigheter.

Även i Norge finns begränsningar för användningen av strukturella åtgärder. Dels ska strukturella åtgärder endast användas om det inte finns någon lika effektiv beteendemässig åtgärd till hands. Dessutom får åläggande om strukturella åtgärder bara omfatta avyttring av egendom som har varit föremål för koncentrationsprövning i Norge eller EU, om det har gått minst fem år sedan koncentrationen uppstod.⁸⁶

⁸¹ SOU 2025:22, sida 504.

⁸² SOU 2025:22, sida 504.

⁸³ EU-kommissionen, M.6682 - KINNEVIK/ BILLERUD/KORSNÄS, 2012.

⁸⁴ Erhvervsministeriet, L 121 Bilag 2 Teknisk gennemgang af konkurrenceloven februar 2024, 2024, sida 8.

⁸⁵ Bundeskartellamt - Sector inquiries - Sector inquiries and remedies.

⁸⁶ SOU 2025:22, sida 124.

I Storbritannien, där strukturella åtgärder är tillåtet, har konkurrensverket resulterat i strukturella åtgärder endast två gånger. År 2009 tvingades BAA Limited avyttra tre av sina sju flygplatser i Storbritannien (inklusive Gatwick och Stansted) för att främja konkurrensen mellan flygplatserna.⁸⁷ År 2016 tvingades två företag på cementmarknaden sälja varsin produktionsenhet för att förbättra konkurrensen på cementmarknaden.⁸⁸ Betänkandet belyser att strukturella åtgärder endast använts två gånger i Storbritannien som en indikation på att behovet kan ifrågasättas.⁸⁹ En annan relaterad förklaring till att strukturella åtgärder använts sällan är att risken för negativa konsekvenser helt enkelt överväger den förväntade potentiella nyttan.

2.3 Beteendemässiga åtgärder kan se olika ut och få olika stor marknadspåverkan

Beteendemässiga åtgärder omfattar samtliga övriga åtgärder som inte är strukturella. De är åtgärder som inskränker företagets handlingsfrihet i hur de bedriver sin verksamhet. Det kan även innefatta begränsningar av företagets bestämmanderätt över sin egendom men utan att de medför tvångsförsäljning av tillgångar.⁹⁰ Dessa åtgärder kan variera kraftigt i både form och omfattning. Det kan exempelvis handla om krav på att företag delar viss information med konsumenter ("informationskrav"), begränsningar i prissättning ("prisreglering") som kan göra att priser inte får överstiga en viss nivå eller krav på hur produkter eller tjänster ska utformas.

Konsekvenserna av beteendemässiga åtgärder beror på hur marknaden fungerar och på hur åtgärderna är utformade. Exempelvis kan ett informationskrav ha en begränsad direkt påverkan på företagen, men ändå stärka konsumenternas förhandlingsposition och på så sätt leda till ökad konkurrens. Prisreglering har en direkt effekt för konsumenterna genom att priset sänks, men innebär samtidigt risker genom att de kan påverka de konkurrensmekanismer som är viktiga för hur marknader fungerar.

Betänkandet för inte någon diskussion om för- och nackdelarna med olika beteendemässiga åtgärder eller om vilka riskprofiler de olika åtgärderna har. Det framställer endast beteendemässiga åtgärder som mindre extensiva än strukturella åtgärder.⁹¹ Det är en allmänt vedertagen bedömning men som inte säger något om vad det finns för risk med beteendemässiga åtgärder eller hur riskprofilen skiljer sig åt mellan olika åtgärder.

Mot bakgrund av detta har vi valt att fokusera på två beteendemässiga åtgärder som illustrerar skillnader mellan åtgärder som ryms inom kategorin. Avsnittet är strukturerat på följande vis. Avsnitt 2.3.1 beskriver vad som kännetecknar beteendemässiga åtgärder närmre och vad som skiljer dem åt från strukturella åtgärder. Avsnitt 2.3.2 diskuterar prisreglering och avsnitt 2.3.3 berör beteendemässiga åtgärder som syftar till att påverka hur information delas på marknader, så kallade informationsåtgärder.

2.3.1 Beteendemässiga åtgärder är en bred kategori

Beteendemässiga åtgärder kan variera både i sin utformning och omfattning. Nedan diskuterar vi olika typer av åtgärder inom denna breda kategori. Vi diskuterar även tillsyn och uppföljning som ofta är relevant för beteendemässiga åtgärder, till skillnad från strukturella åtgärder. Slutligen för vi en diskussion kring nytta och risker med beteendemässiga åtgärder, i relation till strukturella åtgärder.

⁸⁷ Competition Commission, BAA airports market investigation [ARCHIVED CONTENT], 2009.

⁸⁸ CMA, CMA publishes final Cement Market Data Order and undertakings - GOV.UK, 2016.

⁸⁹ SOU 2025:22, sida 216.

⁹⁰ SOU 2025:22, sida 216.

⁹¹ SOU 2025:22, sida 218.

2.3.1.1 Åtgärder kan förändra beteende av både utbud och efterfrågan

Beteendemässiga åtgärder vara antingen vara riktade mot utbudssidan eller efterfrågesidan beroende på om konkurrensproblemet har sitt ursprung i konsumentbeteendet eller företagets beteende. Betänkandet lyfter detta och beskriver att det kan handla om att konsumenter har svårt att hitta relevant information eller att byta leverantör på grund av inlåsnings effekter.⁹²

Relationen mellan konkurrensproblem och konsumentproblem beskrivs också i en rapport av CMA och den brittiska finanssektorns tillsynsmyndighet FCA där myndigheterna utvärderar effektiviteten av olika åtgärder inom ramen för det brittiska konkurrensverket.⁹³ Myndigheterna skriver att både utbuds- och efterfrågesidan måste fungera väl för att marknader ska fungera effektivt och leda till bra utfall. Företag på utbudssidan behöver ha incitament att konkurrera med pris, kvalitet och innovation, men lika viktigt är att konsumenter på efterfrågesidan har möjlighet, motivation och förmåga att fatta välgrundade beslut. Om efterfrågesidan brister, till exempel genom att konsumenter har svårt att jämföra alternativ eller att fastna i dyra avtal, fungerar inte konkurrensen oavsett hur många aktörer som finns.

CMA är, till skillnad från Konkurrensverket, både konkurrens- och konsumentmyndighet. Det innebär att dess uppdrag, och de åtgärder och ingripanden som det gör inom ramen för sitt mandat, i vissa delar ligger utanför Konkurrensverkets uppdrag. Betänkandet innehåller inga begränsningar, varför Konkurrensverket med stöd av verket också skulle kunna ingripa mot konsumentproblem. Det är något som Konkurrensverket tidigare gett uttryck för att det gärna hade kunnat göra. I sitt remissvar till EU-kommissionen, när frågan om ett konkurrensverktyg utreddes på EU-nivå, nämner Konkurrensverket ett antal hinder för effektiv konkurrens och föreslagna åtgärder de identifierat.⁹⁴

I rapporten *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* (2018:6) skriver Konkurrensverket att konsumenternas valmöjligheter och beteenden påverkar konkurrensen på marknaderna för djurförsäkring och djursjukvård.⁹⁵ För att främja konkurrensen föreslog Konkurrensverket bland annat att veterinärvårdstjänster ska omfattas av konsumentköplagen (1990:932) samt att det bör skapas bättre förutsättningar för prisjämförelser.

I rapporten *Juridiska tjänster och konsumenter* (2017:10) identifierar Konkurrensverket att det är kostsamt för konsumenter på marknaden för juridiska tjänster att hitta, jämföra och välja rätt tjänsteleverantör.⁹⁶ Konkurrensverket menar att pristransparensen är för låg och vill bland annat göra det lättare för konsumenter att jämföra alternativ men även införa en översyn av reglerna för rättegångskostnader i förenklade tvistemål.

Konkurrensverket har även identifierat problem på utbudssidan på olika marknader. I sin nyligen genomförda genomlysning av livsmedelsbranschen skriver Konkurrensverket just att genomlysningen visat att det finns ett behov av ett nytt bredare konkurrensverktyg "...för att komma till rätta med specifika problem, exempelvis vissa typer av avtalsklausuler som höjer inträdeshindren eller som förstärker andra strukturella problem som medför att marknaderna inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt".⁹⁷

Man kan kategorisera beteendemässiga åtgärder i relation till hur de ingriper på marknaden. Ett sätt att skilja dem åt är att dela upp dem i rent beteendemässiga åtgärder och kvasi-strukturella åtgärder.⁹⁸

⁹² SOU 2025:22, kapitel 4.2.1.

⁹³ CMA & FCA, *Helping people get a better deal: Learning lessons about consumer facing remedies*, 2018.

⁹⁴ Konkurrensverket, Dnr 479/2020 *Synpunkter på EU-kommissionens förstudie avseende ett nytt konkurrensverktyg*, 2020.

⁹⁵ Konkurrensverket, *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring* (2018:6), 2018.

⁹⁶ Konkurrensverket, *Juridiska tjänster och konsumenter*, 2017.

⁹⁷ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, 2024.

⁹⁸ Autorité de la concurrence, *Behavioural remedies*, 2020.

- Rent beteendemässiga åtgärder syftar till att åtgärda problem kopplade till företags agerande på en marknad. De är ofta tillfälliga och kan exempelvis innebära justeringar av avtalsvillkor mellan företag och deras leverantörer.
- Kvasi-strukturella åtgärder är i grunden beteendemässiga men kan även påverka marknadens struktur. Det kan handla om att företag tvingas licensiera ut varumärken eller patent till konkurrenter eller ge tillgång till central infrastruktur.

CMA och FCA beskriver en möjlig hierarkisk ordning för olika beteendemässiga åtgärder riktade mot efterfrågesidan.⁹⁹ Det första steget i denna hierarki är att tillhandahålla information till konsumenterna. Därefter följer åtgärder som syftar till att påverka förutsättningarna för konsumentens möjlighet att välja olika alternativ, följt av åtgärder som kontrollerar produktdistributionen, och slutligen åtgärder som reglerar själva varorna – till exempel genom att förbjuda vissa produkter. De jämför inte utbudsriktade åtgärder, som att sänka inträdesbarriärer eller reglera kontraktssavtal mellan företag, med efterfrågeinriktade åtgärder på den hierarkiska skalan. Myndigheterna poängterar dock att först när konsument- eller utbudsriktade åtgärder visat sig otillräckliga, eller om de är för långsamma eller ineffektiva, kan det bli nödvändigt att införa mer direkta åtgärder för att styra marknadsutfallet, som genom prisreglering. I Storbritannien har det motsvarande systemet med marknadsundersökningar främst resulterat i beteendemässiga åtgärder. Vi återkommer till några exempel längre ned i rapporten.

Den franska konkurrensmyndigheten beskriver att den utmärkande skillnaden mellan beteendemässiga och strukturella åtgärder är att beteendemässiga åtgärder vanligtvis träder i kraft på medellång sikt, kräver kontinuerlig och noggrann övervakning samt är i kraft under en längre tidsperiod.¹⁰⁰ Distinktionen mellan beteendemässiga och strukturella åtgärder handlar alltså inte bara om att de sistnämnda tvingar företag att avyttra tillgångar, utan även om tidshorisonten och den efterföljande tillsynen. Detta bekräftar Betänkandet som skriver att beteendemässiga åtgärder kan vara förknippade med mer tillsyn och löpande kostnader för de berörda företagen.^{101,102} Men Betänkandet diskuterar inte hur tillsyn kan se ut i praktiken i närmare detalj. Nedan kompletterar vi därför Betänkandet med en diskussion om de praktiska svårigheterna och riskerna beaktade med tillsyn.

2.3.1.2 Beteendemässiga åtgärder medför kostnader för tillsyn

Beteendemässiga åtgärder kräver ofta kontinuerlig övervakning och tillsyn under perioden åtgärden är i kraft. Det kan därmed beroende på åtgärd innebära omfattande kostnader för myndigheten och företagen som regleras.¹⁰³ Om myndigheten exempelvis ålägger alla företag i en industri att publicera sina priser offentligt så måste myndigheten också säkerställa att detta sker. Konkurrensmyndigheten kan sköta tillsynen själva men i konkurrensärenden det är vanligt myndigheterna använder sig av så kallade *monitoring trustees*. Det är oberoende övervakare som utses för att kontrollera att företag följer åtaganden. Fördelen med att använda en *monitoring trustee* i stället för att göra tillsyn själva som myndighet är att den externa parten har specialistkompetens och kan fokusera på detaljerad övervakning och efterlevnad. Beroende på utformning kan användandet också frigöra myndighetens resurser.

Enligt Betänkandets förslag finns ingen tidsbegränsning för hur länge åtgärderna ska gälla. Det vill säga att det kan krävas tillsyn på obestämd tid.¹⁰⁴ På så sätt hade konkurrensverket, om det hade resulterat i ett åtgärds paket riktat mot flera företag inom en bransch, liknat sektorreglering. Båda reglerar branscher på obestämd tid och de kräver viss tillsyn av en tillsynsmyndighet eller i detta fall Konkurrensverket

⁹⁹ CMA & FCA, [Helping people get a better deal: Learning lessons about consumer facing remedies](#), 2018.

¹⁰⁰ Autorité de la concurrence, [Behavioural remedies](#), 2020.

¹⁰¹ SOU 2025:22, sida 217.

¹⁰² SOU 2025:22, sida 218.

¹⁰³ Strukturella åtgärder ska enligt lagstiftningen endast användas då det inte finns lika effektiva beteendemässiga åtgärder eller då den beteendemässiga åtgärden skulle vara mer betungande för det berörda företaget än den strukturella åtgärden.

¹⁰⁴ SOU 2025:22, kapitel 4.6.3.

alternativt en monitoring trustee. Hur omfattande åtgärderna är för företagen skiljer sig inte heller nödvändigtvis åt, i praktiken skulle de kunna vara lika ingripande. En väsentlig skillnad är dock att sektorreglering normalt görs av en sektorsmyndighet med specialistkompetens inom industrin och med personal som är specialiserad på reglering. Regleringslagstiftning, till skillnad från konkurrensverket, anger också vad det är som skall regleras och med vilka verktyg regleringen skall ske.

Det finns praktiska svårigheter med tillsyn. För det första kan det vara svårt att utforma effektiv tillsyn. En anledning till detta är att myndigheten ofta har ett informationsunderläge gentemot företagen. Företagen har bättre insyn i sina egna verksamheter, strategier och interna processer än vad myndigheten kan få tillgång till. Dessutom försvåras tillsynen av att stora mängder komplex information behöver samlas in, samtidigt som resurserna för tillsyn ofta är begränsade.¹⁰⁵

CMA beskriver även att effektiv tillsyn av regelefterlevnad kan vara problematisk på grund av så kallade specifikationsrisker. Det innebär att det beteende som krävs för att åtgärda konkurrensproblemet, eller dess negativa effekter, inte kan specificeras tillräckligt tydligt. Detta försvårar möjligheterna att genomföra en effektiv tillsyn och säkerställa att företagen följer de uppsatta reglerna. Ett exempel på en sådan problematik skulle kunna vara när myndigheter ålägger företag att tillhandahålla sina tjänster eller varor till ett pris som är "rättvist, rimligt, och icke-diskriminerande" (på engelska känt som FRAND, "Fair, Reasonable, and Non-Discriminatory").¹⁰⁶ I praktiken kan det vara väldigt svårt i praktiken att komma fram till ett pris som alla parter anser är just rättvist och rimligt. Det kan göra det svårt för myndigheterna att bedöma om företagen verkligen följer reglerna.

Det faktum att beteendemässiga åtgärder kräver tillsyn gör dem i vissa avseenden mindre attraktiva. I de tyska reglerna för förvärvskontroll är beteendemässiga åtaganden som kräver ständig kontroll av regelefterlevnad såsom prisreglering inte ens tillåtna.¹⁰⁷

Samtidigt som beteendemässiga åtgärder är mindre extensiva ingripanden kan de alltså i vissa fall vara mindre förutsägbara och mer kostsamma för myndigheten än vad strukturella åtgärder är. Det beror förstås på vilken typ av beteendemässig åtgärd det rör sig om, eftersom olika åtgärder medför olika praktiska utmaningar och risker. Men just därför är det viktigt att nyansera bilden av vad som ryms inom kategorin beteendemässiga åtgärder.

2.3.1.3 Att balansera nytta med skada för beteendemässiga åtgärder

Att ta fram effektiva beteendemässiga åtgärder är en komplex uppgift. Åtgärderna måste balansera mellan faktorer som i vissa sammanhang gynnar konkurrens, men i andra kan verka hämmande. Motta och Peitz (2020) har analyserat olika marknadsförhållanden eller företagspraxis som kan bidra till svag konkurrens men som befintlig konkurrenslagstiftning inte alltid kommer åt.¹⁰⁸ Bland annat nämner de marknadsförhållanden såsom nätverkseffekter, asymmetrisk information, höga byteskostnader för konsumenter samt beteendemässiga faktorer som påverkar efterfrågan. Det vill säga just sådana marknadsförhållanden det svenska betänkandet ser framför sig att konkurrensverket ska reglera.¹⁰⁹

De poängterar att flera av marknadsförhållandena också har positiva effekter för konsumenter. Exempelvis vad gäller nätverkseffekter uppstår nyttan till stor del i att ha alla sina vänner samlade på en sociala medier-plattform och vad gäller stordriftsfördelar kan de komma konsumenterna till del i form av

¹⁰⁵ CMA, *Merger Remedy guidelines*, paragraf 7.4.

¹⁰⁶ Se exempelvis Joint Research Centre: Institute for Prospective Technological Studies, Thumm, N. and Ménière, Y., *Fair, Reasonable and Non-Discriminatory (FRAND) licensing terms – Research analysis of a controversial concept*, Thumm, N.(editor), Publications Office, 2015.

¹⁰⁷ FCO Merger Guidance, paragraf 21.

¹⁰⁸ Motta, M., & Peitz, M., Europeiska kommissionen. *Intervention triggers and underlying theories of harm: Expert advice for the impact assessment of a new competition tool (Expert study)*, 2020.

¹⁰⁹ SOU 2025:22, sida 458-459.

lägre priser. Helst skall man vidta åtgärder som främjar konkurrens utan att eliminera de nyttor som sådana marknadsförhållanden ger upphov till.

OECD går ännu längre i sin policy-vägledning och pekar särskilt ut vissa typer av regleringar som kan vara konkurrenshämmande och nämner då bland annat regler som begränsar företagens förmåga att konkurrera.¹¹⁰ Exempel på detta är reglering som inskränker företagens möjligheter att sätta priser, marknadsföra sina produkter eller påverka sin egen produktkvalitet och standarder. Det vill säga sådant som beteendemässiga åtgärder skulle kunna medföra. Det krävs därför noggrann analys för att säkerställa att åtgärderna faktiskt stärker konkurrensen utan att skapa oönskade bieffekter.

För konkurrensproblem som härrör från konsumentrelaterade förhållanden, såsom höga byteskostnader eller informationsasymmetri, förordar Motta och Peitz (2020) åtgärder som ökar transparensen kring priser och avtalsvillkor, eller som gör det lättare för konsumenter att upptäcka och jämföra nya erbjudanden. De nämner till exempel krav på att företag ska redovisa totalpris inklusive dolda avgifter, att information om erbjudanden ska samlas på en gemensam plats så att konsumenter kan jämföra, eller att konsumenter ska få återkommande information om att det finns billigare alternativ på marknaden. Den typen av åtgärder har enligt experterna låg risk, i den meningen att de sällan riskerar att snedvrider konkurrensen eller skapa oönskade bieffekter.

De åtgärder som införs bör alltså vara träffsäkra, proportionerliga och utformade så att de minimerar risken för oönskade effekter, samtidigt som de främjar långsiktig konkurrens och konsumentnytta. Det kan vara mycket komplicerat att utforma åtgärder som man är säker på löser problemet utan att leda till skada.

Sammanfattningsvis är beteendemässiga åtgärder en bred kategori, med stor variation i både utformning och riskprofil. Även om de generellt betraktas som mindre ingripande än strukturella åtgärder, kan de i vissa fall innebära större osäkerhet, högre tillsynskostnader och vara svåra att utforma effektivt.

2.3.2 Prisreglering

Prisreglering är ett kraftfullt och komplicerat verktyg. Det syftar till att korrigera marknadsutfall snarare än att komma till rätta med det underliggande konkurrensproblemet. På så sätt är prisreglering inte främst en konkurrensfrämjande åtgärd, vilket är det uttalade syftet med konkurrensverktyget.¹¹¹ I Tabell 3 har vi sammanfattat hur vi bedömer prisreglering utifrån de fem utvärderingsfaktorerna vi valt att fokusera på.

Prisreglering kan förbättra konsumentnyttan på vissa marknader genom att förändra marknadsutfallet. Det gäller framför allt på marknader som kännetecknas av naturliga monopol där konkurrens inte är möjlig. I sådana fall kan exempelvis pristak leda till bättre resursallokering och högre samhällsnytta.

Men prisreglering är komplext och kan få stora negativa konsekvenser om det inte implementeras i rätt kontext och på rätt sätt. I många fall är prisreglering inte en effektiv lösning för att åtgärda ett konkurrensproblem och det kan istället leda till sämre effektivitet. Regleringen innebär också höga regulatoriska kostnader, efterlevnadskostnader och stora praktiska utmaningar när det kommer till att utforma prisregleringen effektivt.

¹¹⁰ OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Guidance. Version 4.0 (Volume 2)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6b938e9-en>, kapitel 2.4.6.

¹¹¹ SOU 2025:22, sida 186.

Tabell 3: Faktorer för att utvärdera nytta och kostnad med prisreglering

Nytta		
Omfattning	Prisreglering förändrar marknadsutfallet och kan därmed medföra mycket konsumentnytta i termer av lägre pris.	
Utfall eller problem	Prisreglering är lämpat för att förändra marknadsutfall och inte att lösa det underliggande konkurrensproblemet.	
Risk och kostnad		
Omfattning	Prisreglering styr företagens prissättning och har därmed stor påverkan på marknaden. Åtgärden kan ha lågtgående påverkan på hur företag beter sig såsom att skada innovation på marknaden. Samtidigt som priset sänks så finns risken för att konsumenter skadas genom försämrad kvalitet eller utbud.	
Efterlevnadskostnad	Prisreglering kan medföra betydande kostnader för företag som omfattas.	
Regulatoriska kostnader	Prisreglering kräver tillsyn vilket kan medföra stora regulatoriska kostnader. Mer omfattande tillsyn innebär allt högre kostnader.	
Reversibilitet	Prisreglering går att korrigera i efterhand. Åtgärden kan dock få stora konsekvenser på marknaden, såsom att företag väljer att träda ur marknaden, vilka inte nödvändigtvis går att göra ogjorda.	

Not: Rader som är markerade med en triangel indikerar de faktorer med särskild vikt för just prisreglering.

Source: RBB Economics.

Med prisreglering avses direkta ingrepp i marknadsprispbildningen i syfte att påverka köpare och säljare att genomföra sina transaktioner vid andra priser än de som skulle ha uppstått om marknaden fått fungera fritt utan sådana åtgärder. Prisreglering kan ske på flera olika sätt.

Ett vanligt tillvägagångssätt är kostnadsbaserad reglering, där det högsta tillåtna priset bestäms utifrån företagets kostnader. I sådana fall tillåts företaget ofta göra en viss vinst, men denna är generellt lägre än den vinst företagen oreglerat hade kunnat ta ut. En särskild variant av kostnadsbaserad prisreglering är avkastningsreglering, där företaget får sätta priser som täcker dess kostnader plus en bestämd tillåten avkastning, exempel på detta är exempelvis regleringen av flera telekommärnader.¹¹² Denna typ av reglering är dock förknippad med vissa risker, framför allt att incitamenten för företagen att hålla nere sina kostnader kan försvagas.¹¹³ Man kan även använda en värdebaserad prisreglering där priset bestäms i förhållande till det värd konsumenterna har av produkten. Detta används exempelvis för att reglera priset på läkemedel.¹¹⁴

Ett annat sätt att reglera priser är genom pristak, vilket innebär att man sätter en absolut övre gräns för vad priset får vara. Tanken med denna modell är att företagen fortfarande ska ha incitament att minimera sina kostnader, eftersom de får behålla vinsten om de lyckas producera billigare än takpriset. Även pristaksreglering är förknippad med risker och praktiska svårigheter. Pristaksreglering kan leda till att företagen minskar sin kvalitet för att minska sina kostnader och därmed öka eller bibehålla sina marginaler.

¹¹² Post- och telestyrelsen reglerar idag marknaderna för fast och mobil samtalsterminering, lokalt tillträde till fibernät, samt marknaderna för utsändning av fri-tv och analog ljudradio via marknätet.

¹¹³ I regleringen av elnätpriser i Danmark och Finland har man löst det med att föra in krav på löpande effektivisering av elnätets verksamhet.

¹¹⁴ TLV genomför kostnadsnyttoanalyser som resulterar i en ICER (från engelskans Incremental Cost-Effectiveness Ratio), som är beräknad utifrån skillnaden i kostnader i relation till skillnaden i hälsoutfall. Det kan tolkas som det pris till vilket samhället köper ett levnadsår som fullt friskt till en av sina medborgare, ett levnadsår som medborgaren inte hade fått uppleva utan behandling.

Det är också svårt för regleringsmyndigheten att sätta ett optimalt pris på en marknad. Vi återkommer till detta längre ner i avsnittet.

I det här avsnittet använder vi exempel på pristaksregleringen för att på ett illustrativt sätt visa vad effekten av prisreglering kan bli. Vi för dock en övergripande diskussion om risken med att inte låta priset bestämmas av utbud och efterfrågan, vilken i olika grad är gemensam för all form av prisreglering. Vi belyser särskilt svårigheten med att utforma prisreglering på ett effektivt sätt.

Nytta

2.3.2.1 Prisreglering kan vara effektivt vid naturliga monopol

Pris är en central konkurrensparameter. Därmed är prisreglering i regel en extensiv åtgärd som kan få stor påverkan på marknaden. I vissa fall kan prisreglering därmed lösa utfallet av vissa konkurrensproblem, särskilt på monopolmarknader.¹¹⁵ Vi illustrerar detta med ett exempel på effekten av ett pristak.

När ett pristak införs på en nivå som ligger under monopolpriset, men på eller över det konkurrensmässiga priset, sänks priset jämfört med den tidigare monopolnivån. Detta gör att fler konsumenter är villiga att köpa varan, vilket innebär att en större del av marknaden kan tillgodoses. Monopolisten anpassar sig till det reglerade priset genom att öka sin produktion, vilket leder till en högre producerad och konsumerad kvantitet.

Det klassiska fallet med monopol illustreras i Figur 1. MC representerar företagets marginalkostnad och MR dess marginalintäkt. Ett monopolföretag maximerar sin vinst genom att producera den kvantitet där marginalkostnaden är lika med marginalintäkten, vilket leder till ett pris P_m . Det här priset (P_m) ligger högre än det pris som skulle råda vid perfekt konkurrens (P_c), samtidigt som den producerade kvantiteten (K_m) är lägre än i en perfekt konkurrenssituation (K_c). Priset under perfekt konkurrens är i teorin det mest effektiva ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.¹¹⁶

Genom att sänka priset från monopolnivån till en nivå som motsvarar en mer konkurrensutsatt nivå minskas också den så kallade samhällsekonomiska välfärdsförlusten. Vid monopol uppstår denna förlust eftersom en del av de transaktioner som hade varit samhällsekonomiskt lönsamma, alltså där konsumenternas betalningsvilja överstiger marginalkostnaden, inte genomförs. Ett pristak som ökar kvantiteten från K_m till en nivå närmare K_c innebär att fler sådana transaktioner sker, vilket förbättrar effektiviteten i resursallokeringen och minskar välfärdsförlusten. Det utgör den samhällsekonomiska vinsten av att införa pristak.

Utifrån det teoretiska optimumet ska en väl utformad reglering av ett monopol därför försöka sätta priset så nära detta konkurrenspris som möjligt. I praktiken måste man dock ta hänsyn till att det också finns samhällsekonomiska vinster kopplade till företags innovation. Vid det teoretiska optimumet saknar företaget möjlighet att generera ett ekonomiskt överskott, vilket begränsar deras möjligheter till forskning och utveckling.

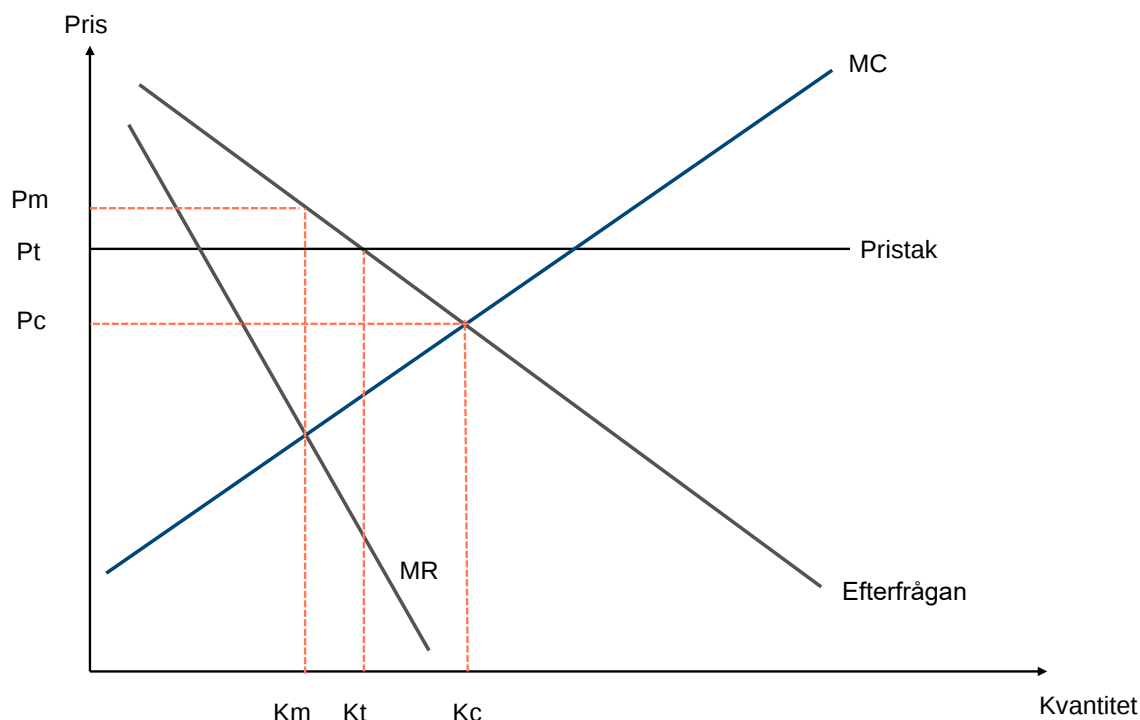
Det kan vara svårt i praktiken hitta det optimala priset då lagstiftare eller tillsynsmyndigheter inte alltid har full information om företagets kostnadsstruktur eller marknadens funktionssätt. Vid naturliga monopol är det ofta inte möjligt att sätta pristak vid priset vid perfekt konkurrens, eftersom de höga fasta kostnaderna

¹¹⁵ Se bland annat Finansdepartementet, Ds 2002:21 Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, 2002 och Netz, J. (2000), "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar.

¹¹⁶ Se bland annat Häkkinen Skans, I., Lööv, D., & Westermark, A. (2024). *Effekter av prisregleringar* (Staff Memo, februari 2024). Sveriges Riksbank. för en bra övergripande diskussion om pristak, där detta exempel även tas upp.

skulle leda till förluster och riskera att företaget lämnar marknaden. I sådana fall bör priset i stället sättas där efterfrågekurvan skär företagets genomsnittskostnadskurva.

Figur 1: Pristak monopolist



Källa: RBB Economics

2.3.2.2 Prisreglering avhjälper inte det bakomliggande konkurrensproblemet

Ett pristak riktat mot ett monopol hade kunnat åstadkomma en minskad samhällsekonomisk ineffektivitet jämfört med det oreglerade monopolutfallet. På så sätt är prisregleringen ändamålsenlig – priset på produkten eller tjänsten i fråga sänks. Men om den bakomliggande orsaken till den gällande prisnivån antas vara svag konkurrens åstadkommer inte prisreglering nödvändigtvis någon förbättring av konkurrensen. Om något blir de ekonomiska incitamenten för marknadsinträde lägre.

Om det underliggande konkurrensproblemet kvarstår kan företagen bete sig på andra konkurrenshämmande sätt, trots priskontrollen. Denna risk för *kringgående* av åtgärden beskriver bland annat den brittiska konsument- och konkurrensmyndigheten CMA i sina riktlinjer för åtgärder vid förvärvskontroll. Om exempelvis priser kontrolleras, kan ett företag minska produktkvaliteten. Pristak är därmed endast effektiva på att bota symptomen av svag konkurrens, inte att förbättra själva konkurrensen.¹¹⁷ I sin policyvägledning beskriver OECD hur pristak kan minska företagets incitament att upprätthålla samma kvalitet eller produktutbudet eftersom deras vinstmöjligheter begränsas.¹¹⁸

Därför är pristak generellt endast lämpliga på marknader där man inte tror att effektiv konkurrens är möjlig, såsom marknader med naturliga monopol. Naturliga monopol uppstår när de fasta kostnaderna för att producera en vara eller en tjänst är väldigt höga och det finns betydande skalfördelar, alltså att marginalkostnaderna är lägre vid större kvantiteter är låga, och det därför bara finns utrymme för ett eller ett fåtal företag. Nätverksindustrier är ett vanligt exempel, det är mer effektivt för Sverige att ha ett

¹¹⁷ CMA Merger Remedy guidelines, par 7.4.

¹¹⁸ OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Guidance. Version 4.0 (Volume 2)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6b938e9-en>, kapitel 2.4.6.

järnvägsnät, elnät, postnätverk etc. Följaktligen är pristak mindre lämpliga på marknader som befinner sig i ett tidigt utvecklingsskede och där konkurrenssituationen fortfarande kan förändras.

Risk och kostnader

Prisreglering riskerar att ha negativ påverkan på en marknad antingen när

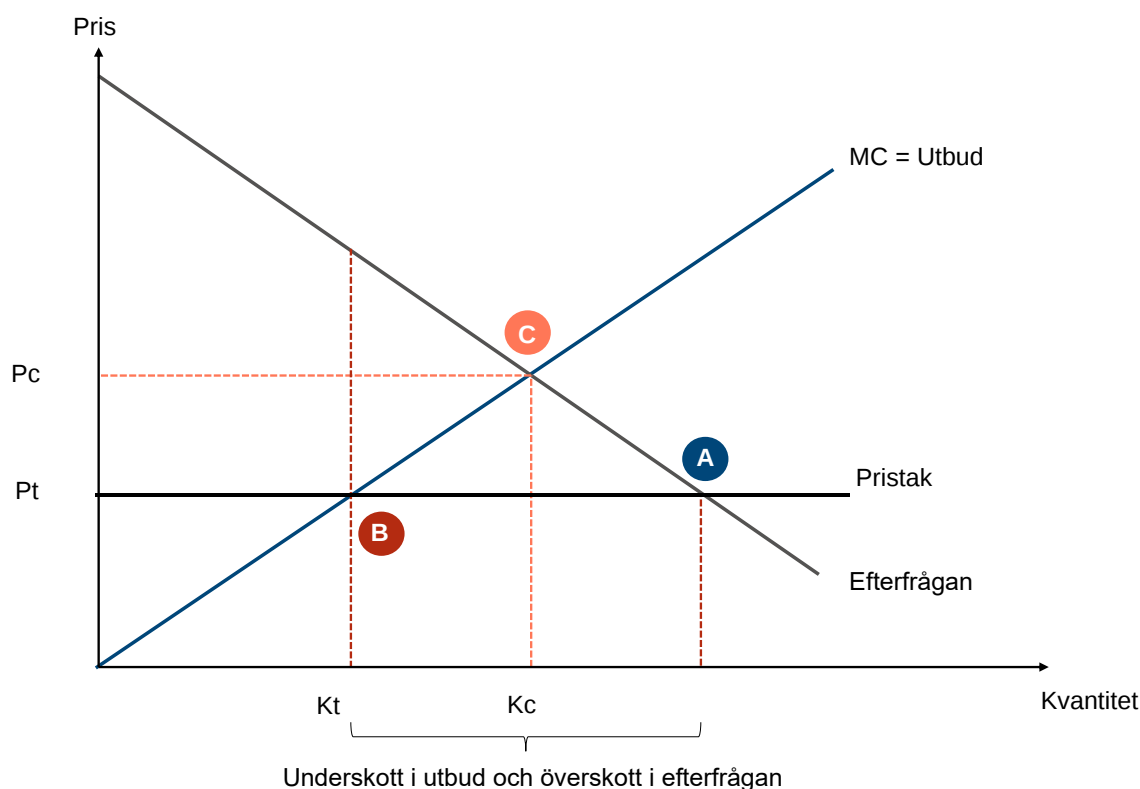
- prisreglering införs på en välfungerande och konkurrensutsatt marknad, eller
- när det inte är en välfungerande marknad men prisregleringen är felaktigt utformad.

2.3.2.3 På konkurrensutsatta marknaden skapar prisreglering ineffektivitet

Om myndigheten gör en felbedömning och inför prisreglering på en marknad med väl fungerande konkurrens kan det leda till en ineffektiv resursallokering och förlorad samhällsnytta. Risken för en felaktig bedömning av konkurrensförhållandena är reell. Som vi diskuterade i avsnitt 1.2 kan exempelvis marknadskoncentration och positiva marginaler ibland missförstås som att de alltid tyder på marknadsmakt. Vidare är det också svårt för en myndighet att fastställa vad ett optimalt pris är och därför om den rådande prisnivån faktiskt är för hög. Detta beror dels på att myndigheten sällan har fullständig information om vare sig efterfrågan eller företagens kostnads- och intäktsstruktur. Denna informationsbrist gör det svårt att avgöra vad en lämplig prisnivå på en given marknad bör vara.

När man hindrar utbud från att obehindrat möta efterfrågan kan det leda till utbudsbrist på marknaden. På en väl fungerande marknad är idén att prisnivån ska sättas av marknadskrafterna i ett jämviktsläge där den totala efterfrågan möter det sammanlagda utbudet. Ett skolboksexempel på effekten av ett pristak visas nedan i Figur 2. Ett pristak leder till att företag inte vill tillhandahålla mer kvantitet än vid punkt B. Priset blir lägre än i det konkurrensmässiga jämviktsläget vid punkt C i Figur 2 och det skapas ett underskott i utbud eftersom kunderna efterfrågar mer varor, punkt A. Utfallet blir att delar av marknaden inte får sin efterfrågan tillgodosedd.

Figur 2: Pristak konkurrensutsatt marknad



Det är viktigt att notera att marknaden i detta läge inte längre kan justera sig fritt genom prisförändringar. Den naturliga utjämningsmekanismen fungerar så att om det uppstår brist, driver den omättade efterfrågan upp priset. Om det i stället finns ett överskott, tvingar den uteblivna efterfrågan företagen att sänka sina priser tills marknaden är villig att betala. Denna mekanism blockeras vid införandet av ett pristak, vilket leder till ineffektivitet. Även om någon form av jämvikt kan uppstå, är det inte en marknadsjämvikt i klassisk mening, utan ett regleringsstyrt tillstånd som ofta kännetecknas av brist, köer eller andra former av ransonering.

Ibland används prisregleringar ändå på konkurrensutsatta marknader av sociala eller fördelningspolitiska skäl. Exempel på detta är hyresregleringen eller reglerade priser inom kollektivtrafik och postverksamhet – områden som anses samhällsviktiga. I dessa fall kombineras priskontroll ofta med statligt stöd, subventioner eller direkt statlig närvaro på marknaden genom offentliga aktörer för att försöka undvika de negativa effekter som annars uppstår vid prisreglering, såsom utbudsbrist eller minskade incitament för investeringar.¹¹⁹

2.3.2.4 Dåligt utformad prisreglering kan skapa ineffektivitet

På marknader där konkurrensen inte ser ut att kunna fungera och det finns skäl att använda prisreglering medför ändå prisreglering stor risk att få negativa marknadseffekter till följd av att det är svårt att utforma effektiv prisreglering.

Prisreglering blir också ofta komplex i utformningen. Dels för att man måste hantera osäkerheten kring vad det optimala priset hade varit, dels för att man även måste ta hänsyn till hur företagens kostnadsutveckling kommer att utvecklas över tid. Därför måste pristaket utformas med flera parametrar och modellerna kan snabbt bli komplicerade.

Den reglerande aktören måste först bestämma en rimlig prisnivå och därefter uppdatera den årligen. Att bestämma priset är svårt och om prisnivån indexeras med kostnadsökningar, riskerar modellen att hamna i obalans eftersom det är svårt att förutsäga företagens faktiska kostnadsutveckling.¹²⁰ Det innebär att ett fast pris, eller en prisbana kopplad till konsumentpriserna, förr eller senare inte speglar de verkliga kostnaderna. Antingen överstiger kostnaderna priset, vilket hotar företagens ekonomi, eller så överstiger priset kostnaderna mer än önskvärt, vilket innebär att konsumenterna betalar för mycket. Detta skapar ett behov av att justera pristaket igen utifrån den faktiska kostnadsnivån. Sådana modeller tenderar alltså att bli komplexa.¹²¹

Ytterligare en utmaning uppstår i och med att produkter på en marknad kan skilja sig åt och därmed ha olika priser. Det räcker med att tänka sig en marknad med två företag som säljer liknande och konkurrerande produkter med olika kvalitet och därmed till olika pris. Ska båda produkterna ha samma pris? Ofta säljer också företag lite olika produkter till olika kunder, i olika försäljningskanaler och vid olika tillfällen. Det kan handla om produktdifferentiering eller att produkter eller tjänster erbjuds som en del av en så kallad paketerbjudande – det vill säga ett paket med flera olika tjänster eller produkter som säljs tillsammans. I sådana fall kan det vara mycket svårt att fastställa ett effektivt och rättvist pris för varje enskild komponent i paketet, särskilt när olika leverantörer erbjuder olika kombinationer, kvaliteter eller tilläggstjänster. Man måste också ta hänsyn till att produkten kan förändras. En just nu uppmärksammas

¹¹⁹ Se exempelvis Boverket, *Det svenska hyressättningssystemet Rapport 2014:13*, 2014 för en diskussion om sådana mål och åtgärder på hyresmarknaden.

¹²⁰ Se bland annat avsnitt 5.2.2 i Ds 2002:21 Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering.

¹²¹ Se exempelvis kapitel 1.2-1.3 i Netz, J. (2000), "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar.

företeelse är krympflation, där storleken på en vara minskar samtidigt som priset kvarstår på samma nivå, vilket får effekten att volympriset ökar.¹²² Även en sådan företeelse måste ett pristak kontrollera för. Denna variation gör det komplicerat att jämföra priser mellan aktörer och att sätta generella regler. I praktiken kan man behöva sätta flera olika pristak.

Slutligen måste man även beakta företagens incitament under en pristaksreglering. Som nämnts ovan finns en risk att företagen sänker kvaliteten på sina tjänster eller produkter, eller avstår från investeringar i förbättringar av verksamheten och erbjudandet, i syfte att maximera vinsten. Även det bör regleraren övervaka.

2.3.2.5 Prisreglering medföra ofta stora regulatoriska kostnader

Komplexiteten att utforma pristak gör att regleringsarbetet både blir mer kostsamt och tekniskt krävande, särskilt vad gäller hur reglerna ska utformas, tillämpas och kontrolleras.

Ett konkret exempel är den svenska telemarknaden, som är föremål för pristaksreglering. Här är det Post- och telestyrelsen (PTS) som ansvarar för tillsynen av telekommunikation, IT, radio och post. Myndigheten har idag 475 anställda och kostnaderna för enheten som bland annat jobbar med prisregleringen av telekom uppgick till cirka 592 miljoner kronor år 2024.¹²³ PTS arbetar inte endast med prisreglering av telekom, och därmed används resurserna till mycket annat. Men exemplet illustrerar ändå hur krävande ett sådant tillsynsarbete kan vara. Det vore därför orimligt att förvänta sig att exempelvis Konkurrensverket skulle kunna avsätta liknande resurser för att hantera prisreglering inom ytterligare marknader. Dessutom är det inte nödvändigtvis enklare att utforma och utöva tillsyn bara för att en marknad är mindre än exempelvis telekom eller läkemedelssektorn, där det redan finns specialiserade myndigheter.

2.3.2.6 Prisreglering kan få betydande effekter på marknadsdynamiken

Prisreglering kan också leda till konkurrenshämmande effekter. I sin policyvägledning beskriver OECD risken att priskontroll visats leda till andra mer långtgående negativa effekter såsom minskad produktionseffektivitet, långsammare införande av ny teknik eller lägre inträde av nya aktörer på marknaden.¹²⁴

OECD förespråkar att prisreglering därför bör undvikas om möjligt på konkurrensutsatta marknader och föreslår andra åtgärder såsom informationsåtgärder eller krav på ökad transparens om prissättning för att stärka konsumenternas position utan att snedvrider marknaden.

Även CMA och FCA betonar att åtgärder som syftar till att kontrollera markandsutfall, såsom pristak, är befattade med stora risker och måste utformas med stor försiktighet för att inte underminera marknadens funktionssätt.¹²⁵ Myndigheterna beskriver att just prisreglering riskerar att vara konkurrenshämmande då den riskerar att slå ut marknadsfunktioner och försvaga företagens incitament att utveckla nya produkter och tjänster. Därför menar myndigheterna att denna typ av ingripande endast bör övervägas när andra åtgärder inte bedöms vara tillräckliga, såsom på marknader där vissa grupper systematiskt betalar för höga priser över tid.

Utöver de negativa effekterna på utbudssidan är det relevant att notera att det även skapas ineffektivitet på konsumentssidan. Parallellt med att utbudet minskar, ökar efterfrågan till följd av det konstgjort låga priset. Vid en sådan bristsituation måste i stället andra fördelningsmekanismer än pris träda in, som köer,

¹²² Konkurrensverket, *Krympflation – om prissättning vid förpackningsminskningar i dagligvaruhandeln*, 2025.

¹²³ Uppgifter hämtade från <https://pts.se/om-oss/korta-fakta-om-oss/> 02/05/2025 samt Post- och telestyrelsen, *Årsredovisning*, 2024.

¹²⁴ OECD (2019), *Competition Assessment Toolkit: Guidance*. Version 4.0 (Volume 2), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6b938e9-en>, kapitel 2.4.

¹²⁵ CMA & FCA, *Helping people get a better deal: Learning lessons about consumer facing remedies*, 2018.

ransonering eller slumpartade system där de som råkar komma först får tillgång till varorna. Ett illustrativt exempel är om priset på hotellrum som regleras (det har tidigare prisreglerats i Sverige) – då kan en familj som först anländer till ett hotell välja att hyra fler rum än de faktiskt behöver, vilket skulle kunna lämna andra sällskap utan rum.¹²⁶

Om pristaksreglering blir fel så kan det få stora konsekvenser för företagen på marknaden. Även om det går att upphäva en sådan åtgärd så går det inte att återkalla effekterna av åtgärden. Ett pristak skulle exempelvis kunna tvinga ut företag från marknaden och därmed förvärpa konkurrenssituationen. En sådan långtgående effekt är omöjlig att återkalla. Ett exempel på när pristak fick omfattande och oförutsedda effekter är när den danska banken Nykredit förvärvade Totalkredit och den danska konkurrensmyndigheten ville säkerställa att avgifterna på bolånemarknaden inte skulle stiga.

2.3.2.7 Fallstudie: oförutsedda effekter av pristak i Danmark

När Nykredit förvärvade Totalkredit 2003, godkändes transaktionen av den danska konkurrensmyndigheten med åtagande från Nykredit om ett pristak på administrativa avgifter för bolån.¹²⁷ Åtgärden syftade till att säkerställa att förvärvet inte skulle leda till prishöjningar.

Över 20 år senare är det dock tydligt att effekten av pristaket inte blev som det var tilltänkt.¹²⁸ Det fanns betydande utmaningar med att utforma ett pristak som gav önskad effekt.

Nykredit menade att konkurrensen riskerades att snedvridas eftersom övriga konkurrenter inte begränsades av motsvarande pristak. I ett pressmeddelande 2010 betonade Nykredit att andra banker har möjlighet att justera sina avgifter, medan *"Nykredit är den enda danska realkreditbank som inte kan kompensera för förändrade marknadsförhållandena genom administrationsmarginalerna"* (översatt från engelska).¹²⁹

När Nykredits lönsamhet försämrades i spåren av finanskrisen tilläts banken under en viss tid höja avgifterna för att klara av stigande kapitalkostnader.¹³⁰ Prisregleringen hade nämligen inte utformats för att hantera den typen av händelser och istället krävdes det att åtgärden justerades temporärt.

Delvis på grund av pristaket upphörde Nykredit 2012 att erbjuda bolån till nya kunder via varumärket Nykredit och gav i stället endast ut nya lån under sitt nya varumärke, Totalkredit.¹³¹ Pristaket gällde nämligen endast de lån som gavs ut under varumärket Nykredit, inte Totalkredit. Det vill säga, man valde att inte alls tillhandahålla nya lån under pristaket.¹³²

Den danska konkurrensmyndigheten godkände till slut 2017 att Nykredit fick höja avgiften för befintliga lån och avskaffa taket på framtida lån, med garanti om låga byteskostnader i sju år. Trots det uttryckte den danska konkurrensmyndigheten att den oro för hämmad konkurrens, som gjorde att pristaket var en föreutsättning för godkännande av transaktionen, fortfarande kvarstod i samma utsträckning som 2003.¹³³

Det står klart i efterhand att det fanns betydande utmaningar med att utforma ett pristak som på längre sikt kunde anpassas efter företagens kostnadsutveckling.

¹²⁶ Se Justitiedepartementet, *Ransonering och prisreglering i krig och fred* SOU 2009:3, 2009 där detta exempel tas upp

¹²⁷ Taket gällde bolån till kärnkunder och sattes till 0,5% vid full belåningsgrad. Kärnkunder är samtliga Nykredit Realkredit-kunder med lån i bostadsrätt eller fritidshus som har betalat alla delbetalningar i tid under de senaste två åren). Avgiftssatsen minskade också med motsvarande till övriga kunder och övriga belåningsgrader. Se Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen, *Fusionen mellem Nykredit og Totalkredit*, 2003.

¹²⁸ Konkurrenserådets afgørelse, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, 2017.

¹²⁹ Totalkredit, 2010, pressmeddelande utgivet den 3 december 2010 med titeln "Nykredit brings administration margin case before the courts".

¹³⁰ Konkurrenserådets afgørelse, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag*, 2011, sida 8-9.

¹³¹ Konkurrenserådets afgørelse, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, 2017, sida 28.

¹³² Konkurrenserådets afgørelse, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, 2017, sida 155.

¹³³ Konkurrenserådets afgørelse, *Nykredits tilsagn om administrationsbidrag II*, 2017, sida 7.

2.3.3 Informationsåtgärder

Informationsåtgärder handlar om att reglera hur information om företags erbjudanden publiceras eller delas med marknaden. Det kan till exempel innefatta att företag tvingas dela viss information för att öka transparensen gentemot kunder för att främja konkurrensen. Det kan också innebära att företag förbjuds att publicera viss information för att undvika konkurrenshämmande samordning. Informationsåtgärder har därför möjlighet att främja effektiv konkurrens på olika sätt genom att påverka antingen utbuds- eller efterfrågesidan på marknaden.

I Tabell 4 redogör vi för hur vi utvärderar informationsåtgärder utifrån de olika faktorer vi identifierat. Informationsåtgärder kan ge stor nytta när de är rätt utformade, både som lindring av akuta symptom och som långsiktigt stöd för att påverka underliggande marknadsproblem. Typiskt sätt är informationsåtgärder mindre ingripande än strukturella åtgärder eller prisreglering. Men de är inte utan risk. Om felaktigt utformade kan de bli verkningslösa eller till och med leda till oförutsedda och oönskade effekter. Därför kräver informationsåtgärder noggrann utformning och förståelse för marknadens specifika förutsättningar.

Tabell 4: Faktorer för att utvärdera nytta och kostnad med informationsåtgärder

Nytta	
Omfattning	Informationsåtgärder kan främja konkurrens och skapa stor nytta utan att vara särskilt ingripande.
Utfall eller problem	Informationsåtgärder riktar sig mot informationsasymmetrier och kan därmed åtgärda underliggande konkurrens-problem snarare än enbart symptom.
Risk och kostnad	
Omfattning	Informationsåtgärder har relativt exempelvis strukturella åtgärder och prisreglering liten direkt påverkan på företagen. Oförutsedda effekter kan dock påverka marknaden i större utsträckning.
Efterlevnadskostnad	Beroende på informationsåtgärd kan efterlevnadskostnaderna vara olika i sin omfattning. Åtgärderna kan innebära stora justeringar i varu- eller tjänsteerbjudandet för företagen vilket kan medföra omställningskostnader för att följa krav.
Regulatoriska kostnader	Beroende på informationsåtgärd kan de vara olika i sin omfattning. Åtgärderna kan kräva långsiktig tillsyn.
Reversibilitet	Informationsåtgärder är ofta reversibla och kan justeras eller dras tillbaka med relativt låg kostnad.



*Not: Rader som är markerade med en triangel indikerar de faktorer med särskild vikt för just informationsåtgärder.
Källa: RBB Economics*

Som beskrivet ovan lyfter bland annat OECD fram värdet av informationsåtgärder som alternativ till mer extensiva åtgärder då de kan stärka kunderna på marknaden ofta med låg risk för att snedvrida konkurrensen. Samtidigt är det en bred kategori av åtgärder som innefattar många olika åtgärder. Vi för en mer detaljerad diskussion om olika åtgärder nedan.

2.3.3.1 Informationsåtgärder kan se olika ut

Informationsåtgärder kan delas in i olika kategorier beroende på deras syfte: i) att främja konsumentengagemang, ii) att öka transparensen för konsumenter, iii) att hjälpa konsumenter att jämföra

alternativ och iv) att göra det enklare att byta leverantör.¹³⁴ Många informationsåtgärder är riktade främst mot efterfrågesidan, alltså köparna. Man kan även inkludera en ytterligare kategori, v) informationsåtgärder riktade mot utbudssidan.

Att främja konsumentengagemang handlar om att få fler konsumenter att agera på marknaden, till exempel genom att påminna dem om att deras avtal löper ut eller att det finns pengar att spara på att byta. Exempel:

- FCA ställde krav på försäkringsbolag att vid prishöjningar kommunicera vad den tidigare prisnivån varit. Åtgärden ledde till att upp till 18 procent fler kunder bytte eller omförhandlade sina avtal.¹³⁵
- Ofgem (den brittiska tillsynsmyndigheten för el och gas) införde ett program där så kallade passiva kunder på energimarknaden fick ett personligt brev med ett prisförslag utifrån en ett befintligt tillgängligt avtal. Över 20 procent av dessa hushåll bytte leverantör under försöksperioden.¹³⁶
- Konkurrensverket godkände en företagskoncentration under förutsättningen att köparen förband sig att meddela sina kunder att de vid två tillfällen kunde säga upp sina avtal i förtid.¹³⁷

Den andra kategorin handlar om att **öka transparensen**, så kallade sunlight remedies. Målet är att konsumenter ska förstå vad de köper, vad det kostar och hur det skiljer sig från andra alternativ. Exempel:

- I en pågående utredning om veterinärmarknaden överväger CMA bland annat att kräva att veterinärkliniker offentliggör prislistor i förväg för att öka transparensen. Syftet är att ge djurägare bättre prisinformation, eftersom CMA menar att de idag ofta har för lite information för att kunna utvärdera alternativ baserat på pris vid val av veterinär.¹³⁸

Den tredje kategorin handlar om att hjälpa konsumenter att jämföra erbjudanden. Detta kan ske genom krav på standardiserad presentation av information eller genom utveckling av jämförelsetjänster. För företag innebär detta ett ökat konkurrenstryck att förbättra sina villkor. Exempel:

- EU beslutade att de nationella regleringsmyndigheterna inom telekom, exempelvis Post- och telestyrelsen, ska säkerställa att konsumenterna har kostnadsfri tillgång till minst ett oberoende prisjämförelseverktyg för internet- och mobiltelefonitjänster.¹³⁹
- Finansinspektionen beslutade att banker och kreditmarknadsföretag som erbjuder bolån till konsumenter ska redovisa de faktiska bolåneräntor som kunderna betalar. Konsumenterna ska för de senaste tolv månaderna på företagets webbplatser kunna se den genomsnittliga räntan som kunderna har betalat för olika bindningstider under föregående månad.¹⁴⁰

Fjärde kategorin är att **göra det lättare att byta leverantör**. Även om en konsument vill byta kan det vara krångligt eller dyrt – till exempel på grund av långa uppsägningstider, dolda avgifter eller osäkerhet om hur bytet går till. Åtgärder inom denna kategori syftar till att sänka dessa trösklar och göra processen så enkel som möjligt. Effekten på företagen kan bli att de antingen tvingas förbättra sina erbjudanden för att behålla kunder. Exempel:

¹³⁴ FCA and CMA, *Helping people get a better deal: Learning lessons about consumer facing remedies*, 2018.

¹³⁵ FCA, *Occasional Paper No.12 Encouraging consumers to act at renewal*, 2015.

¹³⁶ Ofgem, *Modification of the electricity and gas supply licences to allow suppliers to roll customers onto further fixed-term tariffs at the end of their existing fixed-term deals*, 2017.

¹³⁷ Konkurrensverket, dnr 556/2004. Dong Naturgas – Nova Supply.

¹³⁸ CMA, *Vets Market Investigation Working Paper*, 2025.

¹³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

¹⁴⁰ Finansinspektionen, *FFFS 2015:1.*, 2015.

- Ofcom (den brittiska post- och telemyndigheten) har på mobilmarknaden infört regler som bland annat förbjudit operatörer att ta ut avgifter från kunder efter att de bytt operatör och som förenklat processen för nummerflytt.¹⁴¹
- I Sverige har liknande frågor lösts genom sektorreglering och lagstiftning. Ett exempel är när Finansinspektionen i höstas införde krav på att banker och andra bolåneföretag måste lämna amorteringsunderlag digitalt och snabbt för att förenkla för kunder att kunna byta bank.¹⁴²
- Ytterligare ett exempel är när Post- och telestyrelsen, genom sektorreglering med stöd i både svensk lagstiftning och EU-direktiv, införde krav på nummerportabilitet för att möjliggöra att mobilkunder enkelt ska kunna byta operatör utan att byta telefonnummer.¹⁴³

De åtgärder som nämnts ovan påverkar ofta även utbudssidan, trots att de primärt riktar sig mot konsumenterna. Det finns dock också åtgärder som mer direkt syftar till att påverka företagens agerande. De utgör en **femte kategori**. Ett exempel är begränsningar i informationsdelning, som införs för att motverka samordning mellan företag. Sådana åtgärder bygger på risken att företag, under vissa marknadsförhållanden, kan ha incitament att bilda karteller eller på annat sätt samordna sina priser.

- Konkurrensverket genomförde nyligen en utredning om misstänkt prissamordning på drivmedelsmarknaden (dnr 382/2023). Drivmedelsbolagen publicerade löpande aktuella rekommenderade priser för privatkunder och/eller listpriser för företagskunder offentligt på sina webbplatser. Konkurrensverket fattade misstankar att företagen avsiktligt samordnade sina priser vilket riskerade att leda till högre priser. Utredningen resulterade i att drivmedelsbolagen åtog sig att sluta publicera vissa prisuppgifter offentligt samt att ändra sina rutiner för hur viss annan prisinformation delas. Konkurrensverket ansåg att åtagandena minskade risken för samordning.¹⁴⁴

Nytta

2.3.3.2 Informationsåtgärder som verktyg för att främja konkurrens

Som framgår av exemplen ovan kan informationsåtgärder främja konkurrens på en marknad om de är rätt utformade. De är dessutom ofta mindre ingripande än andra åtgärder, som prisreglering, vilket minskar risken för omfattande regleringsmisslyckanden. Effekten beror dock i hög grad på både åtgärdens utformning och det sammanhang i vilket den tillämpas.

Informationsåtgärder kan undanröja hinder för effektiv konkurrens, såsom informationsasymmetri eller samordning, och inte bara styra marknadsutfallet. På så sätt kan informationsåtgärder ha omfattande effekt på en marknad.

Informationsåtgärder kan även tänkas användas mer proaktivt eller framåtblickande, vilket är ett av de främsta syftena med konkurrensverktyget.¹⁴⁵ Ett exempel på detta är när CMA ingrep på den brittiska begravningsmarknaden då de ansåg att konsumenterna hade ett stort informationsunderskott relativt begravningsbyråerna. CMA föreslog, baserat på sin marknadsutredning, åtgärder som innebar krav på tydligare prisinformation och avtalsinformation om av vad som ingår på olika prisnivåer. Dessutom föreslog CMA ökad tillsyn av begravningsbyråernas omsättning och försäljningsvolym, för att kunna säkerställa att byråerna inte ägnade sig åt andra former av konkurrensbegränsande eller konsumentskadligt beteende i framtiden.¹⁴⁶

¹⁴¹ Ofcom, [Statement: Decision on reforming the switching of mobile communication services](#) - Ofcom, 2023.

¹⁴² Finansinspektionen, [FI ställer krav på digitala amorteringsunderlag](#), 2024.

¹⁴³ Post- och telestyrelsen, [Föreskrifter och allmänna råd \(2022:4\) om nummerportabilitet](#) | PTS, 2022.

¹⁴⁴ Konkurrensverket, [Åtaganden från drivmedelsbolag ger bättre förutsättningar för priskonkurrens](#), 2024.

¹⁴⁵ SOU 2025:22, sida 19.

¹⁴⁶ CMA, [Funerals market investigation summary of final report](#), 2020.

2.3.3.3 Informationsåtgärder måste utformas med stor försiktighet för att vara effektiva

De myndigheter som har haft längst och mest erfarenhet av att arbeta med informationsåtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt är CMA och FCA i Storbritannien. I en utvärdering av olika konsumentriktade åtgärder som myndigheterna implementerat, bland annat av CMA inom ramen för det brittiska konkurrensverket, konstaterar de att resultaten hittills varit blandade och understryker att informationsåtgärder inte per automatik leder till önskade beteendeförändringar.¹⁴⁷ De identifierar olika bieffekter av de olika formerna av informationsåtgärder.

- Om man försöker aktivera passiva konsumenter, kan en möjlig respons från utbudssidan vara att företag i högre grad riktar förmånliga erbjudanden till aktiva konsumenter, men samtidigt försämrar villkoren för dem som inte agerar.
- Försöker man öka transparensen med informationskrav på företag så är en möjlig risk att företagen i stället försöker kringgå reglerna, exempelvis genom överinformation eller komplex prissättning.
- Vill man göra det lättare för kunder att jämföra erbjudanden skapar man också incitament för företagen att optimera sina erbjudanden för att rankas högt i jämförelsetjänster snarare än att skapa faktisk nytta för konsumenten.
- Försöker man minska kostnaden för konsumenten att byta leverantör så kan effekten bli att företagen försöker skapa nya typer av lojalitetsbarriärer genom bundlade tjänster eller rabatter som kräver långsiktigt engagemang.

Myndigheterna konstaterar att sådana åtgärder måste vara noggrant utformade med hänsyn till sådana bieffekter för att vara effektiva. Det är alltså så att informationsåtgärderna endast riskerar att lösa symptomen och inte den underliggande konkurrensproblemet.

2.3.3.4 Informationsåtgärder kan medföra regulatoriska kostnader

Det är alltså inte nödvändigtvis enkelt att ålägga företag olika informationsåtgärder. Ingreppen kan beroende på komplexitet, omfattning och kraven på uppföljning leda till regulatoriska kostnader. Det kan till exempel kan det vara mer kostsamt för en myndighet att stödja utvecklingen av en jämförelsesajt än att genomföra en engångsinformationskampanj.

Exempelvis beslutade Post- och telestyrelsen att det var mest effektivt för dem att inte utveckla ett eget prisjämförelseverktyg utan istället säkerställa att det finns ett verktyg och kontinuerligt granska det. Detta eftersom erfarenheten från PTS tidigare verktyg Telepriskollen var att det är svårt att utveckla och upprätthålla ett jämförelseverktyg med korrekt och aktuell information som ger värdefull information till konsumenterna. Det är inte lättare för en behörig myndighet att ta fram rättvisande jämförelser i det komplexa utbudet av erbjudanden, än det är för en kommersiell aktör. Dessutom kan förväntningarna på korrektheten och aktualiteten hos ett verktyg som drivs av eller på uppdrag av en myndighet vara större än om de drivs av ett privat företag.¹⁴⁸

På samma sätt kan efterlevnadskostnaderna för företag variera kraftigt. Informationsåtgärder som till exempel innebär krav på att företag redovisar sina erbjudanden på ett visst sätt kan medföra kostnader, särskilt i form av omställningskostnader. Om en åtgärd kräver att företag tillhandahåller viss information för att möjliggöra jämförelser, till exempel via en jämförelsesajt, kan det leda till att företagen behöver

¹⁴⁷ CMA & FCA, *Helping people get a better deal: Learning lessons about consumer facing remedies*, 2018.

¹⁴⁸ Post- och telestyrelsen, Utredning av oberoende jämförelseverktyg, rapportnummer: PTS-ER-2023:24, 2023.

anpassa sina erbjudanden. Det kan handla om att paketera produkter på ett visst sätt, upphöra med vissa produkter eller införa särskilda villkor, som exempelvis ångerrätt. Sådana förändringar kan i sin tur innebära kostnader för företagen.

Om en informationsåtgärd får oönskade effekter och myndigheten vill dra tillbaka åtgärden är det i regel lättare att upphöra med relativt andra många andra åtgärder.

2.3.3.5 Informationsåtgärder kan ha oförutsedda effekter och kan därmed slå fel

Åtgärder som påverkar huruvida företag ska vara mer eller mindre transparenta kring priser och produkter kan få oförutsedda effekter.

Konkurrensverket har tidigare uttryckt potentiella fördelar med en prisjämförelsesajt eller liknande medel för ökad transparens på exempelvis tandvårdsmarknaden och inom djursjukvården.^{149,150,151} Som nämns ovan har Konkurrensverkets även uttryckt fördelen med att begränsa publicering av priser för att undvika konkurrenshämmande samordning. Ett exempel på detta är Konkurrensverkets utredning på drivmedelsmarknaden.¹⁵² I Storbritannien har marknadsundersökningar bland annat resulterat i informationsåtgärder som tvingat företag att öka pristransparensen, medan man i andra fall velat minska pristransparensen mellan marknadsaktörer och därmed för kunder.^{153,154} Det visar att pristransparens både kan ha en positiv och negativ påverkan på konkurrensen, vilket gör det svårare att träffa rätt med reglering.

Transparens och publika priser kan bidra till att priskonkurrensen ökar. Det kan göra det möjligt för kunder att jämföra priser mellan olika leverantörer, exempelvis via en prisjämförelsesajt. När kunder får tillgång till mer eller mer lättillgänglig information behöver de lägga mindre tid och energi på att inhämta information om olika leverantörers erbjudande. Det vill säga, det blir mindre kostsamt för kunder att jämföra erbjudanden.¹⁵⁵ När kunder blir mer informerade och jämförelser blir enklare och mindre kostsamt kan det tvinga företagen att konkurrera hårdare, till exempel genom att erbjuda lägre pris eller högre kvalitet.¹⁵⁶

Under särskilda marknadsförhållanden kan pristransparens dock ha motsatt effekt. Publika priser kan på vissa marknader underlätta och därigenom facilitera konkurrenshämmande samordning. Marknader där konkurrenshämmande samordning har högre risk att uppstå kännetecknas ofta av få företag, homogena produkter, inelastisk efterfrågan och höga inträdesbarriärer. Anledningen till att risken för prissamordningen är större på en marknad med få företag har att göra med att det är lättare med samordning då det är färre företag av liknande storlek. Då kan företagen likrikta incitamenten och enklare övervaka varandra så att samordningen upprätthålls.

Det är dock inte enkelt att identifiera på vilka marknader som pristransparens främjar konkurrens och när det riskerar att hämma konkurrens. Effekten kan både bero på detaljerade omständigheter på den specifika marknaden. Det kan också bero på hur pristransparens tar sitt uttryck. Det är alltså svårt att förutspå effekten av publika priser på konkurrensen. Det visar att även informationsåtgärder kan vara svåra att få till.

¹⁴⁹ Konkurrensverket, *Konkurrensen i Sverige 2018*, 2018, par 23.5.

¹⁵⁰ Konkurrensverket, *Uppdrag att kartlägga pristransparensen inom djursjukvården*, 2025.

¹⁵¹ Konkurrensverket, *Bättre konkurrens om fler byter djurförsäkring (2018:6)*, 2018.

¹⁵² Konkurrensverket, *Åtaganden från drivmedelsbolag ger bättre förutsättningar för priskonkurrens*, 2024.

¹⁵³ Se bland annat åtgärder efter marknadsundersökningar på den brittiska *bolånemarknaden 2006*, *snabblånemarknaden 2015*, *begravningsbyråmarknaden 2021*.

¹⁵⁴ Se bland annat åtgärder efter marknadsundersökningen på den brittiska *cementmarknaden 2016*.

¹⁵⁵ Ellison, G. and S. F. Ellison, "Search, Obfuscation, and Price Elasticities on the Internet", working paper, MIT, Cambridge, MA, 2001.

¹⁵⁶ Salop, S., and J. E. Stiglitz, "Bargains and Ripoffs: A model of Monopolistically Competitive Price Dispersion", *Review of Economic Studies*, Vol. 44: 493-510, 1976.

2.3.3.6 Fallstudie: oförutsedda effekter av informationsåtgärder i Danmark

Svårigheterna med informationsåtgärder som krav på att företag ska offentliggöra priser och prisjämförelsesajter kan exemplifieras med ett tidigare ärende från Danmark. Under 90-talet beslutade den danska konkurrensmyndigheten att samla in och publicera priserna på två typer av fabriksbetong på tre lokala danska marknader. Konkurrensmyndigheten ville stärka informationsnivå på köparsidan och avsåg att stärka konkurrensen därigenom.¹⁵⁷ Åtgärden ledde tvärt emot myndighetens avsikt till kraftiga prishöjningar och priskonvergens mellan olika återförsäljare på lokal nivå.

Prishöjningen analyserades av Albæk med flera.¹⁵⁸ De fann att informationsåtgärden var den huvudsakliga orsaken till prishöjningen och kom fram till att den inte kunde förklaras av andra marknadsfaktorer. De uteslöt bland annat att priset steg på grund av ökad efterfrågan på fabriksbetong, minskad kapacitet hos konkurrenterna eller andra kostnadsökningar.

I stället menar de att prishöjningen berodde på att listpriserna innan publiceringsåtgärden var föremål för kraftiga rabatter som var hemliga mellan återförsäljarna. Med prispubliceringen blev rabatterna synliga och de konkurrerande företagen fick kännedom om varandras priser. Resultatet blev att företagen i stället minska intensiteten i priskonkurrens, vilket ledde till prishöjningar.

Exemplet understryker att även välmenande åtgärder kan få oönskade konsekvenser om de inte utformas med hänsyn till branschens unika dynamik och prissättning. Då kan publik prisinformation och informationsdelning ha motstridiga ändamål.

¹⁵⁷ Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, *Välfungerande marknader - Prissignalering och pristransparens*, 2019, sida 3.

¹⁵⁸ Svend Albæk, Peter Møllgaard og Per B. Overgaard (1997). "Government-assisted oligopoly coordination? A concrete case". *The Journal Of Industrial Economics*. Volym XLV. December 1997. Nr. 4.