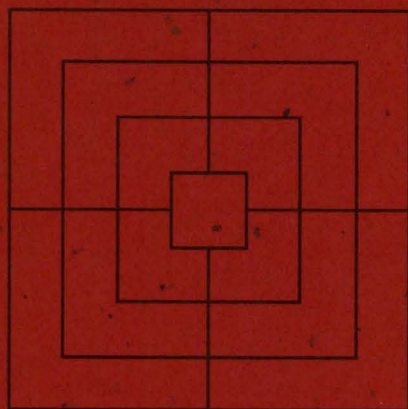


EUROPAS NÄTVERKSINDUSTRIER

Telekommunikationer

Avregleringen i Europa

**Lars Bergman, Chris Doyle, Jordi Gual, Lars Hultkrantz,
Damien Neven, Lars-Hendrik Röller, Leonard Waverman**



SNS Förlag



EUROPAS NÄTVERKSINDUSTRIER



Telekommunikationer

EUROPAS NÄTVERKSINDUSTRIER

Telekommunikationer

Avregleringen i Europa

**Lars Bergman, Chris Doyle, Jordi Gual, Lars Hultkrantz,
Damien Neven, Lars-Hendrik Röller, Leonard Waverman**

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
telefon 08-507 025 00
telefax 08-507 025 25
e-post bok.info.order@sns.se
webbplats www.sns.se

Europas nätverksindustrier
Telekommunikationer
Lars Bergman m.fl.
Första upplagan
Första tryckningen

© 1999 Författarna, CEPR och SNS Förlag
Översättare: Sune Karlsson
Fackgranskare: Lars Hultkrantz, Jori Munukka, Stefan Sandström
Omslag & grafisk form: Göran Eklund
Tryckning: Smegraf, Fälth och Hässler, Smedjebacken 1999
ISBN 91-7150-704-3

Europas nätverksindustrier
Telekommunikationer
Avregleringen i Europa

Lars Bergman

Handelshögskolan i Stockholm

Chris Doyle

London Business School

Jordi Gual

IESE, Universidad de Navarra och CEPR

Lars Hultkrantz

Högskolan Dalarna

Damien Neven

Université de Lausanne och CEPR

Lars-Hendrik Röller

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung och CEPR

Leonard Waverman

London Business School

Romesh Vaitilingam

(redaktör)

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – SNS – grundades 1948 som en fristående ideell sammanslutning av personer med intresse för näringslivs- och samhällsfrågor. SNS har i dag ca 5 500 enskilda medlemmar i 49 lokalgrupper i Sverige och utlandet och ca 260 företags- och myndighetsabonnenter. Bland dessa finns Sveriges största privata och offentliga företag och myndigheter. Men även mindre och medelstora företag och forskningsstiftelser.

Verksamheten bedrivs genom policyinriktad forskning. Projekten genomförs av akademiskt välmeriterade forskare vid svenska och utländska universitet och högskolor. SNS Förlag, som publicerar forskningsresultaten är samtidigt ett av Sveriges ledande bokförlag inom de samhällsvetenskapliga disciplinerna. SNS organiserar även seminarier, konferenser och andra möten, där framför allt resultat från våra olika forskningsprojekt presenteras.

SNS är en brobyggare mellan samhällsekonomisk forskning och samhällets beslutsfattare i näringsliv, politik, förvaltning, fackliga organisationer och medier. SNS tillhandahåller ett obundet forum för diskussion av viktiga policyfrågor – ofta som resultat av genomförda SNS-projekt.

SNS olika aktiviteter har till stor del hittills rört svenska förhållanden och ägt rum i Sverige. I takt med ökande internationalisering och att även svenska policybeslut förskjuts mot Europa engagerar SNS numera i högre grad forskare från andra länder. Dessutom arrangeras i ökande utsträckning konferenser och möten utomlands, ibland i samarbete med andra organisationer.

SNS

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Box 5629

114 86 Stockholm

Telefon: 08-507 025 00

Telefax: 08-507 025 25

E-post: info@sns.se

Webbplats: www.sns.se

Centre for Economic Policy Research

Centre for Economic Policy Research är ett nätverk bestående av över 400 forskare vid främst europeiska universitet. CEPR koordinerar forskaraktiviteter och sprider forskningsresultat till offentlig och privat sektor. CEPR är en entreprenör som utvecklar forskarnas initiativ i samarbete med utförare, konsumenter och finansiärer av forskning. CEPR grundades 1983 och är en europeisk ekonomisk forskningsorganisation med unikt omfattande bredd och aktivitet.

CEPR är en registrerad ideell organisation på utbildningsområdet. Basfinansiering erhålls genom anslag från Economic and Social Research Council, under vilket ett ESRC Resource Centre opererar inom CEPR, Esmée Fairbairn Charitable Trust och Bank of England. CEPR stöds också av Europeiska centralbanken, Bank for International Settlements, 21 nationella centralbanker och 45 företag. Ingen av dessa organisationer granskar i förväg CEPR:s publikationer och ansluter sig inte heller nödvändigtvis till de åsikter som uttrycks i dem.

CEPR är pluralistiskt och politiskt obundet. CEPR för fram ekonomisk forskning av vikt för att analysera ekonomisk-politiska frågor på medellång och lång sikt. CEPR:s forskning kan innebära ekonomisk-politiska ställningstaganden, men dess styrelse granskar inte på förhand publikationerna. CEPR tar inte som organisation ställning till olika policyförslag och åsikter. De förslag och åsikter som framförs i denna rapport är författarnas och inte CEPR:s.

Styrelse

Ordförande: *Anthony Loehnis*

Vice ordförande: *Guillermo de la Dehesa*

Jan Krysztof Bielecki

Quentin Davies

Bridget Rosewell

Ronald Cohen

Dennis Gromb

Mario Sarcinelli

Diane Coyle

Philippe Lagayette

Kermit Schoenholtz

Jean-Pierre Danthine

Peter Middleton

Ledande befattningshavare

President: *Richard Portes*

Verkställande direktör: *Stephen Yeo*

Forskningschef: *Mathias Dewatripont*

Centre for Economic Policy Research

90 – 98 Goswell Road

GB-London EC1V 7RR

Storbritannien

Tel: +44 171 878 2900

Fax: +44 171 878 2999

E-post: cepr@cepr.org

Webbplats: <http://www.cepr.org>

Innehåll

Europas nätverksindustrier: Styrgrupp 15

Referensgrupp 16

Förord 17

Ett tack 19

DEL 1 Generella principer och europeisk avreglering 21

Lars Bergman, Chris Doyle, Damien Neven och Lars-Hendrik Röller

1. Inledning 23

- 1.1 Liberalisering: konkurrenshinder 24
- 1.2 Marknadsstrukturens tre faser 26
- 1.3 Regleringarnas intensitet 28
- 1.4 Tio svåra avvägningar 31
- 1.5 Rapportens struktur 31

2. Nätverksbranschernas struktur och betydelse 33

- 2.1 Vertikal struktur 33
- 2.2 Nätverksbranschernas betydelse 36

3. Ekonomiska särdrag för nätverksindustrier 39

- 3.1 Särdrag för infrastrukturen 39
- 3.2 Naturliga monopol 40
- 3.3 Oligopol 42
- 3.4 Samtrafik och prissättning på access 44
- 3.5 Nätverksexternaliteter 47
- 3.6 Koordinering, standardisering och kompatibilitet 48
- 3.7 Arvet av monopolstyrning 50
- 3.8 Konvergens 50

4. Avreglering: Tio svåra avvägningar 53

- 4.1 Kortsiktiga kontra långsiktiga mål 53**
- 4.2 Effektivitets- kontra rättvisemål 54**
- 4.3 Konkurrens kontra monopol (konkurrens mellan nätverk eller konkurrens enbart mellan tjänsteföretagen nedströms) 56**
- 4.4 Långsam kontra snabb liberalisering 58**
- 4.5 Offentligt kontra privat ägande 61**
- 4.6 Sektorsspecifik reglering kontra tillämpning av allmänna konkurrensregler (horisontell reglering) 61**
- 4.7 Styrning med regelsystem kontra diskretionär styrning 63**
- 4.8 Permanent kontra temporär reglering 64**
- 4.9 Centraliserad kontra decentraliserad reglering (geografisk reglering) 64**
- 4.10 Mjuk kontra hård reglering (vertikal reglering) 65**

5. Avreglering av nätverksindustrierna 67

- 5.1 Relevanta artiklar för nätverksindustrierna i EG-fördraget 68**
- 5.2 Statligt stöd 71**
- 5.3 EU och nätverksindustrierna 72**
- 5.4 Flyg 72**
- 5.5 Sjöfart 80**
- 5.6 Järnvägar 81**
- 5.7 En gemensam transportpolitik 84**
- 5.8 Energimarknaderna 84**
- 5.9 Elektricitet 85**
- 5.10 Naturgas 89**
- 5.11 En gemensam energipolitik 91**
- 5.12 Posttjänster 92**
- 5.13 Telekommunikationer 94**
- 5.14 Vatten 94**
- 5.15 Liberalisering, regleringsintensitet och konkurrens 94**
- 5.16 Graden av avreglering i nätverksindustrierna 97**
- 5.17 Avregleringen i Storbritannien 100**

6. Fas 2 och behovet av mer reglering 109

- 6.1 Regleringarnas effektivitets- och rättvisemål 110**
- 6.2 Successiv liberalisering 113**
- 6.3 Regleringsintensitet under de tre faserna av marknadsstruktur 11:**
- 6.4 Att förhindra monopolmissbruk på konsumentmarknaderna 116**
 - 6.4.1 Pristaksreglering 118**
 - 6.4.2 Asymmetrisk information 122**
- 6.5 Fas 2: Samtrafik och reglering av access till infrastruktur 123**
 - 6.5.1 Vertikal separation 125**
 - 6.5.2 Vertikal integration 126**
 - 6.5.3 En effektiv prissättningsregel 126**
 - 6.5.4 Ramseys accesspriser 129**
 - 6.5.5 Globala pristak 132**
 - 6.5.6 Redovisningsbaserad accessprissättning 132**
 - 6.5.7 Upplösning av nätverkstjänster i enskilda tjänster (»unbundling») 134**
 - 6.5.8 Dubbelriktad samtrafik 135**
- 6.6 Reglering av konkurrens 135**
- 6.7 Heltäckande samhällsservice (samhällsomfattande tjänster) 136**
 - 6.7.1 Konkurrens och heltäckande samhällsservice 137**
 - 6.7.2 Kostnaden för heltäckande samhällsservice 138**
 - 6.7.3 Reglering, samhällsservice och monopol 139**
 - 6.7.4 Liberaliseringen och samhällsservice 140**
 - 6.7.5 Att tillgodose samhällsmål vid konkurrens 141**
 - 6.7.6 Samhällsservice och EG-fördraget 143**

7. Regleringarnas form och nivå 147

- 7.1 Regleringens uppgifter 149**
- 7.2 Regleringarnas form 150**
- 7.3 Regleringsnivån 152**
- 7.4 Regleringarnas ram, form och nivå i olika faser 156**
 - 7.4.1 Fas 1 156**
 - 7.4.2 Fas 2 157**
 - 7.4.3 Fas 3 158**
 - 7.4.4 Dynamisk institutionell utformning 158**

Del 2: Telekommunikationer i Europa 163

Chris Doyle, Jordi Gual, Lars Hultkrantz, Leonard Waverman

8. Telekommunikationer förändrar marknadsgränserna 165

- 8.1 De tekniska förändringarna 165**
- 8.2 Industrin definieras 167**
- 8.3 Mobiltelefoni 169**
- 8.4 Policy för en föränderlig industri 171**

9. Telekommunikationernas utveckling och den europeiska politiken 173

- 9.1 Liberalisering 173**
 - 9.1.1 Liberaliseringstaken och graden av konkurrens 174**
 - 9.1.2 Graden av statligt ägande 175**
 - 9.1.3 Infrastrukturen 176**
 - 9.1.4 Priser och kostnader 176**
 - 9.1.5 Regleringar 178**
- 9.6 EU-kommissionens roll 178**

10. De viktigaste politiska problemen 197

- 10.1 Mot konkurrens 197**
- 10.2 Hinder för effektiv konkurrens 199**
- 10.3 Konkurrenspolitik för konvergerande branscher 204**
- 10.4 Prissättningsfrågor 206**
- 10.5 Samtrafik och upplösning av nätverkstjänster (»unbundling«) 209**
- 10.6 Europeisk samtrafikpolitik 214**
- 10.7 Frågor om gränsöverskridande 214**

11. Telekommunikationens samhällsroll 225

- 11.1 Skäl för politiska interventioner i telebranschen 225**
- 11.2 Effektivitetsproblem 226**
- 11.3 Rättvisehänsyn 227**
- 11.4 Att definiera heltäckande samhällsservice (samhällsomfattande tjänster) 228**
- 11.5 Kostnaderna för heltäckande samhällsservice 230**
- 11.6 Finansiering av heltäckande samhällsservice 233**

12. Det erforderliga ramverket för reglering och institutionella lösningar 235

12.1 Breda regleringsprinciper 235

12.2 Den institutionella ramen 236

12.2.1 En europeisk regleringsmyndighet för telekommunikationer 238

12.2.2 Självreglering av nationella regleringsmyndigheter 239

12.2.3 Att harmonisera nationella regleringsmyndigheter 239

13. Framåtblickande politik för Europas teleindustri 243

13.1 Mål 244

13.2 Val av policyåtgärder 245

13.2.1 Att främja innovation 245

13.2.2 Att förebygga konkurrenshämmande beteende och skapa incitament för nya företag 247

13.2.3 Att säkerställa att service distribueras brett i samhället 249

13.2.4 Att balansera subsidiaritet, mångfald och uppnåendet av en inre marknad 250

Appendix 1: Regelverk, förfaranden och mål 253

Appendix 2: Tabeller 265

Appendix 3: Figurer 269

Sammanfattning 271

Referenser 275

**Europas nätverksindustrier:
Styrgrupp**

Lars Bergman Handelshögskolan i Stockholm

Chris Doyle London Business School

Damien Neven Université de Lausanne och CEPR

David Newbery University of Cambridge och CEPR

Lars-Hendrik Röller Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung och
CEPR

Leonard Waverman London Business School

Xavier Vives Institut d'Anàlisi Econòmica, CSIC, Barcelona

Referensgruppen har bestått av representanter för de företag som ekonomiskt har stött projektet

Alcatel Frankrike
British Telecommunications Storbritannien
EnerTel Nederländerna
Ericsson Sverige
Hermes Europe Railtel Belgien
KPN Telecom Nederländerna
Sonera Finland
Swisscom Schweiz
Telecom Italia Italien
Tele Danmark Danmark
Teledesic USA
Telia Sverige
Vodafone Group Storbritannien

Förord

Regleringen av s.k. nätverksindustrier har blivit en viktig fråga på den europeiska dagordningen. Inom telekommunikationssektorn får regleringarna, både på EU-nivå och nationell nivå, en avgörande inverkan på de europeiska företagens och den europeiska ekonomins tillväxt och framgång. Det finns en allvarlig risk för att nya regleringar, som omfattar hela Europa, kommer att påverka konkurrensen så att vissa aktörer gynnas på bekostnad av andra. Detta skulle i sin tur få negativa effekter på slutanvändarna av teletjänster och på den långsiktiga utvecklingen av sektorn som helhet.

Den omfattande akademiska forskning som finns kring regleringar och deras effekter har dessvärre oftast inte varit tillräckligt tillämpad för att kunna ge vägledning för europeiska beslutsfattare i denna fråga. Centre for Economic Policy Research (CEPR) och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) beslutade därför 1997 att starta ett omfattande forskningsprogram kring avregleringen av de europeiska nätverksindustrierna. Inom detta program sammanförs varje år några av Europas ledande forskare på området i ett forskningsprojekt som berör dels avregleringsprocessen som helhet, dels utvecklingen inom en viss sektor.

Denna skrift utgör den första rapporten från detta omfattande forskningssamarbete. Här redovisas utvecklingen inom avregleringen av nätverksindustrierna i allmänhet, liksom även en mer djupgående granskning av telekommunikationssektorn. Slutsatserna är av betydande vikt för den fortsatta utvecklingen av den europeiska telekomsektorn. Rapporten är därtill oundgänglig för alla som arbetar med eller är intresserade av regleringsfrågor.

Författarna utgör några av Europas ledande forskare inom området industriell organisation. CEPR och SNS uppskattar det noggranna och för tjänstfulla arbete de lagt ned på rapporten.

Projektet har följts och kommenterats av en referensgrupp av praktiker från företag i branschen, vilka också bidragit till projektets finansiering.

Företagen redovisas på annan plats i rapporten. *Bengt Westerberg*, tidigare vice statsminister och styrelseordförande i Telia, har varit ordförande i referensgruppen och därvid biträttats av professor *Bertil Thorngren*. Vi vill rikta ett stort tack till medlemmarna i referensgruppen för deras aldrig sviktande engagemang i arbetet med rapporten.

Författarna svarar ensamma för analys och slutsatser i denna rapport. Referensgruppen har tagit ställning till rapporten i ett separat uttalande. Varken CEPR eller SNS har som organisationer tagit ställning till rapportens innehåll.

Richard Portes

PRESIDENT
CEPR

Hans Tson Söderström

VERKSTÄLLANDE DIREKTÖR
SNS

Ett tack

Avregleringen av Europas nätverksindustrier presenterar många utmanande problem för politikerna. Vi är tacksamma för Richard Portes och Hans Tson Söderströms initiativ till rapporten. I denna rapport har vi strävat efter att klargöra huvudproblemen genom att identifiera de viktigaste och svåraste avvägningarna som måste göras i den europeiska avregleringen och ge förslag till åtgärder. Denna uppgift skulle inte ha varit möjlig utan stöd från CEPR, SNS och referensgruppen.

Utkasten till rapporten har kommenterats av en bred krets, och vi är tacksamma för allas bidrag. Speciellt vill vi tacka Otto Björklund, Nokia; Claudio Boreggi, Telecom Italia; John Butler, British Telecom; Mark de Jong, KPN Telecom och Universiteit van Amsterdam; Aimo Eloholma, Sonera; Alan Harper, Vodafone; Christian Koboldt, London Economics; Stefan Sandström, SNS; Bertil Thorngren, Telia och Handelshögskolan i Stockholm; Bengt Westerberg, tidigare styrelseordförande i Telia, Stephen Yeo, CEPR och Per-Olof Åkerberg, Ericsson. Vi är också tacksamma mot alla som har kommenterat rapporten när den presenterades på International Telecommunications Society Biennial World Conference i Stockholm i juni 1998.

Vi har mottagit utmärkta kommentarer när rapporten presenterades för EU-kommissionen den 13 juli 1998. Ett särskilt tack går till generaldirektörerna Stefano Micossi, GD III och Robert Verrue, GD XIII, och deras kolleger, framför allt Richard Cawley, GD XIII och Alexander Spachis, GD XV.

Författarna vill tacka CEPR för en utomordentlig administration och för stöd under författandet av rapporten. Vi står i speciell tacksamhetsskuld till Sue Chapman, Joan Concannon, Kate Millward, Constanze Picking och Justine Supple. Vi vill också tacka Bridget Allen för en tappert genomförd redigering.

Ett särskilt tack går till Romesh Vaitilingam som förutom att verka som redaktör bidrog med flera kommentarer som förbättrade rapporten.

Lars Bergman är tacksam för administrativt stöd från SNS. Chris Doyle

erhöll ekonomiskt stöd från ACE-projektet »Emerging Liberalised Telecommunications Market: Interconnection and Tariff Policies in the Central European Countries«, anslag P96-6100-R och är tacksam för administrativt stöd från London Business School Regulation Initiative. Lars-Hendrik Röller tackar WZB, Wissenschaftszentrum Berlin, för administrativt stöd.

Slutligen är de åsikter som uttrycks i denna rapport våra egna och alla felaktigheter ansvarar vi naturligtvis också för.

Del 1.

Generella principer och europeisk avreglering

Lars Bergman

Chris Doyle

Damien Neven

Lars-Hendrik Röller

1.

Inledning

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag.¹

Marknadskrafterna ger upphov till en bättre resursfördelning och effektivitet i tillhandahållandet av tjänster, vilket främst gynnar konsumenterna i form av bättre kvalitet och lägre priser.²

Under senare år har ekonomisk politik och industripolitik i Europa inriktats på avreglering genom att upprätta den inre marknaden och främjandet av marknadskonkurrens.³ Som konsekvens av detta har nätverksindustrier som energi (elektricitet och naturgas), posttjänster, telekommunikationer, transporter (flyg, sjöfart och järnväg) samt vatten, som traditionellt varit skyddade mot konkurrens och verkat inom nationella eller regionala gränser, genomgått stora förändringar. Medan de flesta europeiska konsumenter tidigare hade få eller inget val i fråga om vem som skulle leverera nätverkstjänster, finns det i dag ett ökande antal företag som verkar i de flesta av dessa industrier.

Även om avregleringen har medfört att det uppstått konkurrens inom nätverksindustrierna, står regleringar fortfarande i centrum för den ekonomiska politiken. I själva verket har konflikterna mellan konkurrens och monopol och mellan marknadskrafter och regleringar givit upphov till många utmanande politiska problem. I denna rapport tas dessa problem upp genom en granskning av tio svåra avvägningar som rör Europas nätverksindustrier. Genomgående föreslås att en omsorgsfull utformning av politiken måste ta hänsyn till dynamiska och långsiktiga aspekter. I annat fall kan investeringar och innovationer påverkas negativt, vilket i sin tur har negativa verkningar för konsumenterna och sysselsättningen.

1.1 Liberalisering: konkurrenshinder

Syftet med att införa konkurrens inom Europas nätverksbranscher är att främja tävlan mellan företag, att förbättra produktiviteten, att ge konsumenterna större valmöjligheter och att åstadkomma lägre priser. Produktivetsförbättringar borde också kunna spela en avgörande roll för att stimulera konkurrens i europeisk industri som helhet. Medan konkurrens har införts eller håller på att införas i dessa branscher är det emellertid flera faktorer som, om inget görs, skulle verka effektivitetshämmande och förta avregleringens fördelar. De tydligast hämmande faktorerna är:

- arvet från monopolen;
- stora inslag av offentligt ägande och statligt stöd;
- politisk och institutionell mångfald;
- »public service«-mål;
- inslag av naturligt monopol (flaskhalsar) inom nätverkens infrastruktur och behovet av samtrafik mellan konkurrerande nätverk.

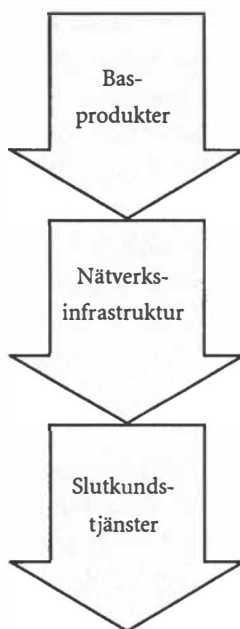
Den förhärskande marknadsstrukturen för nätverkstjänster i Europa under större delen av 1900-talets andra hälft har varit det offentliga monopolet. Konkurrens håller därför nu på att införas i en miljö där det finns stora och ofta dominerande företag på många nationella och regionala marknader. Under det tidiga skedet av liberaliseringen har dessa starka företag befunnit sig i en ställning där de kunnat utöva monopolmakt.

Många av de dominerande företag som verkar inom den europeiska nätverksindustrin är helt statsägda eller majoritetsägda av staten. Eftersom även offentliga myndigheter är starkt involverade i dessa branscher, som privata företag i ökad utsträckning försöker komma in i, uppstår misstankar om partiskhet, särskilt när det gäller fördelningen av anslag för att stödja strukturomvandlingen. De statliga stöden till offentligägda företag granskas mycket noggrant i Europa, men stödets effekt på nya konkurrenter i nätverksindustrierna kan vara förödande.

De femton medlemsstaterna i Europeiska unionen har skilda politiska och institutionella strukturer. En nationell konkurrenslagstiftning som passar ett land kan vara mindre lämpliga i ett annat. Dessutom ökar denna mångfald transaktionskostnaderna för företag och konsumenter när de handlar över gränserna. Om transaktionskostnaderna är betydande, kan konkurrensen bli negativt påverkad.

Ruta 1

De olika nätverksindustrierna har ett antal gemensamma egenskaper. Särskilt utmärks de av att leveranser av varor och tjänster till de slutgiltiga konsumenterna sker genom en »nätverksinfrastruktur«. Ett nätverks infrastruktur består av många olika delar som förbinder uppströms produktionsenheter med kunder nedströms. En typisk nätverksindustri innehåller därför tre beståndsdelar: (i) basprodukter; (ii) en nätverksinfrastruktur; (iii) tillhandahållande av varor och tjänster till konsumenterna. Såsom visas i figur 1 kan dessa sättas samman så att nätverksindustrierna får en vertikal struktur: företag uppströms levererar basprodukter till nätverksinfrastrukturen, och de slutliga kunderna erhåller tjänster av företag som ligger nedströms. När ett företag handhar två eller flera sammanbundna delar i en nätverksindustri är denna vertikalt integrerad (se också figur 3a).



Figur 1 En nätverksindustris vertikala struktur

Många nätverksbranscher tillhandahåller viktiga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Få skulle exempelvis invända mot uppfattningen att tillgång till rent vatten är oundgängligt och ett allmänt samhällsintresse. På grund av den betydelse som vissa nätverksindustrier har, som vattenförsörjningen, tycker många politiker att företag inom nätverksbranscher bör tillhandahålla viss public service. I en del fall kan politiska ingripanden för att åstadkomma detta vara berättigade av rättviseskäl. Vanligen tar sig politiken uttryck i krav på »universal service« (heltäckande samhällsservice eller samhällsomfattande tjänster) dvs. att tjänster skall tillhandahållas på ett heltäckande sätt. I en miljö där konkurrens just introduceras kan sådana krav på heltäckande utbud äventyra konkurrensen, om de hanteras på ett felaktigt sätt.

Till skillnad från de flesta andra branscher krävs inom nätverksindustrierna i regel en viss grad av samarbete mellan konkurrerande företag i form av samtrafik mellan de konkurrerande nätverken. Då nyetablerade företag i regel behöver kunna koppla ihop sin infrastruktur med det dominerande företags nätverk finns det möjlighet för det senare att utnyttja sitt övertag. Dominanten kan vägra tillträde till infrastrukturen eller erbjuda detta på ogynnsamma och diskriminerande villkor. Då en stor del av de kostnader som ett nyetablerat företag har är kostnaden just för samutnyttjande påverkas konkurrensen i betydande grad av villkoren för samtrafik. I själva verket kan konkurrens i många fall endast införas i en nätverksbransch genom att det finns tvingande krav på att samtrafik skall tillåtas.

För att konkurrensen skall bli effektiv är det därför av avgörande vikt att politikerna tar hänsyn till de särskilda konkurrenshinder som finns i dessa branscher.

1.2 Marknadsstrukturens tre faser

Liberaliseringen av Europas nätverksindustrier inleddes på 1980-talet och den har lett till att monopolens betydelse avtagit. Fortfarande samexisterar konkurrens- och monopolinslag i dessa branscher och en avreglering kan kanske till slut leda till att en del av dem får fullt konkurrensutsatta marknadsstrukturer.

Avregleringen av nätverksindustrierna i Europa innebär att de utvecklas från monopol (fas 1) till en blandning av monopol och konkurrens (fas 2) och möjligen till ren konkurrens (fas 3). Dessa tre faser i marknadsstrukturer

ren beskrivs i ruta 2. Här anges vilka branscher och delbranscher som i dag befinner sig i respektive fas.⁴ Det framgår tydligt att bilden är splittrad. Flyg och telekommunikationer är till exempel starkt liberaliserade, men bara delar av dessa branscher har nått fas 3. Naturgas och elektricitet har ännu inte blivit liberaliserade, men båda industrierna bör komma in i fas 2 inom en nära framtid. De flesta branscher eller delbranscher ligger för närvarande antingen i fas 1 eller fas 2 och detta kommer sannolikt att vara fallet under några år framåt. Vad som står klart är att en effektiv konkurrens, fas 3, endast har etablerats inom den fria delen av postbranschen, expressbud m.m.

Ruta 2 De tre faserna i marknadsstrukturen

Fas 1 – Monopol

Tjänster tillhandahålls av ett enda företag och de regleringar som finns syftar till att förebygga missbruk av monopolställningen i konsumentledet.

Flygplatser, hamnar, de flesta järnvägstjänster och järnvägarnas infrastruktur, elektricitet, naturgas, reglerade posttjänster och vatten.

Fas 2 – Monopol och marknadskonkurrens

Konkurrens införs gradvis på en del eller alla marknader och regleringarna fokuseras såväl på om de tidigare monopolföretagen missbrukar sin dominerande ställning i konsumentledet som på samtrafiktjänster, konkurrensrättsliga frågor i samband med nya företags etablering och krav på public service.

Flygplatsernas marktjänster, hamntjänster, viss järnvägsfrakt, de flesta flygtjänster och telefonitjänster på privatmarknaden.

Fas 3 – Marknadskonkurrens

Här är konkurrensen omfattande och allt mer effektiv på en del eller alla marknader. Viss mjuk reglering behövs, som på andra konkurrensutsatta marknader, för att tillförsäkra god handelssed och upprätthålla mål för public service.

Vissa flyg- och sjöfartstjänster, vissa telefonitjänster på företagsmarknaden och fria posttjänster.

Det finns också en avsevärd mångfald i marknadsstrukturen i Europa.⁵ I en del länder, exempelvis Storbritannien, är konkurrensen mer etablerad. I många andra länder, exempelvis Frankrike och Italien, har konkurrens uppstått på senare tid eller ännu inte framträtt. Ägandestrukturen varierar

också. Åtskilliga företag i Europas nätverksindustrier är offentligägda, och ett avsevärt antal har ett blandat offentligt och privat ägande. Ett växande antal nätverksbranscher utmärks av privat ägande.

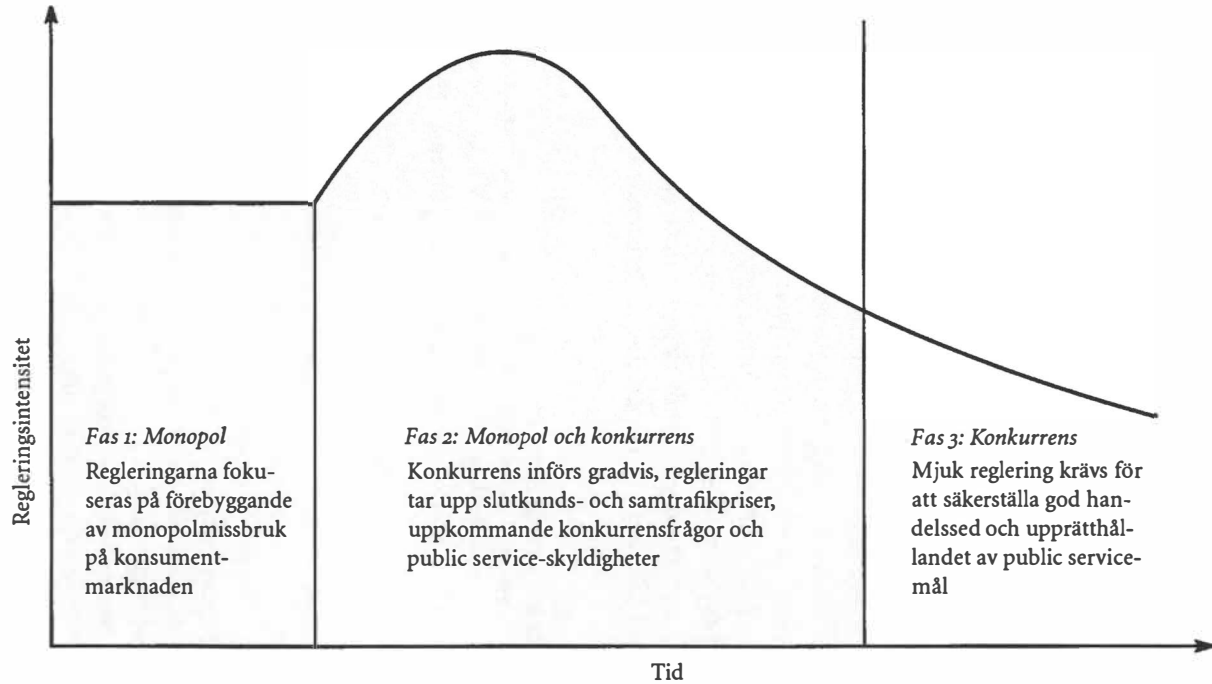
1.3 Regleringarnas intensitet

De flesta bedömare är ense om att det är önskvärt att införa konkurrens i nätverksbranscherna. Dessa branschers vertikala struktur och de konkurrenshämmande faktorer som finns tyder emellertid på att regleringsåtgärder kan krävas för att säkerställa att konkurrensen fungerar effektivt.

Det är fas 2 som kräver störst intensitet i regleringarna. Behovet av regleringar är en följd av förekomsten av både monopol och konkurrens. Många av de kvistiga regleringsproblem som uppkommer i denna fas är relaterade till behovet av samtrafik. Nya företag inträder i en industri och kräver samtrafik med befintliga nätverk (se figurerna 3a och 3c). När infrastrukturerna ägs och drivs av ett vertikalt dominerande företag, som ofta är fallet i Europa, kommer samtrafikproblemen sannolikt att bli allvarliga. Det blir ännu svårare när privata företag vill ha samtrafik med statligt ägda företag, och i Europa genomsyrar det offentliga ägandet nätverksindustrierna.

Det är också i fas 2 som målen för public service behöver omvärderas. När ett monopol tillhandahåller tjänster i fas 1 är det relativt enkelt för politiska organ att ålägga företag att ombesörja vissa förlustbringande tjänster. I hela Europa, före liberaliseringen, var monopolföretag i nätverksindustrierna i regel skyldiga att svara för heltäckande samhällsservice. Tjänsterna finansierades vanligen genom korssubventionering. En del kunder fick med andra ord betala överpris för en tjänst medan andra kunder betalade ett underpris för en annan tjänst. Nya företags inträde förändrade dramatiskt incitamenten för monopolföretagen att ägna sig åt korssubventionering. Därmed krävs en reglering, speciellt i det tidiga skedet av konkurrens, för att säkerställa att målen för public service tillgodoses.

Under fas 2 krävs omfattande regleringar för att ange hur offentligägda företag skall erhålla finansiering. Eftersom liberaliseringen medför att privata företag konkurrerar med offentligägda företag, kommer det att krävas en noggrann granskning av de villkor på vilka kapital ges till offentligägda företag. Detta är speciellt känsligt i Europa därför att många statsägda företag inom nätverksindustrierna har argumenterat för statligt stöd för finansiering av omstruktureringsprogram som gör dem bättre i stånd att konkurrera på de nyligen liberaliserade marknaderna.



Figur 2 Regleringarnas utveckling under marknadsstrukturens tre faser

Konkurrensfrågor, monopolproblem, public service och offentligt ägande i Europas nätverksindustrier är skälen till att det behövs reglering i fas 2. Något paradoxalt är att det därför i början av fas 2, när en nätverksindustri utsätts för konkurrens, krävs mer i stället för mindre reglering. Man kan därför vänta ökad intensitet i regleringarna initialt under fas 2 som följd av exempelvis missbruk av monopol i samtrafiken. Men med tiden torde konkurrensen bli allt effektivare under fas 2 och behovet av regleringar minska.

Om en industri skulle gå in i fas 3 skulle marknaden tillhandahålla de flesta incitament som är nödvändiga för att nå ett önskvärt resultat. Det är emellertid sannolikt att viss reglering fortfarande skulle krävas, som i alla andra konkurrensutsatta branscher, för att tillförsäkra god handelssed.

Den förväntade intensiteten i regleringsaktiviteten över de tre faserna av marknadsstruktur visas i figur 2. Noteras bör alltså att intensiteten i regleringarna stegras till en början i fas 2; intensiteten avtar sedan när konkurrensen är mer fast etablerad. Dessutom ligger regleringsintensiteten i fas 3 under den i fas 1. Det är inte förvånande att en konkurrensutsatt industristruktur har mycket mindre behov av regleringar. När allt kommer omkring är regleringar till stor del en ersättning för bristande konkurrens i faserna 1 och 2.⁶

Ruta 3 Tio svåra avvägningar

Tio svåra avvägningar uppkommer i marknadsstrukturer som befinner sig i fas 2 och komplicerar utformandet av ett regelverk för nätverksindustrierna:

1. Kortsiktiga kontra långsiktiga mål.
2. Effektivitets- kontra rättvisemål.
3. Konkurrens kontra monopol (konkurrens mellan nätverk eller konkurrens enbart mellan tjänsteföretagen nedströms).
4. Långsam kontra snabb liberalisering.
5. Offentligt kontra privat ägande.
6. Sektorsspecifik reglering kontra tillämpning av allmänna konkurrensregler (horisontell reglering).
7. Styrning med regelsystem kontra diskretionär styrning.
8. Permanent kontra temporär reglering.
9. Centraliserad kontra decentraliserad reglering (geografisk reglering).
10. Mjuk kontra hård reglering (vertikal reglering).

De svåra avvägningarna 1 och 2 har att göra med samhällets preferenser, 3–5 berör marknadsstrukturen och 6–10 gäller regleringsstrukturen.

1.4 Tio svåra avvägningar

Den samtidiga närvaron av konkurrens och monopol, konkurrens mellan privata och offentliga företag, samtrafik och public service-mål ger beslutsfattarna flera svåra och utmanande avvägningar att ta ställning till under fas 2. I rapporten identifieras tio sådana avvägningar som kännetecknar regleringsmiljön i Europas nätverksindustrier i fas 2.

1.5 Rapportens struktur

I denna rapport granskas konkurrens och reglering i både ett positivt och ett normativt perspektiv. Genomgående ligger tonvikten på de dynamiska konsekvenserna av politiken. Särskilt granskas förhållandet mellan regleringar, konkurrens och investeringar samt hur marknads- och regleringsstrukturerna utvecklas över tiden. Diskussionen behandlar i synnerhet de avvägningar som måste göras när prioriteringarna råkar i konflikt med varandra.

Rapporten består av två delar: I del 1 granskas de allmänna principerna och i del 2 analyseras telebranschen i detalj. Del 1 är disponerad enligt följande: Kapitel 2 granskar strukturen och den allmänna betydelsen av Europas nätverksbranscher och innehåller även en schematisk framställning av EU-kommissionens politik för de transeuropeiska näten. Kapitel 3 förklarar vilka ekonomiska särdrag nätverksbranscherna har, medan kapitel 4 går in mer i detalj på de avvägningar som måste göras. Kapitel 5 redogör detaljerat för EU:s syn på liberalisering och harmonisering av nätverksindustrierna, och här ges också en historik för dessa branscher och för liberaliseringspolitiken. I detta kapitel återges särskilt Storbritanniens erfarenheter eftersom liberaliseringen där har varit den mest omfattande i Europa.

Kapitel 6 fokuserar på genomförandet av liberaliseringen och utformningen av regleringarna under marknadsstrukturens tre faser. Här behandlas målen för konkurrens och reglering, vilka medel som är tillgängliga för politiska beslutsfattare och frågan om samhällsomfattande tjänster. Del 1 avslutar i kapitel 7 med en diskussion om ramarna, formen och nivån på regleringarna och om regleringarna kan ges en dynamisk utformning. Särskilt fokuseras i detta kapitel på problemet med att regleringen kan komma att tas över av branschen själv (eller vissa företag) och utnyttjas för dess egna syften samt vilken den lämpliga politiska responsen till detta problem är.

Noter

1. Artikel 14.2 (f.d. 7a) i EG-fördraget.
2. EU-kommissionens meddelande om tjänster av allmänt intresse i Europa, EGT C 281, 26 september 1996, s. 3.
3. Om inte annat anges menas med »Europa« i denna bok de länder som ingår i Europeiska unionen (gemenskapen) och med »politik« de åtgärder som vidtas av gemenskapen i sin helhet.
4. Kapitel 5 nedan innehåller fakta om industrin. Se också tabell 2 och figur 5.
5. Se exempelvis ruta 7 för fakta om mångfalden i den europeiska elektricitetsindustrin.
6. I kapitel 7 nedan återkommer en granskning av regleringsintensiteten under de tre faserna.

2.

Nätverksbranschernas struktur och betydelse

2.1 Vertikal struktur

Nätverksindustrierna har tre nyckelelement: uppströms produktion, en infrastruktur och nedströms tjänster (se figur 1). Av detta skäl beskrivs de ofta som vertikala industrier. Uppströms produktion inom naturgasindustrin gäller utvinning av gas, i elektricitetsindustrin kraftgenerering, i flyginindustrin produktion av flygplan osv. I många fall är den uppströms produktionen konkurrensutsatt.

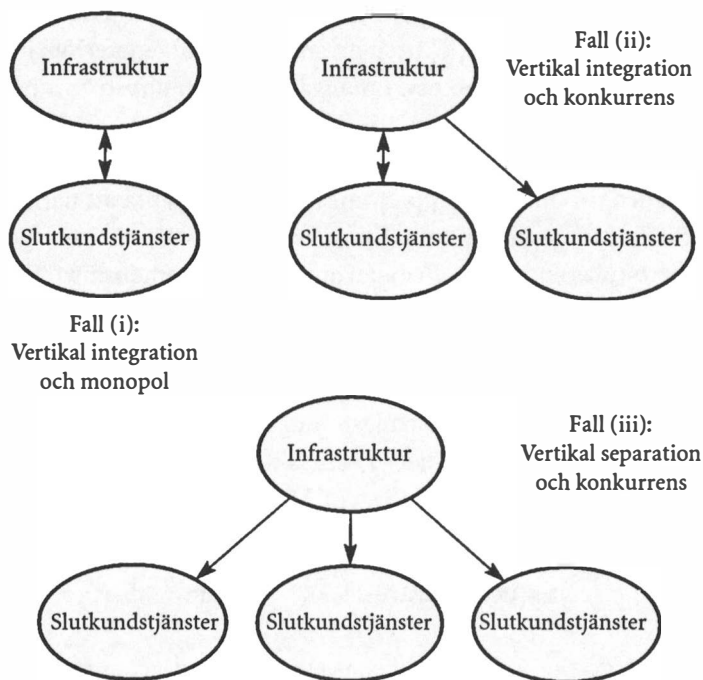
Nätverksbranschernas infrastruktur är en nödvändig insatsvara som kombineras med produkterna uppströms för att möjliggöra att tjänster kan levereras till konsumenterna som finns nedströms. Så till exempel kan flygtjänster erbjudas endast när flygplan används tillsammans med flygplatser och trafikkontrollsystem.

Nätverksbranscherna har många tänkbara industristrukturer, och här nedan förtecknas fem av de mest intressanta fallen. I fallen (i) till (iv) antas det bara finnas en enda nätverksstruktur, möjligen beroende på förekomsterna av naturliga monopol. I fallet (v) antas det finnas livskraftig konkurrens inom infrastrukturdelen av industrin. De fem fallen är:

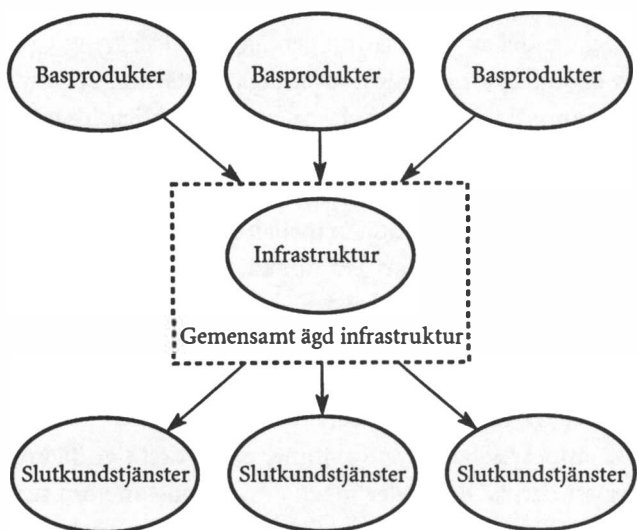
- (i) Vertikal integration och monopol, där ett enda företag bedriver verksamhet uppströms och nedströms och dessutom driver nätverkets infrastruktur.
- (ii) Vertikal integration med konkurrens i verksamheterna uppströms eller nedströms. Detta är likvärdigt med (i) bortsett från att det vertikalt integrerade företaget har konkurrens uppströms och/eller nedströms. I vissa fall kan av det vertikalt integrerade företaget krävas att det skall hålla åtskilda räkenskaper för sina verksamheter, så kallad separat bokföring.
- (iii) Vertikal separation med uppströms konkurrens och/eller nedströms konkurrens, men det företag som verkar inom nätverkets infrastruktur bedriver inte verksamheterna uppströms eller nedströms.

- (iv) Delägarskap där infrastrukturen ägs gemensamt av de företag som konkurrerar i verksamheterna uppströms och/eller nedströms.
- (v) Infrastruktur- eller anläggningsbaserad konkurrens: konkurrerande vertikalt integrerade företag som kan men inte behöver ha samtrafik.

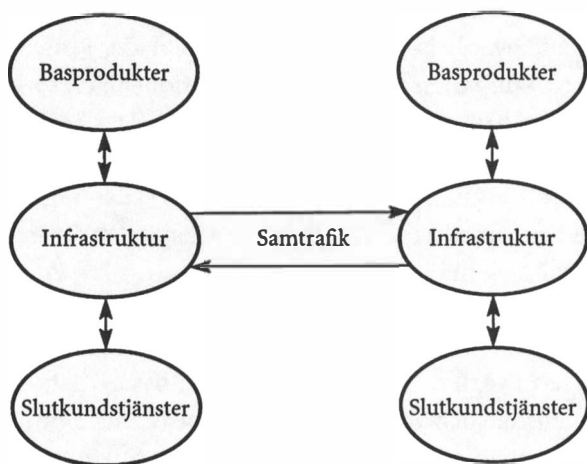
De fem fallen illustreras i figurerna 3a–c, där en enkelriktad pil betecknar den riktning i vilken varor och tjänster flyter mellan *olika* företag och en dubbelriktad pil indikerar ett flöde inom *samma* företag.¹ Figur 3c visar att de båda konkurrerande vertikalt integrerade företagen har samtrafik.



Figur 3a Olika vertikala industristrukturer



Figur 3b Gemensamt ägd infrastruktur, fall (iv)



Figur 3c Infrastruktur- eller infrastrukturbaserad konkurrens, fall (v)

2.2 Nätverksbranschernas betydelse

Nätverksindustriernas produktion utgör cirka 5 procent av Europas BNP och deras totala andel av sysselsättningen ligger också kring 5 procent.² En stor del av produktionen utgör nödvändiga insatsvaror i produktionen på andra håll i ekonomin. De är också i många fall viktiga insatsvaror i konsumtionen. Dessa industriers relativa storlek och betydelse innebär att de har en väsentlig roll att spela för att påverka den europeiska tillväxten och konkurrensen. Den exakta relationen mellan nätverksindustrier och ekonomiskt utfall är emellertid svår att kvantifiera. Flest bevis för att det finns en koppling mellan nätverksindustrier och ekonomiskt utfall härrör från erfarenheter som gjorts i USA. Forskningsresultaten varierar avsevärt och kopplingen är under debatt.

Tidiga studier av nätverksbranschernas betydelse för det ekonomiska utfallet (till exempel Aschauer, 1989) finner en mycket signifikant påverkan. Andra finner att den är liten eller ingen alls, åtminstone om man studerar infrastrukturen av nätverksindustrierna. Så till exempel skattar Hulten och Schwab (1984; se också deras studie från 1991) produktionssamband för tillverkningsindustrin i olika amerikanska delstater i syfte att mäta hur mycket av variationen i tillväxten i förädlingsvärde som kan tillskrivas resurstillväxt (arbete och privat kapital) respektive ökad produktivitet. Det underliggande resonemanget är att eftersom de tekniska framstegen sannolikt var homogena över hela USA kunde bara skillnader i offentligt tillhållna infrastruktur (transporter, kommunikationer etc.) förklara olikheterna i produktivitetstillväxt i de olika delstaterna. (Det är välkänt att den grupp av delstater som kallas »snöbältet« har drabbats av en dramatisk nedgång i de offentliga investeringarna i infrastruktur sedan ungefär år 1968.) Dessa forskare fann emellertid att infrastrukturkapitalet var irrelevant som förklaring till skillnaderna i produktivitetstillväxt.

Senare studier har analyserat inverkan av investeringar i telekommunikationernas och informationsteknikens infrastruktur på produktiviteten och den ekonomiska tillväxten. För att åter använda oss av data från USA, så undersökte Greenstein och Spiller (1995) effekten av telekommunikationernas infrastruktur (mätt som kvantiteten utnyttjade fiberoptiska kablar) på den ekonomiska tillväxten. De fann en positiv och signifikant sådan effekt i en enda bransch (i denna uppstår en produktionsökning med 10 procent vid en fördubbling av mängden fiberoptiska kablar), men över hela tillverkningsindustrin var effekten mindre uttalad.

Lichtenberg (1995) använder företagsdata om IT-investeringar och finner att dessa har mycket höga tillväxteffekter. Röller och Waverman (1998) undersöker effekten av teleinfrastrukturens utbyggnad på den ekonomiska tillväxten. För ett urval OECD-länder och med hänsyn tagen till att det finns en dubbelriktad kausalitet mellan tillväxt och teleinfrastruktur, finner de tecken på att det finns ett positivt orsakssamband på tillväxten. Teleinfrastrukturen bidrar till så mycket som en sjättedel av den ekonomiska tillväxten. För att investeringarna i telekommunikationer skall vara gynnsamma krävs emellertid att den totala infrastrukturen överstiger en viss kritisk nivå.

Även om det finns få noggranna undersökningar som kvantifierar nätverksindustriernas betydelse för den ekonomiska tillväxten, så står det klart att dessa industrier är betydelsefulla för konkurrenskraften. Europa utvecklas måhända mot att bli en inre marknad, men regionens ekonomiska potential hämmas otvivelaktigt av det lappverk av infrastruktur som transporter, energi och telekommunikationer utgör. Dessa har utformats och byggts upp enligt de enskilda ländernas behov vid en tidpunkt då deras ekonomier var mindre beroende av varandra än de är nu. Ett resultat av detta är att många länkar saknas. En del är fysiska, som motorvägar som slutar vid de nationella gränserna. En del är tekniska, som telefonlinjer som inte kan vidarebefordra avancerad elektronisk kommunikation.

Dessa brister i Europas nätverk har gjort att de politiska beslutsfattarna har styrt resurser för att förbättrad förbättra kompatibiliteten över medlemsstaternas gränser. Detta investeringsprogram är en del av EU:s transeuropeiska nät (se ruta 4). Programmet för stöd till de transeuropeiska näten skall slutföras år 2000. Åtgärderna innefattar, bland mycket annat, utvecklingen av naturgas-, elektricitets- och järnvägsnät över gränserna. Till dessa hör kraftöverföring mellan Frankrike och Italien samt Frankrike och Spanien, och naturgasnät i Grekland och Portugal. Enbart inom energisektorn finns 74 projekt av gemensamt intresse, och de representerar en total investering på 18 miljarder euro. En stor del av investeringarna står företag inom energisektorn för, men i vissa fall har stöd givits.

Initiativet till transeuropeiska nät underlättar större ekonomisk integration i Europa och lägre transportkostnader i nätverken gynnar europeisk konkurrenskraft. Men den empiriska litteraturen tycks visa att främjandet av storskaliga nätverksinvesteringar genom sådana offentligt stödda initiativ inte nödvändigtvis är av godo för tillväxt och sysselsättning.

Ruta 4: Transeuropeiska nätverk (TEN:s)

EU:s ministerråd beslutade i slutet av 1993 att påskynda utvecklingen av transeuropeiska nät. Rådet enades om EU-kommissionens slutsats i vitboken om *Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning: Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet*. Där skriver man att de transeuropeiska näten har stor betydelse för målsättningen att markant minska arbetslösheten till år 2000.

Fördraget om Europeiska unionen, som trädde i kraft i november 1993, satte upp de transeuropeiska näten för transporter, energi och tele som formella EU-mål. I artikel 155 (f.d. 129c, se appendix 1 till denna rapport) i EG-fördraget formuleras tre väsentliga uppgifter för gemenskapen:

- att anta specifika riktlinjer som bland mycket annat skall precisera projekt av gemensamt intresse;
- att vidta nödvändiga åtgärder, inklusive teknisk standardisering, för att säkerställa att nätverken är kompatibla;
- att stödja projekt av gemensamt intresse via genomförbarhetsstudier, lånegarantier eller räntesubventioner.

De ekonomiska skälen för sådana initiativ är trefaldiga:

- att bidra till att förbättra tillväxt och sysselsättning;
- att påskynda de europeiska marknadernas integration och underlätta konvergensen mellan skilda europeiska regioner;
- att förbättra europeisk konkurrenskraft visavi resten av världen genom att påskynda introduktionen av ny teknik och minska kostnaderna, speciellt transportkostnaderna.

Noter

1. Produktionen uppströms är inte beaktad i figur 3a, men det är enkelt att inkludera denna.
2. Se Network Industries and Public Service, Institut d'Economie Industrielle, Toulouse, slutrapport, juli 1997, framlagd för EU-kommissionens GD II.
3. Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning: Utmaningarna och vägarna in i 2000-talet. Vitbok. Stockholm: Finansdepartementet och Europakommissionens delegation i Sverige, 1994, KOM (93) 700, december 1993.

3.

Ekonomiska särdrag för nätverksindustrier

Nätverksindustrierna uppvisar en rad speciella ekonomiska särdrag, som påverkar om och hur de bör regleras. Även om inte *alla* nätverksindustrier uppvisar *alla* de egenskaper som diskuteras i detta kapitel, är *alla* nätverksindustrier underkastade åtminstone *några* av dessa särdrag.

3.1 Särdrag för infrastrukturen

Nätverkens infrastruktur består i regel av en samling noder förbundna genom transportlänkar. I kraftindustrin är noderna kraftverk och konsumenter, och transportlänkarna är de ledningar som överför elektriciteten från kraftverken till konsumenterna. I flygindustrin omfattar infrastrukturen flygplatser och trafikkontrollsystem.

Investeringar i nätverkens infrastruktur har ofta två viktiga kännetecken:

- de är irreversibla;
- de är odelbara.

När man installerar en infrastruktur för ett nätverk krävs mycket stora investeringar, som kräver mycket kapital i början och som är fasta och irreversibla. I naturgasindustrin exempelvis kräver infrastrukturen dyra rigggar, nationell högtrycksdistribution, pipelines för lagring och regional och lokal lågtrycksdistribution. Installationen av denna infrastruktur är extremt dyrbar och många av nätverkskomponenterna är när de väl installerats irreversibla. I många fall beror detta på att det finns få alternativa användningar för tillgångarna. Om ett kärnkraftverk skulle stängas, kommer merparten av investeringarna sannolikt inte att vara till nytta någon annanstans.

I många fall är investeringarna i nätverkens infrastruktur odelbara. Typiska exempel är flygplatser och järnvägsförbindelser mellan storstäder. Odelbara investeringar förklarar ytterst den storskalighet som gör en del nätverk till naturliga monopol (se avsnitt 3.2 nedan).

Eftersom investeringarna ofta är irreversibla, innebär det att tillgångarna kan bli strandsatta. Tillgångarna kan under förändrade omständigheter inte återbetala sina kostnader. I detta avseende kan nätverkstillgångar betraktas som specifika för det nätverk som de är byggda för.

Ansatzerna till avreglering i Europa har ökat risken för strandsatta kostnader. Dessa kan uppkomma efter en reform av ett regleringssystem, när de kostnader som lagts ner på en viss tillgång inte kan återvinnas. Joskow (1996) definierar sådana strandsatta kostnader som skillnaden mellan de intäkter som kan erhållas i en reglering A för att täcka kostnaderna för gjorda investeringar och de intäkter som flyter in i framtiden enligt en annan reglering B. Denna mellanskillnad representerar kostnader som blir strandsatta vid liberaliseringstillfället. Det är framför allt stora och fasta investeringar, som exempelvis i kraftverk, som kan leda till avsevärda strandsatta kostnader.

Långsiktiga kontrakt som undertecknats före liberaliseringen, till exempel »take-or-pay«-kontrakt inom naturgasindustrin, kan också resultera i kostnader som inte täcks. Strandsatta kostnader kan naturligtvis även vara positiva, exempelvis om en liberalisering lyfter bort vissa hinder och därmed förbättrar verksamhetens lönsamhet.

3.2 Naturliga monopol

Naturliga monopol är mer sannolika bland nätverksbranschernas infrastrukturverksamheter på grund av stordrifts- och samproduktionsfördelar. Stordriftsfördelar förhärskar eftersom kostnaderna för de stora odelbara investeringar som krävs för att installera en infrastruktur för nätverk överväger de relativt låga kostnaderna för att transportera tjänster via nätverket. Så snart ett nätverk för telekommunikationer har upprättats, och det därmed finns gott om kapacitet, blir marginalkostnaden för ett telefonsamtal mellan två konsumenter mycket liten och nära noll. De flesta typiska nätverksindustrier kännetecknas av att ha höga fasta kostnader och låga marginalkostnader. De genomsnittliga kostnaderna minskar således när produktionen ökar.

Dessutom producerar nätverksindustrierna ofta många olika tjänster från ett och samma nätverk. Detta syns tydligt i telekommunikationsindustrin. Där delar telefonsamtal och datatrafik en gemensam infrastruktur. Den tillkommande kostnaden för en ny tjänst är relativt låg för ett företag som redan

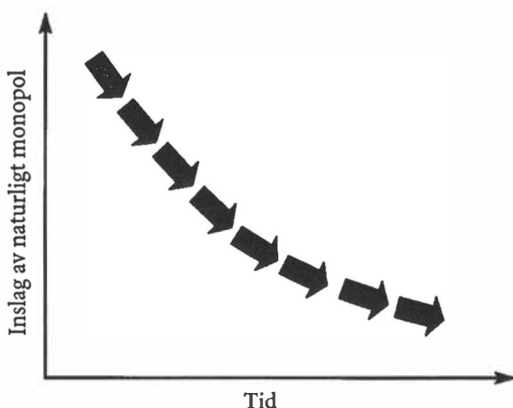
har en utbyggd infrastruktur, medan de kostnader som drabbar ett nytt företag är relativt höga då kostnadsökningen inkluderar en duplicering av nätverkets infrastruktur. Kostnaden i det senare fallet kallas *stand alone*-kostnad, dvs. kostnaden för ett nytt företag som skall stå på egna ben. Om det finns samproduktionsfördelar kommer den tillkommande kostnaden för ett etablerat företag att vara lägre än *stand alone*-kostnaderna. Sådana kostnadskaraktäristika för ett nätverks infrastruktur resulterar i naturliga monopol.

Den föregående analysen behandlar nätverkets infrastruktur som om det vore en ostrukturerad massa. Nätverkens infrastruktur består emellertid mycket ofta av många olika verksamheter, som ibland kan innefatta tusentals skilda delar. Inom järnvägsindustrin exempelvis omfattar infrastrukturen spår, signaler, stickspår, signalsystem, biljettsystem, tunnlar, stationer, strömkällor, broar etc. Beroende på lokalisering och varje enskild dels storlek inom ett typiskt järnvägsnätverk kan delar av infrastrukturen vara klassiska naturliga monopol, medan andra delar kanske inte är några naturliga monopol alls. Därför kan vissa delar av nätverket vara ineffektiva att duplicera.

En kontrast till detta utgörs av telekommunikationer där efterfrågan har vuxit snabbt under senare år, och kostnaderna har fallit betydligt. Detta har gjort det möjligt att duplicera delar av nätverkens infrastruktur, speciellt vad gäller högkapacitetsnät mellan tätorter. När så är fallet kan det vara möjligt att införa konkurrens i en nätverksindustri, något som redan har hänt inom telekommunikation.

Naturligtvis påverkas nätverksindustrier av tekniska innovationer, och dessa kan få dramatiska konsekvenser på deras struktur. Vad som händer i många nätverksindustrier är att inslaget av naturligt monopol i infrastrukturen får en successivt minskad betydelse. Inom telekommunikation har förändrade tekniska omständigheter tillåtit en långt större konkurrens än tidigare. I vissa andra nätverksindustrier har utvecklingen varit mindre dramatisk.

Vatten är nog den nätverksindustri där inslaget av naturligt monopol förblir tungt och i stort sett statiskt. Få människor skulle hävda att en duplicering av nätverken vore effektiv inom vattenindustrin. Inte desto mindre är konkurrens möjlig inom delar av denna industri, speciellt inom de områden som tar hand om avloppsvatten.



Figur 4 Utveckling över tiden av inslag av naturligt monopol.

Den senaste tidens utveckling har påverkat hela nätverksindustrin och resulterat i en minskande betydelse för de naturliga monopolen, som figur 4 indikerar. Den fortsatta förekomsten av naturliga monopol i vissa delar av nätverken och i delar av en nätverksindustri och i några fall i många delar av nätverksindustrin komplicerar även i fortsättningen regleringsmiljön.

3.3 Oligopol

Även där konkurrens är möjlig mellan företag som har en egen infrastruktur, tenderar de för nätverksbranscherna irreversibla villkoren, att möjliggöra verksamhet för endast ett fåtal företag. Sannolikt gäller också att marknadsvillkoren i den industristruktur som beskrivs i figur 3c (i kapitel 2), är oligopolliknande. Enligt Sutton (1991) är en hög grad av marknadskoncentration trolig inom nätverksindustrier, trots att intensiv konkurrens kan uppstå i tjänsteledet. Detta beror på de avsevärda irreversibla kostnader både för anläggningar och för forskning och utveckling som måste läggas ned i nätverken innan man kan starta någon försäljning.

En industri med irreversibla investeringar är utsatt för risken att försäljningen inte kommer att generera tillräckliga intäkter för att täcka utgifterna. Om konkurrensen blir intensiv i framtiden, förväntar sig företagen prisfall, och ju fler företag som inträder i en industri, desto intensivare kommer konkurrensen sannolikt att bli. Därför kan ett företag som tänker investera i

infrastruktur avskräckas från att träda in på marknaden om det förutser att den framtida konkurrensen kommer att erodera intäkterna och resultera i förluster. Mönstret är att ju större de irreversibla investeringarna är, desto svagare blir incitamenten för företagen och desto färre företag väljer att delta.

Ruta 5 Flygbolagens databokningssystem och oligopol

Den 22 december 1993 utfärdade EU-kommissionen en förordning (EG) 3652/93 (EGT L 333, 31 december 1993) om tillämpningen av artikel 85.3 i fördraget på vissa kategorier av avtal och överenskommelser mellan företag med avseende på datoriserade bokningssystem för lufttransporttjänster. Dessa bokningssystem erbjuder utförlig information om flygmöjligheter, prisalternativ och platstillgång. De kan även användas för bokningar, att ställa ut biljetter och embarkeringskort. Kort sagt, bokningssystemen är en kritisk resurs i industrin och kan influera konsumenternas val.

För att underlätta rättvis konkurrens är det naturligtvis nödvändigt att uppgifter om flygtidtabeller och biljettupplysningar är kompletta och felfria. Men enligt EU-kommissionen är marknaden för datoriserade bokningssystem sådan att få europeiska företag på egen hand skulle kunna genomföra de investeringar och uppnå de stordriftsfördelar som krävs för att konkurrera med de nuvarande mer avancerade systemen. Därför skulle de flygbolag som redan hade ett datoriserat bokningssystem sannolikt ha en komparativ fördel. För att motverka detta gav kommissionen tillstånd till samarbete. Samarbetet var underkastat regler som skulle säkerställa att ingen diskriminering skedde mellan moderföretag och deltagande lufttrafikföretag. Kommissionen uttalade i förordningen: »För att upprätthålla konkurrensen på en oligopolistisk marknad måste dessutom abonnenterna ha möjlighet att gå över till ett annat system med kort varsel och utan sanktioner«. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1994 och upphörde att gälla den 30 juni 1998.

Koncentrationen i nätverksindustrierna kan också stärkas genom fördelar av att ha varit först på plan. I Europas nätverksindustrier innebär arvet av offentlig kontroll och givande av exklusiva rättigheter vanligen att det existerar dominerande företag som tidigare varit offentliga monopol. Dessa företag har varit verksamma under lång tid och är kända för konsumenterna. Sådan förtrolighet kan leda till tröghet från konsumenternas sida, särskilt om det kostar något för konsumenterna att byta till en annan leverantör. Dessa byteskostnader kan vara särskilt starka inom telekommunikationsin-

dustrin, där s.k. nummerportabilitet fortfarande inte är allmänt förekommande, dvs. vid byte av telebolag kan man inte ta med sitt telefonnummer. Stora företag som redan är inne på marknaden kan också ha bättre möjlighet att utnyttja potentialen i forskning och utveckling.

Fastän betydelsefulla fördelar ofta existerar för stora dominerande företag, kan det också finnas nackdelar, vilket kan göra det lättare för företag att gå in på marknaden. Till exempel kan stora dominerande företag vara otillräckligt flexibla och ha svårt att förändra sin strategi, särskilt när de övergår från det offentliga monopolets kultur till konkurrens. I de branscher där tekniken förändrats dramatiskt kan dessutom dessa företag eventuellt ha ett föråldrat kapital, medan nykomlingar kan välja en toppmodern teknik.

3.4 Samtrafik och prissättning på access

Som kapitel 1 och 2 visade kan en nätverksindustri karaktäriseras av att den har tre komponenter: en verksamhet uppströms som levererar och/eller tillverkar basprodukter, nätverkets infrastruktur och de företag nedströms som producerar tjänster. Om alla tre delarna av industrin sköts av ett enda företag (fall [i] i figur 3a, det vertikalt integrerade monopolet), kan regleringen naturligt fokuseras på de konsumentpriser som sätts av företaget. Det viktigaste syftet med en prisreglering i ett sådant fall är att säkerställa att priserna sätts till marginalkostnaderna, med lämpligt påslag för gemensamma kostnader för att förhindra att företaget missbrukar sin monopolställning.

Andra fall som kan uppstå är att det finns konkurrens nedströms och en monopoliserad infrastruktur. Med den vertikalt integrerade industristrukturen (fall [ii] i figur 3a), konkurrerar det vertikalt integrerade företaget som driver infrastrukturen med företag nedströms som bara producerar tjänster. Infrastrukturföretaget kan då använda sin monopolmakt i infrastrukturen i konkurrensen nedströms. De kan höja konkurrenternas kostnader genom att ta ut alltför höga avgifter för användning av infrastrukturen och därmed stänga ute dessa. Genom att göra så kan det alltså vinna fördelar gentemot dotterbolagets konkurrenter nedströms. Detta innebär att villkoren för konkurrenternas rätt att utnyttja infrastrukturen måste granskas noggrant för att förhindra monopolmissbruk.

Några debattörer hävdar att vertikalt integrerade företags möjligheter att praktisera utestängning kan försvåras genom separat bokföring av kostnaderna för samtrafik. Separat bokföring får dock liten betydelse, om inte

infrastrukturen och de övriga delarna av verksamheten är strikt åtskilda från varandra och kostnaderna går att verifiera. Krav på separat bokföring är därför sällan ett starkt regleringsmedel, eftersom det inte nödvändigtvis påverkar beteendet i ett integrerat nätverksföretag. Det integrerade företaget kan t.ex. sätta en accessavgift för sitt eget dotterbolag, som verkar på tjänstemarknaden nedströms, som motsvarar avgiften för de andra företagen nedströms; dotterbolaget kan ändå i praktiken handla som om dess avgift var lägre i vetskap om denna konkurrensfördel, eftersom ett sådant agerande leder till större vinster i företaget som helhet. En avgift för access inom ett integrerat företag fungerar i mångt och mycket som ett internpris i ett stort företag.

För att övervinna sådana problem med otillbörlig diskriminering och utestängning hos integrerade infrastrukturföretag är det vanligtvis önskvärt att dela upp dem för att åstadkomma en strukturell eller vertikal separation. Naturligtvis förutsätter detta att de eventuella förluster som därmed uppstår genom förlorade samproduktionsfördelar mer än uppvägs av de minskade regleringskostnader som uppkommer genom den större transparens som separationen kan innebära.

Vertikal separation (fall [iii] i figur 3a innebär att alla företag i de konkurrensutsatta sektorerna har samma konkurrensvillkor). Det finns ingen anledning att det företag som tillhandahåller infrastrukturen bör gynna något företag nedströms. Det viktigaste problemet som uppkommer här gäller vilken accessavgift som sätts av monopolföretaget.

Regleringar på detta område behöver därför koncentreras på infrastrukturföretagets accessavgift. För att bevara incitament för investeringar är den viktigaste utmaningen vid utformning av en reglering i detta sammanhang att välja lämpligt avkastningskrav, dvs. hur mycket infrastrukturföretaget bör få erhålla på sin tillgång. Detta kräver en uppskattning av företagets risk-exponering, vilken är lättare att göra om företagets aktier är föremål för aktiv börshandel.

En alternativ industristruktur är gemensamt ägande (fall [iv] i figur 3b), men när det gäller prissättning på access till nätverket är detta fall ekvivalent med industristrukturen (iii). I detta fall har de konkurrenter som gemensamt äger infrastrukturen intresse att sätta en hög accessavgift. Detta beror på att en högre accessavgift innebär att priserna kan höjas på slutkundsmarknaden i och med att accesskostnaderna utgör en stor del av de totala kostnaderna (för t.ex. telekommunikationer kan den uppgå till 40 procent

eller mer). Om företagen konkurrerar bort vinsten från slutkundsmarknaden, men delar på infrastrukturföretagets vinst kan det löna sig att ta ut höga accessavgifter. I själva verket kan gemensamt ägande leda till monopolutfall, och därmed är en reglering av accessavgifterna också nödvändig.

Fallen (i)–(iv) har alla ett enda företag som tillhandahåller infrastrukturen. För många nätverksindustrier, framför allt elektricitet, naturgas och järnvägar, kommer det bara att finnas en enda leverantör i varje region. Inom vissa industrier, framför allt inom telekommunikation, är det sannolikt att industristrukturen blir som i fall (v) i figur 3c: konkurrerande vertikalt integrerade företag eller infrastrukturbaserad konkurrens.

Så till exempel omfattar konkurrensen i taltelefoni också kabel-TV-företag, traditionella telekommunikationsföretag och i allt högre omfattning mobil- och trådlös telefoni. På grund av att starka privata och samhälliga fördelar är förenade med samtrafik mellan olika telefonnät (se avsnitt 3.5) kommer sådana konkurrerande företag i typfallet att förbinda sina nätverk. Detta har i själva verket varit en trend i internationell telefoni i många decennier. När det finns flera förbundna infrastrukturer inom nätverket med varor och tjänster som går i båda riktningarna, ger detta upphov till vad som kallas ett tvåvägs samtrafikproblem (se avsnitt 6.5.8 nedan). När det som i den diskussion som här förts endast finns en infrastruktur i nätverket talar man om ett envägs samtrafikproblem.

Ett bra exempel på tvåvägs samtrafik uppkommer ofta i sjöfarten. Anta att det finns två konkurrerande färjeföretag, S_1 och S_2 som verkar på en rutt som förbinder A och B. Verksamheten med färjeservice är en nedströms del av industrin, och infrastrukturen omfattar hamn och hamnanläggningar. Låt oss anta att varje företag är vertikalt integrerat, men att företaget S_1 äger infrastrukturen i A och företaget S_2 äger infrastrukturen i B. Varje företag behöver alltså bestämma en accessavgift som gäller när det andra företaget skall använda dess hamnanläggningar. Eftersom det har en monopolställning är det knappast förvånande att det sätter accessavgiften högre än de faktiska kostnaderna. I konsumentledet kan däremot konkurrensen tänkas vara mycket intensiv, så att priserna där hamnar i nivå med kostnaderna, men dessa kostnader inkluderar naturligtvis den accessavgift som sätts av det andra företaget.

I detta enkla exempel kan man alltså vänta att trots att slutkundspriserna motsvarar kostnaderna, att båda företagen inte desto mindre tar ut en oskälig vinst genom höga accessavgifter. Monopolresultat kan med andra ord

uppkomma trots livaktig konkurrens nedströms. Om infrastrukturen således är en oundgänglig facilitet, i betydelsen att det inte finns någon alternativ anläggning som kan användas och om företagen är vertikalt integrerade, så löser inte konkurrens nödvändigtvis problemet med accessavgifterna.¹ Därför behövs troligen en reglerande översyn även i fall med industristruktur (v).

Höga accessavgifter kan leda till att företag tvingas duplicera nätverksresurser för att kunna nå kunder utan att använda den befintliga infrastrukturen. Även om denna möjlighet kan försvaga ställningen för det företag som säljer access till infrastrukturen leder det inte desto mindre till en onödig användning av resurserna. En sådan ineffektivitet kan vara ett nödvändigt ont i en konkurrensutsatt miljö, men när den som tillhandahåller infrastrukturen skyddas av offentligt ägande och exklusiva rättigheter, som ofta är fallet i Europa, kan det innebära en betydande ineffektivitet. I stället för att i detta fall släppa fram en duplicering, som skulle kunna öka konkurrensen och därför pressa ner slutkundspriserna, kan det vara bättre att förändra de incitament som ligger bakom det existerande infrastrukturföretagets agerande.

3.5 Nätverksexternaliteter

Flera olika typer av externa effekter är av betydelse för konkurrensen och regleringspolitiken i nätverksindustrierna.² Sådana externa effekter finns i nätverk när *en* aktörs verksamhet påverkar andra nätverksaktörer. Så till exempel kan en person som ringer ett telefonsamtal erhålla fördelar eller föra över kostnader på andra användare. En sådan s.k. klubbexternalitet uppkommer när värdet av en användares tillgång till ett nätverk ökar med det totala antalet användare av nätverket. Så kan till exempel värdet av att vara ansluten till ett visst telefonnätverk öka med antalet andra abonnenter som tillhör det.

En del nätverksindustrier har emellertid inga sådana positiva externaliteter. De kan rent av ha negativa externa effekter. Exempel på detta är när det uppstår trafikstockningar på vägar och i luftfarten.

Externa effekter i nätverk kan i princip leda till vad som kallas »multipla jämvikter«. Om det bara finns några få användare i ett nätverk, kan det vara föga lockande för andra att ansluta sig därför att klubbeffekten är för liten – det finns inte nog medlemmar i klubben för att det skall vara lönsamt att ansluta sig. Om det emellertid finns många användare kan det avskräcka nya

medlemmar genom att de blir rädda för trängsel.

Klubbexternaliteten är starkt beroende av storleken på nätverkets infrastruktur. För en given storlek på ett nätverk kan klubb effekterna vara mycket tydliga initialt när antalet användare är litet och sedan växer i antal. Men förr eller senare leder ökat medlemsantal till trängsel och därmed blir den totala klubb effekten mindre och till slut kanske rent av negativ.

En annan typ av externa effekter inträffar när ett nätverk har s.k. spillover-effekter. Detta kallas ibland investeringsexternaliteter.³ Dessa uppkommer när förekomsten av ett nätverk på ett visst område ger upphov till en verksamhet som spiller över i aktiviteter även utanför nätverket. Uppenbara exempel på detta är integrerade transportsystem som möjliggör effektiv tillgång till marknader, snabb och pålitlig infrastruktur för telekommunikationer osv. Förekomsten av spillover-effekter används ofta för att motivera stora infrastrukturprojekt, sådana som EU:s program för transeuropeiska nät.

3.6 Koordinering, standardisering och kompatibilitet

I typfallet finns naturliga monopol i en nätverksindustris infrastruktur, medan konkurrens ofta är möjlig uppströms och nedströms. När det skulle kunna finnas många olika företag som önskar leverera till ett nätverk och många som skulle kunna förse kunderna med tjänster, kan detta utgöra samordningsproblem för nätverksoperatören. I t.ex. energisektorn, där leveranssäkerheten och nätverkets integritet är viktiga faktorer, kan detta vara en komplicerad uppgift.

För att koordineras kilda leverantörer och deras utnyttjande av ett nätverk bör man helst utnyttja marknadsmekanismerna eftersom detta är vad marknaden är speciellt bra på. På t.ex. den nordiska elmarknaden använder man en »poolmekanism« för att göra detta (se ruta 6). Emellertid kan det finnas avsevärda transaktionskostnader förknippade med att hantera en marknadsmekanism som ett poolsystem. Om koordinationen är relativt dyrbar, kan konkurrensen uppströms och nedströms påverkas negativt. Ett vertikalt integrerat monopolföretag har nämligen möjlighet att internalisera de svårigheter som uppstår vid konkurrens.

Där det skulle kunna finnas många olika användare av ett nätverk och många olika nätverk ligger det ofta avsevärda fördelar i att etablera en gemensam standard mellan nätverken för att få till stånd samtrafik. Starka klubbexternaliteter kan bara utnyttjas vid samtrafik, som medger att de deltagande nätverksoperatörerna kan sammanlänkas. Inom den digitala mobil-

telefonin tillförsäkrar t.ex. GSM-protokollen teknisk enhetlighet tvärs över Europas olika nätverk, vilket underlättar samtrafik. Det har även gjort det möjligt för användarna att förflytta sig, något som utnyttjas i hög grad, och därmed uppmuntrat till större användning av mobiltelefonitjänster.

Framgången för GSM som industristandard var i stor utsträckning beroende av samarbetet i hos telefontillverkarna. Samarbete skulle dock kanske inte alls ha kommit till stånd utan EU-kommissionens initiativ.⁴ Fördelarna med att genomföra en standard är att man tar tillvara både nätverksexternaliteter och möjligheten till stordriftsfördelar, men samtidigt minskar den tekniska variationsrikedomen. Om »fel« standard väljs, kan tjänsterna bli mindre effektiva än om ingen standard alls hade valts.

Ruta 6 Nord Pool – spotmarknad för el

Sedan januari 1996 har det funnits en gemensam norsk-svensk spotmarknad för el, där stora köpare och säljare handlar el på timbasis. Medan spotmarknadshandeln bestämmer över tillgänglig produktionskapacitet, är nätooperatörerna, *Statnett* i Norge och *Svenska Kraftnät* i Sverige, ansvariga för den kortsiktiga stabiliseringen av frekvenser och spänning i kraftsystemet. Spotmarknaden sköts av Nord Pool, som är ett självständigt företag ägt av Statnett och Svenska Kraftnät. Nord Pool är öppet för alla säljare och köpare som rättar sig efter Nord Pools regler, men det finns ingen skyldighet att köpa eller sälja elektricitet via Nord Pool. Ungefär två tredjedelar av leveranserna av el i Norge och Sverige är grundade på bilaterala kontrakt.

Nord Pools spotmarknad är mycket enkelt organiserad. Fram till klockan 12 dagen före en leverans kan säljare och köpare ge bud som anger vilken mängd energi de vill köpa eller sälja på skilda prisnivåer under var timme av dygnet. På basis av dessa bud konstruerar Nord Pool aggregerade efterfråge- och utbudsfunktioner för varje timme och beräknar de priser som ger jämvikt på marknaden. De handelsposter som accepteras avslutas till dessa jämviktspriser. Formellt säljer säljarna kraft till Nord Pool, medan köparna köper från Nord Pool. Ur säljarens synvinkel finns det ingen risk för att köparen inte kan betala för leveransen, och ur köparens synvinkel finns det ingen risk för att säljaren inte kan leverera.

Nord Pool sköter också ett antal terminsmarknader. De kontrakt som handlas på terminsmarknaden är helt finansiella till sin natur. De syftar till att förse köpare och säljare med möjligheter att säkra sig mot de prisrisker som förekommer på spotmarknaden. Kontrakten på terminsmarknaderna är mycket standardiserade och definierade i ett bestämt antal megawatt av el för leverans under en given framtida vecka. De för närvarande tillgängliga terminskontrakten gör det möjligt att säkra elpriser upp till tre år i förväg.

3.7 Arvet av monopolstyrning

Problemen med naturligt monopol och public service-målen har använts för att legitimera offentlig kontroll av de flesta av Europas nätverksindustrier. När emellertid de villkor som har påverkat dessa industrier förändrades på senare tid, blev det allt mindre önskvärt att driva verksamheten i stora offentligägda företag med exklusiva rättigheter. Som en konsekvens av tidigare förd politik är emellertid många av nätverksindustriernas slutkundsmarknader liksom även de intermediära marknaderna höggradigt koncentrerade. I många fall finns ansvaret för tjänsteproduktion i en given region hos ett enda företag, den offentliga leverantören. I ett läge när man startar reformer som syftar till att främja fri konkurrens är marknaden därför oundvikligen dominerad av gamla etablerade monopol.

Problemet med det kvardröjande monopolsystemet kan angripas med en rad olika åtgärder. Det kan finnas fördelar med att dela upp det dominerande företaget i ett antal mindre företag (horisontell separation). Så har man gjort med kraftproduktionen i Storbritannien. I ett sådant fall måste fördelarna med att introducera en mer effektiv konkurrens vägas mot kostnaderna för att ge upp samproduktionsfördelar. Ett alternativ är att ställa krav på den dominerande aktören att minska sin marknadsandel under en tid. Så skedde också i den brittiska gasindustrin.

En annan fråga som berör de tidigare monopolen är samhällseliga rättvisesträvanden inom nätverksindustrierna. När man insåg fördelarna med »spillover« från stort användande av vissa nätverkstjänster, ville man föra, och vill fortfarande föra, en politik som främjar större tillgänglighet och det till överkomliga priser. Frågan om krav på samhällsomfattande tjänster och public service tas upp i kapitel 6.

3.8 Konvergens

Konvergens mellan branscher förekommer i Europas nätverksindustrier till följd av

- tekniska förändringar;
- förändringar i marknadsstrukturen;
- politiska beslut.

Teknisk konvergens förekommer i industrier som telekommunikation, då den blir närmare förknippad med IT- och TV-industrin. Som del 2 av denna

Ruta 7 Olikheter i europeiska nätverksindustrier

Nätverksindustrierna inom EU uppvisar många olika ägarformer och vertikala strukturer. Det beror bl.a. på faktorer som marknadens storlek, befolkningstätheten, geografiska överväganden och politiska hänsynstaganden. Den omfattande variationen i de europeiska nätverksindustrierna kan illustreras av kraftindustrin. Det finns sammanlagt femton olika elsystem i EU. Dessa har några gemensamma kännetecken:

- *marknadens storlek*

De stora systemen är på över 100 000 gigawattimmar – de finns i Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland. Till de medelstora systemen hör Belgien, Danmark, Finland, Grekland, Nederländerna, Portugal och Österrike. De mindre systemen innefattar Irland och Luxemburg.

- *handel*

Luxemburg intar en särställning, då landet till 95 procent importerar el från Tyskland och Belgien. Andra medlemsstater som hade betydande import år 1994 i relation till konsumtionen som helhet var Finland (9 procent), Italien (14 procent) och Nederländerna (12 procent). Frankrike är den avgjort största exportören av el (16 procent av konsumtionen år 1994). Tyskland handlar livligt med de omgivande länderna Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Schweiz och Österrike.

- *ägarstrukturer*

Över hela EU kan ägarstrukturerna vara mycket komplexa. De innefattar olika system av offentligt ägande (lokalt, kommunalt, delstatligt och statligt) liksom privata företag och offentlig-privata partnerskap. Åtta av medlemsstaterna har i huvudsak offentligt ägande, medan privat ägande eller en blandning av offentligt och privat ägande överväger i övriga sju system. Rent privata ägarförhållanden är undantag och påträffas bara i Belgien och Storbritannien.

- *vertikal struktur*

Vertikalt integrerade system som kopplar samman produktion, transmission, distribution finns i Frankrike, Grekland, Irland och Italien. Luxemburg har ingen produktionskapacitet alls. Portugal, Spanien och Sverige har vertikalt separerade industrier. Systemet i Storbritannien är emellertid mer komplext, då det i olika delar av landet finns varierande grader av vertikal integration. På senare tid har man dock sett tecken på sammanslagningar av tidigare uppdelade företag (se avsnitt 5.17). Tyskland och Österrike har ingen vertikal integration i distributionen. De skandinaviska länderna omstrukturerar industrin och utvecklar en nordisk kraftbörs (se ruta 6). I Finland, Storbritannien och Sverige finns någon form av reglering för att kunna ha tredjepartsaccess (se avsnitt 5.9).

rapport pekar på kommer den konvergens som drivs fram av tekniska förändringar att få en djupgående effekt på konkurrensen och på det sätt på vilket industrin regleras. I allt större omfattning kommer många teletjänster att vara tillgängliga i datoriserade nätverk, och många TV-tjänster kan levereras via telenäten.

Tekniska innovationer och marknadsliberalisering håller på att leda till konvergens i t.ex. energiindustrin. Naturgasföretagen och elföretagen går in på varandras marknader i och med att kraftproduktionen i elindustrin allt mer använder naturgas. Sannolikt finns också en viss konvergensutveckling mellan eldistribution och telekommunikation. Så har till exempel har två företag i Storbritannien, det regionala elföretaget *Norweb* och det kanadensiska företaget *Nortel*, en teletrustningsproducent, etablerat ett joint venture för att förmedla datatjänster via lågspänningsnätet. Även andra nätverksindustrier, framför allt järnvägar och vatten, har sedan en tid kunnat erbjuda telekommunikationstjänster. I Sverige har både Banverket och Svenska Kraftnät rikstäckande fiberkabelnät, och även eldistributionsföretagen har lokala bredbandsnät.

Politiska åtgärder leder också till konvergens på vissa områden, framför allt inom transportindustrin. EU söker uppmuntra frakter via integrerade transportsystem för att minska trängseln på vägarna och minska de miljöfarliga utsläppen. Investeringarna i transeuropeiska transportnät är därför delvis inriktade på att stimulera integrerade hamnar, järnvägar och vägar. Den senaste marknadsutvecklingen inom transportindustrin visar också på att kombitransportföretagens verksamhet har ökat.

Noter

1. Ett mer sofistikerat synsätt på tvåvägsförbindelser finns i Laffont, Rey och Tirole (1998) och Laffont och Tirole (1998).
2. Se Economides (1996) för en diskussion om nätverkens externa effekter och om standardisering, koordinering och kompatibilitet. Se också Besen och Farrell (1994).
3. Se Krugman (1990) om de rumsliga aspekterna av investeringarna.
4. EU-kommissionen var även aktiv i arbetet med att upprätta en standard för nästa generation av digital mobiltelefoni, UMTS (se del 2 i denna rapport).

4.

Avreglering: Tio svåra avvägningar

Samexistensen av konkurrens och monopol, konkurrens mellan privata och offentliga företag, samtrafik och public service-mål ger under fas 2 (se ruta 2) upphov till många svåra avvägningar när regleringssystemen skall utformas. I den regleringsmiljö som präglar de europeiska nätverken i fas 2 kan tio svåra avvägningar identifieras. Dessa beskrivs i avsnitten 4.1–4.10.

4.1 Kortsiktiga kontra långsiktiga mål

Nätverksbranschernas infrastruktur är ofta kapitalintensiv. I många fall innefattar den storskaliga investeringsprojekt, som uppförandet av stora kraftverk eller flygplatser. Att fullborda investeringar av detta slag kan ta många år, och därför är långsiktiga perspektiv väsentliga för sådana åtaganden.

Många av kostnaderna som är förenade med storskaliga investeringar i infrastruktur är irreversibla. Företag som engagerar sig i investeringsprogram som är irreversibla förväntar sig vanligen att få betalt för kostnaderna genom priser för de nya tjänsterna som överstiger *ex post*- (efter händelsen) kostnaderna. Om ett företag kan sätta priser som överstiger observerade *ex post*-kostnader för att ta igen kostnaderna för tidigare investeringar, ger detta *ex ante*- (före händelsen) incitament som uppmuntrar till lönsamma investeringar.¹ Så till exempel kan investeringar resultera i högre kvalitet och lägre kostnader för tjänsterna.

Om regleringen alltför mycket inriktar sig på nuvarande konsumenters välfärd (av kortsiktiga politiska skäl eller för att den koncentrerar sig alltför mycket på statisk effektivitet i stället för på dynamisk effektivitet) kan den resultera i att priserna sätts lika med *ex post*-kostnaderna. I själva verket är det optimalt att sätta priserna *ex post* lika med de kortsiktiga marginalkostnaderna, så snart en irreversibel investering är gjord. Sådan *ex post*-optimalitet står emellertid i strid med *ex ante*-incitamenten. Om företag förväntar sig att alltför mycket vikt läggs på *ex post*-optimalitet och regleringsstrukturer

rerna inte innebär trovärdiga åtaganden till skydd mot opportunistiskt regleringsbeteende, kan investeringar i nätverkens infrastruktur påverkas negativt, och det blir då konsumenterna (dagens och framtidens) som kan råka illa ut.

Den typ av reglering som är att föredra är den som träffar rätt balans mellan *ex ante*-incitamenten och *ex post*-optimaliteten. Om regleringen lägger alltför stor vikt vid att styra prissättningen i stället för att etablera marknadsförhållanden som skulle ge priser nära kostnaderna, finns det risk att den hämmar investeringsviljan, eftersom möjliga meningsskiljaktigheter om kostnadernas storlek innebär en politisk risk för företagen.

4.2 Effektivitets- kontra rättvisemål

Pris och kvalitet på de produkter som levereras av nätverksindustrierna påverkar i hög grad konkurrensen inom den europeiska industrin och de europeiska konsumenternas levnadsstandard. De politiska beslutsfattarna har därför under flera år visat mycket starkt intresse för dessa industrier. Faktum är att beslutsfattarna i EG-fördraget klassificerat de tjänster som levereras av nätverksindustrier som »tjänster av allmänt ekonomiskt intresse».² Enligt EU-kommissionen förväntar sig »Europas medborgare tjänster av hög kvalitet och till överkomligt pris. Många av dessa tjänster uppfattas rentav som medborgarliga rättigheter, och bidrar i hög grad till ekonomisk och social sammanhållning.»³

Förväntningarna beträffande tjänster av allmänt intresse innebär att utformningen av den reglerings- och konkurrenspolitik som påverkar nätverksindustrierna tar hänsyn till såväl rättvisemål som effektivitetsmål. Detta ger därmed upphov till en annan svår avvägning. EU-kommissionen inser denna konflikt:

Den verkliga utmaningen består i att säkerställa ett välfungerande samspel mellan den inre marknadens krav på fri rörlighet, en effektiv och dynamisk ekonomi samt fri konkurrens och målen för allmänintresset. Detta samspel måste vara till fördel för enskilda medborgare och för samhället som helhet. Det är en svår balansgång, eftersom målen ständigt förändras: Den inre marknaden fortsätter att växa, och de offentliga tjänsterna är inte statiska utan måste anpassas till nya krav.⁴

Ekonomisk effektivitet förutsätter att priserna är lika med något mått på kostnaderna. I nätverksindustrierna är kostnaderna till stor del fasta och en

rigid anslutning till uppsatta effektivitetskrav kan innebära att priserna för vissa tjänster sätts på en relativt hög nivå. Till exempel medför en effektiv prissättning höga flyg- och järnvägspriser för resor till glest befolkade regioner, vilket leder till en social utestängning av befolkningen i sådana områden. Eftersom social sammanhållning är ett mål för den europeiska politiken kan det innebära att man inte bör sätta priserna för vissa nätverkstjänster uteslutande med utgångspunkt i effektivitetskriterier utan även ta hänsyn till fördelningsmål av detta slag.

Som ofta händer i den ekonomiska politiken när rättvisesträvanden påverkar beslutsfattandet ger detta utrymme för åtgärder som helt kan svära mot den politik som inriktas på att nå effektivitet. Två aspekter på rättvisesträvanden som mest påverkar konkurrens- och regleringspolitik i nätverksindustrier är begreppen:

- public service och
- samhällsomfattande tjänster (heltäckande samhällsservice).

Public service-åtaganden består vanligtvis av specifika skyldigheter som politiska beslutsfattare ålägger dem som tillhandahåller nätverkstjänster. Dessa innebär att företagen skall tillhandahålla vissa tjänster som de i annat fall skulle välja att inte producera. Begreppet samhällsomfattande tjänster »har utvecklats av gemenskapens institutioner, och är fortfarande under utveckling. Det omfattar en rad krav som i allmänhetens intresse måste uppfyllas i hela gemenskapen, bland annat inom post- och telekommunikationsområdena. Syftet är att överallt säkerställa allmän tillgång till vissa grundläggande tjänster av god kvalitet och till överkomligt pris.»⁵

Svårigheten med ett begrepp som samhällsomfattande tjänster är att det kan vara öppet för tolkning av vad som konstituerar »grundläggande tjänster«, »god kvalitet« och »överkomligt pris«. Sådana vaga termer ger olyckligtvis stort utrymme för politiskt tyckande som kan underminera de reglerade förpliktelserna och påverka ex ante-incitamenten negativt. I många fall skulle det vara bättre för de politiska beslutsfattarna att försöka nå sociala mål med hjälp av skatter och bidrag.

4.3 Konkurrens kontra monopol (konkurrens mellan nätverk eller konkurrens enbart mellan tjänsteföretagen nedströms)

De tjänster som nätverksindustrierna svarar för kan föras ut till konsumenterna genom en konkurrerande eller en monopolistisk marknadsstruktur. Även om konkurrens anses vara den överlägsna marknadsstrukturen kan det finnas åsiktsskillnader om konkurrensens natur. Konkurrens i en nätverksindustri kan vara symmetrisk i den meningen att alla företag äger en egen infrastruktur eller så kan den vara asymmetrisk i de fall då konkurrenter nedströms är starkt beroende av den infrastruktur som tillhandahålls av en monopolist uppströms.

Åsikterna kan skilja sig åt i fråga om vad som är den bästa marknadsstrukturen för att tillgodose effektivitets- och rättvisemål. Eftersom de flesta nätverksindustrier har ett visst element av naturligt monopol är inte konkurrens med nödvändighet den optimala marknadsstrukturen. Ett naturligt monopol existerar inom ett nätverk, när kostnaderna för att ge service till kunderna minimeras om ett företag (eller en grupp av företag gemensamt) tillhandahåller en tjänst.⁶ Exempelvis har kostnaden för att leverera vatten säkerligen minimerats genom att endast ett rör förbinder hushållen med distributionssystemet.

Naturligt monopol tenderar att uppstå i nätverksindustrierna på grund av stordrifts- och samproduktionsfördelar. Stordriftsfördelar i produktionen innebär att den genomsnittliga kostnaden för att producera en tjänst tenderar att minska när produktionen expanderar. I konkurrens, när många företag bidrar till den totala produktionen i branschen, måste stordriftens fördelar nödvändigtvis offras. Samproduktionsfördelar uppstår när flera olika typer av tjänster har »gemensamma samkostnader«. Då företag i nätverksindustrier kan erbjuda många olika tjänster och varor över ett gemensamt nätverk, kan det finnas fördelar med att ha stora företag som producerar många varor och tjänster.

Naturliga monopol innebär att dupliceringen av tillgångar, som tenderar att uppstå vid konkurrens, är ett slöseri. Det traditionella argumentet för att driva Europas nätverksföretag som vertikalt integrerade monopol har just varit detta: En monopolist kan utnyttja stordrifts- och samproduktionsfördelar för att nå kostnadseffektivitet – produktion till lägsta kostnad. Samtidigt har emellertid frånvaron av konkurrens givit upphov till monopolmissbruk och ineffektivitet i resursfördelningen; produkterna säljs till priser som

överstiger kostnaderna.

Förhållandena inom nätverksindustrierna har förändrats avsevärt under senare tid. Kombinationen av ökad efterfrågan på många nätverkstjänster och lägre kostnader för verksamheten har minskat betydelsen av naturliga monopol. Dessa förändringar har givit mer spelrum för konkurrens, speciellt i områden som ligger utanför nätverkets huvudsakliga infrastruktur, till exempel i tjänsteproduktionen nedströms.

I vissa industrier, framför allt telekommunikationer, har det alltmer blivit en möjlighet, och många skulle hävda att det är önskvärt, att etablera konkurrens mellan olika infrastrukturer. Sådan infrastrukturkonkurrens innebär att det inte längre finns något inslag av naturligt monopol. Politiska meningsskiljaktigheter om värdet av sådan konkurrens bottnar ofta i skilda uppfattningar om i vilken utsträckning det ännu finns inslag av naturligt monopol i nätverksbranscherna.

Tabell 1 Konkurrens och monopol i nätverksindustrier

<i>Industri</i>	<i>Naturligt eller nästan naturligt monopol</i>	<i>Konkurrens eller potentiell konkurrens</i>
Flyg	Viss markservice, flygplatser, flygtrafikkontroll datoriserade bokningssystem.	Många passagerar- och flygfrakttjänster, en del markservice, start- och landningstillstånd, detaljhandel på flygplatsen.
Elektricitet	Transmission och distribution.	Produktion, tjänster som fakturering och underhåll.
Naturgas	Transport.	Utvinning, lagring, tjänster som fakturering och underhåll.
Sjötransport	Hamnar, viss utrustning i hamnarna.	Speditionstjänster, viss utrustning i hamnarna.
Post	Lokalt nätverk för utdelning.	Högekostnadstjänster, sortering.
Järnvägar	Spår, signalanläggningar, stationer, tidtabeller.	Passagerar- och frakttjänster.
Telekommunikation	Vissa inslag i lokala näten, knappa resurser (t.ex. frekvenser).	Tal- och datatjänster, högkapacitets- och höghastighets t.ex. infrastruktur.

De som anser att inslaget av naturligt monopol är stort förespråkar ofta konkurrensutsättning genom att konkurrerande tjänsteföretag nedströms ges tillträde till monopolnätverkets infrastruktur. Men även om sådan konkurrens kan vara fördelaktig på kort sikt, genom att närma priser till kostnader, kan den underminera företagets incitament *ex ante* till investeringar i egen infrastruktur, särskilt om tillträde ges på fördelaktiga villkor.

Det minskade inslaget av naturligt monopol i nätverksbranscherna innebär att konkurrens nu erkänns vara ett mer kraftfullt medel än monopol för att uppnå både effektivitetsmål och rättvisemål. Åsiktsskillnader finns emellertid, om vilken form konkurrensen skall ha. Om de politiska beslutsfattarna uppmuntrar konkurrens genom tjänsteföretagen nedströms, måste accessvillkoren sättas så att de inte undergräver investeringsincitamenten. Detta är speciellt viktigt i dynamiska nätverksindustrier som telekommunikationer.

Ruta 8 Konkurrens kontra monopol i nätverksindustrierna

Många studier ger stöd för hypotesen att konkurrensmarknader leder till större effektivitet än monopolmarknader. Även om ett reglerat monopol kan tvingas välja produktionsnivåer som motsvarar dem som skulle uppnås under konkurrens innebär fråvaron av konkurrenter i regel att innovationerna blir färre och att kostnaderna blir högre. Winston (1993) granskade flera avreglerade nätverksbranscher i USA och drog slutsatsen att konkurrensutsättning i allmänhet leder till större dynamik och välfärdsvinster. OECD (1997a) visade i en rapport att avsevärda prissänkningar skett i många nätverksindustrier där konkurrensen ökat.

Den politiska inställningen i Europa har generellt övergått till att backa upp marknadskrafterna. EU-kommissionen konstaterade den 11 september 1996 i sitt meddelande om tjänster av allmänt intresse i Europa att »marknadskrafterna ger upphov till en bättre resursfördelning och effektivitet i tillhandahållandet av tjänster, vilket främst av allt gynnar konsumenterna i form av bättre kvalitet och lägre priser«.

4.4 Långsam kontra snabb liberalisering

I allmänhet har rörelsen i Europa gått mot ökad konkurrens i nätverksbranscherna. Den takt i vilken konkurrensen introduceras varierar emellertid mellan branscherna och mellan de olika länderna. I de flesta fall innebär

liberaliseringen att konkurrens införs successivt. Detta gradvisa och ibland långsamma närmande till en verklig konkurrenssituation beror huvudsakligen av tre faktorer:

- spänningar som uppkommer mellan effektivitetsmål och rättvisemål;
- lobbying av dominerande företag och medlemsstaternas regeringar;
- motstånd från de dominerande företagens personal.

I övergången till konkurrensbrukar man efterhand inse att priserna för olika tjänster måste spegla de faktiska kostnaderna bättre. Historiskt har det uppstått en obalans mellan priser och kostnader av sociala skäl, vilket innebär att en del kunder betalat priser som understigit kostnaderna och andra priser som ligger högt över kostnaderna: Konkurrens borde leda till en »ombalansering« av priserna. Eftersom detta medför en del prishöjningar missgynnas en del kunder. Om politikerna upptäcker att antalet förlorare bland kunderna kan komma att bli stort, kan detta resultera i att de föredrar en långsammare liberalisering.

I vissa fall har existerande monopol argumenterat mot en snabb liberalisering. Vanligtvis hävdar de att tid och resurser behövs för att omstrukturera verksamheten och göra den redo för de förändrade marknadsvillkoren. Detta är särskilt något som offentligt ägda företag brukar framhålla. Å andra sidan har en del företagsledningar i sådana företag välkomnat liberaliseringen, då den ger deras företag större kommersiell frihet.

Liberalisering har ibland betraktats med skepsis av anställda i de företag som traditionellt haft exklusiva rättigheter. Det hävdas att liberaliseringen leder till minskade arbetstillfällen och att de anställda därför motsätter sig en förändring. Om politikerna är känsliga för sådana krav, kan det resultera i en långsammare liberalisering.

Införandet av konkurrens i Europas nätverksbranscher har fortgått i en relativt måttlig takt. Den politiska legitimitet för marknadsreformer som krävs har kanske hindrat önskvärt snabba beslut om liberalisering. Att försena en liberalisering för att genomföra en omstrukturering, t.ex. genom olika undantag, verkar dock synnerligen kontraproduktivt. Konkurrens är vanligen ett mer effektivt medel att få till stånd den nödvändiga och önskvärda omstruktureringen. Statligt stöd till offentligägda företag vid omstrukturering strider mot liberaliseringens anda och bör motarbetas.

Ruta 9 Offentligt kontra privat ägande i nätverksbranscherna

Många av de tjänster som tillhandahålls av nätverksindustrier i Europa har traditionellt utförts av offentligägda monopolföretag. Även i dag kvarstår avsevärt offentligt ägande i dessa industrier, även om det förekommit en successiv övergång till privatisering sedan slutet av 1980-talet. I vissa industrier, såsom telekommunikationer, har en privatisering förekommit i stor omfattning, medan det offentliga ägandet i andra industrier, såsom järnvägstrafik, fortsätter att dominera.

Ur ett statiskt perspektiv är ekonomisk teori i allmänhet likgiltigt till om huruvida privat ägande i effektivitetstermer är överlägset offentligt ägande. En viktig faktor för ett företags resultat, för en given industristruktur, utgörs av relationen mellan företagets ägare (principalen) och företagets ledning (agenten). På grund av asymmetrisk information (agenten vet mer än principalen) uppstår ett principal-agent-problem som inte nödvändigtvis är lättare att lösa under privat ägande (se Laffont och Tirole, 1993, kapitel 17).

Ur ett dynamiskt perspektiv kan emellertid hot om övertagande av andra ägare och kapitalmarknadens krav ge mycket kraftfulla effektivitetsdrivande incitament för företagsledningen vid privat ägande. Det är mycket svårt att vid offentligt ägande utforma liknande mekanismer, och därför är privat ägande i allmänhet överlägset offentligt ägande i effektivitetstermer.

Offentligt ägande har traditionellt hävdats vara en bättre garanti för att uppnå rättvisemålen än privat ägande. Detta är framför allt fallet när dessa rättvisemål innebär att verksamheten drivs med förlust. Rättvisemålen kan emellertid tillgodoses även med hjälp av reglering av privata företag.

De empiriska studier som studerar kostnadseffektivitet har tenderat mot slutsatsen att fördelarna med privat ägande överväger i vissa nätverksbranscher. Så till exempel visade Good, Röller och Sickles (1993) att privatägda flygbolag i USA var 15–20 procent effektivare än de europeiska offentligägda flygbolagen. Genom att analysera ett antal olika nätverksindustrier fann Galal, Jones, Tandon och Vogelsang (1994) att privatisering är förenad med större effektivitet och välfärdsvinster.

De politiska beslutsfattarna i Europa ställer sig neutrala till ägandeformerna, vilket framgår av EG-fördragets artikel 295 (f.d. 222). På grund av detta favoriseras inte någon ägandeform av gemenskapen, även om EU-kommissionen visat benägenhet att föredra privat ägande framför offentligt ägande i nätverksbranscherna.

4.5 Offentligt kontra privat ägande

Den vikt som politikerna fäster vid nätverksindustrierna (genom att ålägga dem public service-mål) och förekomsten av naturligt monopol har i praktiken lett till regleringsstrukturer i Europa där offentliga organ direkt kontrollerar monopolföretagen genom sitt ägande. Offentligt ägande av företag inom nätverksindustrierna är således mycket utbrett i Europa.⁷

Arvet av monopol och offentligt ägande kan medföra problem när konkurrens introduceras. Förekomsten av offentligägda dominerande företag kan på många nationella och regionala marknader ge upphov till svåra avvägningar inom den offentliga sektorn. I viss utsträckning kan dessa prioriteringar fokuseras bättre om gränserna mellan staten som ägare och staten som reglerare poängteras tydligare.

Många offentligägda nätverksföretag har upplevt finansiella svårigheter under 1970- och 1980-talen. Det har varit särskilt påtagligt i den europeiska flygindustrin, där flera operatörer förlitat sig på statligt stöd för att omstrukturera sin verksamhet. I inledningen av konkurrensens utveckling kan det hända att vissa offentligägda företag hamnar i en ofördelaktig position. Men om man ger statligt stöd till sådana offentligägda nätverksföretag för att ge dem möjlighet att konkurrera mer effektivt på nyligen liberaliserade marknader, måste stor omsorg läggas på att säkerställa att detta inte medför snedvriden konkurrens.

När offentligägda eller blandade privata och offentligägda företag konkurrerar med privatägda företag i nätverksbranscherna, vilket mer och mer är fallet i Europa, måste regleringsstrukturerna vara genomskinliga och oberoende av politiska strukturer. Det verkar dock vara ohållbart och i det långa loppet icke önskvärt att behålla offentligägda företag i nätverksbranscher som utvecklas mot en mogen konkurrenssituation. Den ökade sannolikheten att privatägda företag kommer att invecklas i olika rättsprocesser med subventionerade offentligägda företag kommer att skada de offentligägda företagen, de berörda branscherna och de europeiska konsumenterna.

4.6 Sektorsspecifik reglering kontra tillämpning av allmänna konkurrensregler (horisontell reglering)

Eftersom många europeiska nätverksindustrier kännetecknas av stora dominerande tidigare monopol måste en intensiv uppmärksamhet riktas mot prissättningen i både detalj- och partihandel. Dessutom kommer många

företag som går in på en nyligen liberaliserad marknad att söka samtrafik med ett dominerande företags infrastruktur, och också detta kräver en granskning. För nätverk som är stora och mycket komplexa handläggs de detaljerade regleringsuppgifterna bäst av sektorsspecifika organ. Dessa kan fokusera på de kunskaper som behövs för att ta itu med en specifik industris problem. I alla de fall där en nätverksindustri liknar varje annan konkurrensutsatt industri kan reglering ske genom att man tillämpar allmänna konkurrensregler.

Ökad särreglering för en bransch ökar dock också risken för att regleringens syfte motverkas av redan etablerade intressen. Om tjänstemän bygger upp viktig branschspecifik kunskap kan deras förståelse för industrin och därmed kvaliteten på deras beslut förväntas bli bättre. Tjänstemännens skicklighet förbättras också genom specialisering, och deras viktigaste alternativa sysselsättning ligger därför inom den bransch de reglerar eller i företag som är nära relaterade till denna (exempelvis managementkonsulter). Tjänstemännen kan därför få anledning att gynna de företag de reglerar, i syfte att förbättra sina framtidsutsikter – vad som kan kallas svängdörrsproblemet.⁸ En regleringsmyndighet kan övervinna detta problem, men till priset av att regleringen kanske blir mindre effektiv. Fenomenet kan emellertid reduceras genom att man i tjänstemännens anställningsavtal inför klausuler som begränsar deras framtida sysselsättningsmöjligheter, men i gengäld måste då tjänstemännens löner höjas.

När en sektorsspecifik reglering är önskvärd, så som ofta är fallet i fas 2, uppkommer problemet att bestämma sektorsgränserna. Bör regleringen av järnvägar hållas skild från regleringen av flygtransporter? Bör regleringen av el- och naturgasindustrier utföras av samma myndighet? Bör konvergerande telekommunikations- och TV-industrier regleras av en gemensam myndighet? Den horisontella avgränsningen för sektorsregleringar beror på marknadernas »slutenhet«. Det finns skäl att överväga breda lösningar för branscher som producerar starkt komplementära tjänster (järnväg och flyg) eller tjänster som är nära substitut (el och gas).

Sektorsspecifika regleringar kommer sannolikt att vara optimala när det finns stora och dominerande f.d. monopolföretag som verkar i komplexa nätverksindustrier. Att definiera den horisontella ramen för sektorsspecifik reglering kan vara svårt, framför allt när branschkonvergens förekommer. Därför finns skäl att se över de branschspecifika regleringsstrukturerna med jämna mellanrum.

4.7 Styrning med regelsystem kontra diskretionär styrning

Det finns en avvägning mellan å ena sidan graden av precision i regleringsprocessen och å andra sidan risken för att de som regleras eller byråkratin tar över regleringsinstrumenten och utnyttjar dessa för sina egna syften. I princip kan tillämpandet av en reglering som bygger på detaljerade bestämmelser (t.ex. tillståndsgivning) granskas utan svårighet. Men en sådan regleringsmetod kommer sannolikt att resultera i en brist på flexibilitet. Om i stället regleringen baseras på generella regler (t.ex. de allmänna konkurrensreglerna) kan man lämna en stor del av beslutsfattandet åt tjänstemän och tillåta större flexibilitet. Men denna metod kan också äventyra de fördelar som ligger i fasta spelregler.

När diskretionär styrning är möjlig kan denna lätt anpassa sig till de särskilda svårigheterna i en viss situation. Men det gör det svårt och kostsamt att på förhand avgöra vilka ställningstaganden som kan väntas och därför ökar risken för att regleringen utnyttjas för andra syften än vad som var avsett. Balansen mellan regelstyrning och diskretionär styrning kommer till en del att vara avhängig fördelarna med flexibiliteten och kostnaderna för regleringsmissbruk. Problemen med missbruk behöver inte öka på grund av att reglerna blir mer flexibla. Det väsentliga är att regleringsprocessen är överskådlig och att det finns en tydlig ansvarsfördelning.

När reglerna är detaljerade och styrsystemen förhindrar diskretionära beslut kan regleringsorganen göra mer trovärdiga utfästelser att handla i enlighet med regleringspolitiken. Sådan följsamhet är av stor betydelse för nätverksbranscherna eftersom dessa ofta utmärks av mycket stora och varaktiga investeringar.⁹ Regelföljsamhet kan bidra till att minska riskerna med reglering och därigenom sänka kapitalkostnader och begränsa problemen med strandsatta kostnader. Priset för regelföljsamhet är brist på flexibilitet. Detta är inte ett problem om nätverksbranscherna arbetar i en stabil miljö. I realiteten verkar dock dessa industrier i en föränderlig miljö. I själva verket är även liberaliseringen i sig en stor strukturförändring.

När man i regleringspolitiken gör avvägningen mellan styrning med regelsystem och diskretionär styrning är det viktigt att man tar tillräcklig hänsyn till balansen mellan å ena sidan flexibilitet, som kan medföra risk för godtycke och missbruk, och å andra sidan fasta spelregler, som ger trovärdighet åt regleringen.

4.8 Permanent kontra temporär reglering

I Europas nätverksbranscher sker liberaliseringen successivt. Följaktligen blir konkurrensen med tiden allt mer betydelsefull i de flesta av industrierna. Och när marknaderna utvecklas, blir konkurrensen också mer effektiv; konkurrensen mellan företag i en industri kan därmed börja leda till lägre priser, bättre kvalitet på servicen och förbättrad produktivitet. När konkurrensen är mer etablerad inom en industri blir regleringarna mindre relevanta. När allt kommer omkring är ju regleringarna ett surrogat för avsaknad av konkurrens. Den sektorsspecifika regleringen bör därför överges, när konkurrensen vinner insteg i en bransch.

För att säkerställa att regleringarna minskar i betydelse när konkurrensen blir mer effektiv borde regleringssystemen innehålla bestämmelser om regleringarnas upphävande, s.k. solnedgångsklausuler. I praktiken kan en sådan ordning resultera i en mindre kraftfull (mjukare) regleringsstruktur för att förhindra att regleringen låser positionerna i en bransch.

4.9 Centraliserad kontra decentraliserad reglering (geografisk reglering)

Den lämpliga geografiska ramen för regleringar beror på i vilken utsträckning beslut av nationella eller regionala myndigheter inte beaktar viktiga externa effekter mellan olika jurisdiktioner. Om jurisdiktionella externa effekter är betydande, bör regleringen vara mer centraliserad.

Lokala tjänstemän kan emellertid ha mera detaljerade kunskaper om regleringsproblem eftersom de känner förhållandena bättre. När beslut fattas på lokal nivå ställs regleringsmyndigheterna inför starkare press att tävla med varandra. Om de lokala organen har att ta hänsyn till de europeiska konsumenterna och aktieägarna som helhet, kan detta förbättra regleringens kvalitet och minska risken för regleringsmissbruk. Men i praktiken kontrolleras de nationella eller regionala organen mer eller mindre politiskt och därför är det sannolikt att de lägger störst vikt att tillgodose dem som bor inom deras politiska jurisdiktion. Detta kan ge upphov till ohälsosam regleringskonkurrens, framför allt om det innebär att myndigheterna ger upp kontrollen över företagets verksamhet i syfte att attrahera investeringar. Då investeringar i nätverksindustrier kan vara avsevärda är detta något som det finns anledning att oroa sig för.

Decentraliserad reglering kan också leda till alltför stor mångfald och

inkonsekvenser. Att detta är påtagligt i telekommunikationsindustrin framgår av del 2 nedan. Mångfalden kan resultera i »shoppingrundor«, där företagen söker upp den regleringsmyndighet som med störst sannolikhet kan förväntas stödja dem.

I praktiken är centraliserade och decentraliserade regleringsstrukturer både substitut och komplement.¹⁰ En sektorsreglering kommer därför vanligtvis att innehålla både centraliserade och decentraliserade myndigheter, och balansen dem emellan har en stor politisk betydelse. Allt för stark centralmakt kan medföra ett långsamt beslutsfattande (på grund av att den har ofullständig information), men om makten är alltför decentraliserad kan det resultera i fragmentarisering, inkonsekvenser och ineffektiv resursallokering.

Om regleringsmyndigheterna är tillräckligt politiskt oberoende, finns det mycket som talar för en decentraliserad reglering, framför allt vad gäller reglering av företagens beteende. Motsatsen gäller vid förekomst av viktiga externa effekter eller vid jurisdiktionella externa effekter. Sådana effekter, som bl.a. annat kan gälla konkurrens om investeringar, talar för att en centraliserad styrning av Europas marknadsstruktur sannolikt skulle vara önskvärd. I praktiken kommer en reglering på två nivåer, där de centrala myndigheterna sätter upp ramarna och de lokala myndigheterna ägnar sig åt detaljer, att uppstå. Det är dock viktigt att de centrala myndigheterna inte tilldelas mer uppgifter än nödvändigt.

4.10 Mjuk kontra hård reglering (vertikal reglering)

Förutom horisontella och geografiska ramar har regleringen också en vertikal ram. Kvalitativt kan en reglering vara mjuk eller hård. En mjuk reglering innebär att det finns få regler och få regleringsinstitutioner.¹¹ I de flesta fall innebär en mjuk reglering att man nöjer sig med att tillämpa allmänna konkurrensregler. I Europa skulle detta i praktiken innebära en tillämpning av artiklarna 81 och 82 (f.d. 85 och 86), dvs. reglerna om statligt stöd och koncentrationskontrollförordningen.

I kontrast till detta innebär en hård reglering att specifika regler och institutioner skapas för att reglera en nätverksbransch. Det kan också innebära att reglerna är mycket detaljerade (inbegripet långvariga tillstånd, som givetvis påverkar flexibiliteten) och att den verksamhet som ett dominerande företag bedriver ägnas en mycket noggrann granskning. Huruvida det

behövs en hård reglering beror på de specifika förhållandena i branschen. Det beror också på hur effektiva de allmänna konkurrensreglerna är i praktiken.

I Europa är tillämpningen av allmänna konkurrensregler en uppgift för EU-kommissionen.¹² Beslut fattade av kommissionen kan överklagas till EG-domstolen. Den rättsliga prövningen av de europeiska konkurrensfallen är beryktat långdragen. Om man förlitar sig till att allmänna konkurrensregler skall skydda den gryende konkurrensen i nätverksbranscherna kommer man inte att kunna undvika den osäkerhet som kommer att råda under den tid då fall överklagas till EG-domstolen. För att minska denna otrygghet kan en hårdare reglering vara önskvärd.

Hittills har konkurrensreglernas tillämpning i Europa på nätverksindustriernas specifika problem hämmats av långsamma rättsliga processer. Detta innebär att detaljregleringar och en hårdare reglering sannolikt skulle vara bättre lämpade för att driva industrierna framåt över puckeln i fas 2 och vidare till fas 3. Åtgärder som skulle kunna påskynda konkurrensärendenas beslutsprocedurer bör emellertid på allvar övervägas för att skapa förutsättningar för en mjukare reglering av dessa industrier.

Noter

1. Detta är just motiveringen för patent i branscher som inte präglas av storskaliga bundna investeringar.
2. Artikel 16 (f.d. 7d) i EG-fördraget, se appendix 1.
3. EU-kommissionens meddelande om tjänster av allmänt intresse i Europa, EGT C 281, 26 september 1996, s 3.
4. Förord till EU-kommissionens meddelande om tillämpningen av konkurrensreglerna inom postsektorn och om utvärderingen av vissa statliga åtgärder i samband med posttjänster, EGT C 39, 6 februari 1998.
5. Se ovan not 3.
6. Om ett naturligt monopol förekommer i praktiken beror både på efterfrågan och utbudet på marknaden. Det är med andra ord både en egenskap hos företagets kostnadsfunktioner och marknadens storlek (se Baumol, Panzar och Willig, 1982).
7. I vissa branscher (framför allt telekommunikationer) och i vissa medlemsstater (framför allt Storbritannien) har man alltmer frångått en modell med offentligt ägande.
8. Se Adams (1981) och Laffont och Tirole (1993), kapitel 11.
9. Se Sappington (1994).
10. Denna fråga granskas mer i detalj i kapitel 7.
11. Mjuk reglering av nätverksindustrier praktiseras inte i många länder, men Nya Zeeland är ett undantag (se ruta 19).
12. Se appendix 1 för detaljer om gemenskapens regelverk, procedurer och institutioner.

5.

Avreglering av nätverksindustrierna

Gemenskapen har som mål att stödja den europeiska ekonomins konkurrenskraft i en värld där konkurrensen blir allt hårdare, samt att garantera konsumenterna bästa möjliga urval, kvalitet och pris. Genom sin politik försöker gemenskapen stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan medlemsstaterna och utjämna vissa obalanser.¹

EU påverkar nätverksindustrierna politiskt genom att tillämpa EU:s grundläggande fördrag. Dessa har reviderats tre gånger: år 1987 (Europeiska enhetsakten), år 1992 (Fördraget om Europeiska unionen eller Maastrichtfördraget) och 1997 (Amsterdamfördraget). De regler i gemenskapsrätten som påverkar nätverksindustrierna härstammar från EG-fördraget.² Det yttersta målet för EU är »en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt». Detta innebär att beslutsfattarna i Europa avser att upprätta en gemensam marknad i vilken beslutsfattandet är decentraliserat. EU-fördraget stadgar att detta mål skall uppnås genom en politik som främjar ett balanserat och hållbart ekonomiskt och socialt framåtskridande.

De första stora initiativen inom EU för att påverka nätverksindustrierna tog fart i och med 1987 års europeiska enhetsakt. I syfte att utforma en enhetlig marknad på sektorer som kommunikationer, transporter och energi, krävdes ett lagstiftningsprogram för att åstadkomma liberalisering och harmonisering. Reformprogrammet stärktes vid undertecknandet av Maastrichtfördraget år 1992. I synnerhet artikel 14 (f.d. 7a) i EG-fördraget konstaterar att:

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag.

Med ett så klart syfte accelererade EU-kommissionen sitt program för liberalisering och harmonisering av nätverksindustrierna.³ Liberalisering innebär att man skall skapa förutsättningar som är nödvändiga för att en inre

marknad skall kunna fungera. Harmoniseringen syftar till att åstadkomma konsekvens i industrier som hittills i första hand formats på de nationella marknaderna. Maastrichtfördraget införde också som mål att skapa trans-europeiska nät »för att göra det möjligt för unionsmedborgare, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen att i full utsträckning utnyttja fördelarna med att skapa ett område utan inre gränser.«⁴

Den politik som påverkar nätverksindustrierna är angiven i gemenskapsrätten.⁵ Lagstiftningsprocessen börjar med ett förslag av EU-kommissionen – en gemenskapsakt kan inte antas utan ett sådant – och i utformningen av sina förslag har kommissionen tre konstanta mål:

- att identifiera det europeiska intresset;
- att samråda i den utsträckning det är nödvändigt;
- att respektera subsidiaritetsprincipen.

Subsidiariteten är inbyggd i EG-fördraget och tillämpas av kommissionen på ett sätt som säkerställer att EU vidtar åtgärder endast när detta bedöms vara effektivare än att överlämna till de enskilda medlemsstaterna att vidta åtgärder. Så snart kommissionen formellt sänder ett lagförslag till EU:s ministerråd och EU-parlamentet inleds ett intimt samarbete mellan dessa institutioner. Därtill kommer att yttranden från Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén kan begäras. De båda senare institutionernas roll i lagstiftningsprocessen förstärktes efter undertecknandet av Amsterdamfördraget år 1997.

5.1 Relevanta artiklar för nätverksindustrierna i EG-fördraget

EG-fördraget innehåller de principer och de mål som formar politiken i det europeiska samarbetet. Många artiklar i EG-fördraget är tillämpliga på nätverksindustrierna, men en del är mer direkt relevanta än andra; med tiden har en del artiklar blivit mer betydelsefulla efter liberaliseringen, särskilt de artiklar som sammanfattar reglerna om konkurrens, i synnerhet artiklarna 81 och 82 (f.d. 85 och 86).

Ruta 10 EG-fördragets artiklar med relevans för nätverksindustrierna

- *Konkurrensregler*: Artiklarna 81 (konkurrensbegränsning), 82 (dominerande ställning) och 86 (exklusiva rättigheter) (f.d. artiklarna 85, 86 respektive 90).
- *Statligt stöd*: Artiklarna 87–89 (f.d. 92–94).
- *Harmonisering av lagar*: Artikel 95 (f.d. 100a) (inre marknaden).
- *Transeuropeiska nät*: Artiklarna 154 (samtrafik och kompatibilitet), 155 (riktlinjer och teknisk standardisering) samt 156 (konsultationsprocedurer), (f.d. artiklarna 129b, 129c respektive 129d).
- *Industri*: Artikel 156 (f.d. 130) (konkurrensförmåga och anpassning).

Verksamheter kan emellertid undantas från artiklarna 81 och 82 (f.d. 85 och 86) om de innefattar exklusiva rättigheter. Åtskilliga stater i Europa har givit exklusiva monopolrättigheter till många nätverksföretag. Policyn med exklusiva rättigheter var, och är i vissa fall, förnuftiga då en nätverksindustri har ett naturligt monopol både uppströms och nedströms, där tjänsterna betraktas som absolut nödvändiga och samhällsomfattande tjänster är önskvärda. Med hänsyn till sådana förhållanden tillåter fördraget enligt artikel 86.2 (f.d. 90.2) möjligheten att företag som tillhandahåller »tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol« utgör undantag från fördragets regler om konkurrens.

Företag som verkade som monopolister på marknader när tjänsterna bedömdes vara *av allmänt ekonomiskt intresse* var under många år skyddade från artiklarna 81 och 82. Det är inte överraskande att de flesta av de nätverksindustrier som studeras i denna rapport har utmärkts av exklusiva rättigheter, vilket medlemsstaterna, i många fall av berättigade skäl, har hävdad beror på att de varit tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I praktiken kan man dock diskutera vad som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket tas upp vidare i kapitel 6.

När de europeiska målen mer och mer inriktats på att främja en inre konkurrensutsatt marknad har EU-kommissionen tillämpat artikel 86.3 (f.d. 90.3) för att undanröja de undantagsrättigheter som tillämpas inom dessa industrier. Detta har resulterat i direktiv som antagits i syfte att främja både liberalisering och harmonisering. Framstötat mot en gemensam konkurrensmarknad är mest markerade när det gäller flygtransport- och teleindustrierna, där konkurrens starkt uppmuntrats. Inom energiindustrin diskuteras för närvarande (naturgas) och införs åtgärder (elektricitet) för att utveckla

större konkurrens genom fri access och gemensamma nät. Åtgärder som skall främja konkurrens har också vidtagits inom postbranschen, järnvägs- och sjötransporter.

Medan artikel 86 (f.d. 90) fastställer de avgörande principerna för en liberalisering av nätverksindustrierna, möjliggör artikel 95 (f.d. 100a) att EU-kommissionen framlägger direktiv för att harmonisera de liberaliserade marknaderna. I själva verket kompletterar de åtgärder som vidtas enligt artikel 95 de liberaliseringsåtgärder som finns i artikel 86. De direktiv som baseras på artikel 95 är fokuserade på att etablera gemensamma regler som kan tillämpas på marknadsdeltagande (tillståndsgivning). De handlar främst om problemen med samtrafik och kompatibilitet liksom med den besvärliga frågan om samhällsomfattande tjänster.

Sammanhållning, i både ekonomisk och social mening, betraktas som ett viktigt mål i EU-politiken. År 1992 resulterade en önskan om större sammanhållning i att politikerna enades om att i fördraget ta in tre artiklar om transeuropeiska nät. I artikel 154 (f.d. 129b) konstateras att:

För att medverka till att de mål som anges i artiklarna 14 och 158 uppnås och för att göra det möjligt för unionsmedborgare, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen att i full utsträckning utnyttja fördelarna med att skapa ett område utan inre gränser, skall gemenskapen bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna. Inom ramen för ett system med öppna och konkurrensutsatta marknader skall gemenskapens insatser inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga och driftskompatibilitet samt tillträde till sådana nät. Därvid skall särskild hänsyn tas till behovet av att förbinda öar, inlandsområden och randområden med gemenskapens centrala områden.

Med hänsyn till strukturförändringarnas snabbhet i nätverksindustrierna kan åtgärder med stöd i artikel 157 (f.d. 130) vidtas. I denna artikel konstateras att »i överensstämmelse med ett system av öppna och konkurrensutsatta marknader skall insatser inriktas på att påskynda industrins anpassning till strukturförändringarna«. Medan liberaliseringen erkänns vara nödvändig för att uppnå en inre marknad och harmoniseringen är nödvändig för att säkerställa lika villkor, inser man också att en övergångsperiod är nödvändig för att säkerställa ett framgångsrikt arbete på en konkurrensutsatt inre marknad. Detta är speciellt relevant för nätverksindustrierna, där det finns en stark tradition av monopol och statlig inblandning.

5.2 Statligt stöd

Många företag inom de europeiska nätverksbranscherna har drivits med förlust (järnvägarna har haft mycket stora förluster), och fått statligt finansiellt stöd. När de flesta av nätverksföretagen hade exklusiva rättigheter och huvudsakligen verkade inom de nationella gränserna eller var skyddade för konkurrens var de statliga stöden uteslutande medlemsstaternas ensak. Programmet om den gemensamma marknaden och förpliktelsen att öppna nätverksindustrierna för större konkurrens innebär emellertid att statligt stöd blivit en mer känslig fråga. Detta är speciellt viktigt när det förekommer konkurrens mellan offentliga och privata företag. Om en medlemsstat ger anslag till ett offentligägt företag som verkar i en liberaliserad nätverksindustri kan detta betraktas som illojal konkurrens och oförenligt med den gemensamma marknaden.⁶

Artiklarna 87–89 (f.d. 92–94) i EG-fördraget ägnas specifikt åt statligt stöd i medlemsstaterna. Artikel 87 skisserar de villkor under vilka statligt stöd kan anses vara »förenligt med den gemensamma marknaden«. Särskilt gäller att statligt stöd som påverkar nätverksindustrierna kan vara förenligt med den gemensamma marknaden, om det kan anses »främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse».⁷

Att öppna de europeiska nätverksindustrierna för större konkurrens är obestriddligen ett projekt av gemensamt europeiskt intresse. Statsstöd har därför givits till en del företag i nätverksindustrierna när detta bedömts vara förenligt med den gemensamma marknaden, framför allt där det underlättar omstrukturering och kompletterar åtgärder för konkurrens. Det finns emellertid exempel på att EU-kommissionen har fastslagit att statsstöd som tilldelas vissa företag som verkar inom nätverksbranscherna är oförenligt med den gemensamma marknaden. Detta har huvudsakligen påtalats inom flygindustrin, där statsstöd i vissa medlemsstater utsträckts till flygbolag (se ruta 13 nedan).

Då artiklarna 87–89 är ganska allmänna har kommissionen sökt klargöra vilka regler som är tillämpliga för statsstöd.⁸ Kommissionen har alltså fastslagit att en offentlig finansiering av infrastruktur, speciellt beträffande transporter och energi- eller vattendistribution är en diskriminerande åtgärd om inte infrastrukturen är öppen för alla företag. Trots sådana klargöranden har statligt stöd på vissa områden som berör nätverksindustrier-na varit problematiskt.

5.3 EU och nätverksindustrierna

Det är uppenbart att EU-kommissionen tagit en allt mer aktiv roll i liberaliseringen av de europeiska nätverksindustrierna. Tillvägagångssättet för att möjliggöra liberalisering har emellertid varierat. Inom flyg- och sjöfartsindustrierna har EU-kommissionen förlitat sig på förordningar, medan direktiv har utfärdats för andra industrier huvudsakligen genom en tillämpning av artiklarna 86.3 (f.d. 903) och 95 (f.d. 100a) i EG-fördraget. Efter Maastrichtfördraget söker EU-kommissionen varhelst så är möjligt att samordna och främja en liberalisering och överlåta tillämpningen till de enskilda medlemsstaterna. Detta är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Konflikter uppkommer emellertid på grund av decentraliseringen. Sannolikt är att antalet konkurrenspolitiska problem kommer att öka inom de närmaste åren på grund av att medlemsstaterna väljer olika vägar för att fullgöra uppgiften.

En beskrivning av liberaliserings- och harmoniseringsåtgärderna i var och en av de stora nätverksindustrierna följer nedan.

5.4 Flyg

Sedan 1983 har flygindustrin i Europa liberaliserats successivt. Liberaliseringen inleddes med ett begränsat initiativ för interregionala flygtjänster år 1983. Det följdes av två liberaliseringspaket i december 1987 och i juli 1990, liksom av regler för fria flygfrakttjänster mellan medlemsstaterna i början av 1991. Ett tredje och avslutande paket av åtgärder för Europas interna flygmarknad vann kraft den 1 januari 1993.⁹ Efter 1997 har de inhemska marknaderna i medlemsstaterna också öppnats för konkurrens. »Det tredje paketet« ersatte till stor del bilaterala överenskommelser mellan medlemsstaterna och banade väg för en mycket mer konkurrenskraftig och liberaliserad industri. Det kan hävdas att flygindustrin är den mest liberaliserade av alla Europas nätverksbranscher.

De särskilda regler som styr flyg och flygtjänster har medfört en mycket mer konkurrenskraftig industri Europa, även om kravet på ägande (se punkt 1 i ruta 11) är onödigt restriktivt och borde avskaffas. Det är nu möjligt att starta ett flygbolag var som helst i Europa och stå under ett enda regelverk och att flyga mellan två flygplatser inom EU utan att i allmänhet vara underkastad några restriktioner i fråga om kapacitet, omfattning eller prissättning. Ett ömsesidigt erkännande av ett flygbolags licens att verka inom EU inne-

bär att ett flygbolag bara behöver ansöka om en enda licens i syfte att tillhandahålla tjänster överallt inom Europa.

Ruta 11 Det tredje liberaliseringspaketet för flygtransporter

1. *Gemensamma regler för licens för flygbolag.* Varje företag som följer reglerna är berättigat att få en licens för sin verksamhet. Detta innebär också att företaget skall vara majoritetsägt och effektivt kontrollerat av medlemsstater eller medborgare i medlemsstaterna.
2. *Ett flygbolag med licens åtnjuter i allmänhet fri access till alla rutter inom gemenskapen.* En medlemsstat har tillåtelse att utfärda skyddsklausuler på marknaden av allmännyttiga skäl, exempelvis för att trafikera rutter till avlägsna regioner, för att sköta flygplatser och av miljöskäl, men EU-kommissionen skall granska åtgärderna. Så till exempel, hade de franska luftfartsmyndigheterna till att börja med begränsat accessen till banorna på Orly-flygplatsen i Paris. EU-kommissionen ingrep och fann att de franska åtgärderna var diskriminerande och oproportionerliga i förhållande till de politiska mål som skulle eftersträvas. Banorna blev därefter disponibla för alla flygbolag.
3. *Det står ett flygbolag fritt att sätta sina egna biljettpriser och priser på tjänster inom gemenskapen.* Medlemsstaterna kan intervensera genom skyddsklausuler som tillåter dem att förhindra överdrivet höga priser eller hejda en nedåtgående prisspiral.

I kontrast till detta står telekommunikationsområdet, där ömsesidigt erkännande av licenser förblivit ett svårfångat mål. Även om teleindustrin var fullt liberaliserad den 1 januari 1998 (beskrivs i detalj i del 2) är regleringen mycket mer mångskiftande, till skillnad från flygindustrin. Detta beror på att liberaliseringen av telekommunikationerna företogs med hjälp av direktiv som sedan införts av medlemsstaterna. Liberaliseringen av flyget har emellertid drivits fram av EU-kommissionen genom tillämpning av regleringar som äger direkt tillämpning utan att medlemsstaterna inför dem genom lagstiftning. Inte desto mindre är flyget vanligen underkastat specifik reglering (som täcker ekonomiska regleringar, säkerhet och miljö) inom en medlemsstat.

Även om flygtjänster är nästan fullt liberaliserade (bortsett från ägarförhållandena), finns det fortfarande förhållanden i industrin som hindrar effektiviteten i konkurrensen. Dessa handlar till stor del om »flaskhalsar« som t.ex. flygplatser. EU-kommissionen vill att de fördelar som en liberali-

serad inre marknad ger inte fördärvas genom monopolistiska och/eller diskriminerande åtgärder som rör infrastrukturen och de nödvändiga tjänsterna. Framför allt har flygplatserna och den service som ges vid flygplatserna, sådant som fördelning av start- och landningsrättigheter, markttjänster och hanteringen av datoriserade bokningssystem (se ruta 5 ovan) satts i fokus för kommissionens uppmärksamhet.

Vid hanteringen av vissa av flaskhalsarna har kommissionen valt, att i enlighet med subsidiaritetsprincipen utfärda direktiv snarare än förordningar. I oktober 1996 antog rådet direktiv 96/67/EG om markttjänster på flygplatserna inom gemenskapen.¹⁰ Direktivet syftade till att liberalisera denna del av industrin genom att införa konkurrens. För vissa tjänster (bagagehantering, ramphantering, bränsle- och oljehantering) kan medlemsstaterna begränsa antalet operatörer till två, varav åtminstone en måste vara oberoende av flygplatsen och det dominerande flygbolaget. Leverantörerna av markttjänsterna är skyldiga att ha skilda räkenskaper, om de levererar till tredje part, så att transparens finns, för att undvika diskriminering via korssubventioner. Direktivet kommer att träda i kraft successivt, beroende på vilken typ av aktivitet det rör sig om och storleken på den enskilda flygplatsen. Undantag kan göras vid en del flygplatser, om det föreligger allvarliga problem beträffande kapacitet och tillgängligt utrymme (se ruta 12 för några problem som kan uppstå).

Den huvudsakliga utmaning som EU-kommissionen står inför i dag är att etablera regler som lämpar sig för utvecklingen av en konkurrensutsatt flygindustri, då denna är nära att gå in i fas 3. Tre områden är här mycket viktiga: allianser och fusioner, fördelning av start- och landningstillstånd och avgifter för utnyttjande av infrastrukturen.

Allianser är viktiga inom flygindustrin, beroende på komplexa och ålders-tigna ägarregleringar, som ofta förhindrar icke EU-medborgare från att erhålla tillstånd. I stället för fusioner, som man ser inom andra globala industrier, samarbetar flygbolagen genom allianser. Allianser mellan flygbolag kan vara oklara enligt artikel 81.1 (f.d. 85.1), men om verksamhetens kostnader och effektivitet kan bidra till att konsumenterna kan väntas dra nytta av alliansen kan en allians undantas från artikel 81.1 enligt artikel 81.3 (f.d. 85.3). I praktiken kan det vara svårt att uppskatta kostnaderna och intäkterna med en allians, därför att man vanligen inte vet hur höga dessa skulle vara utan allianser.

Ruta 12 Markttjänstproblem på flygplatserna i Aten och Frankfurt

Markttjänsterna på Atens flygplats hade på monopolbasis anförtratts Olympic Airways (Greklands statliga flygbolag). Dålig kvalitet på tjänsterna resulterade i klagomål till EU-kommissionen. Kommissionen inledde en undersökning enligt artiklarna 86 och 82 (f.d. 90 och 86) och uttalade 1997 att den låga servicekvaliteten och avgifternas bristande transparens utgjorde ett missbruk av dominerande ställning. De grekiska myndigheterna reagerade. De förbättrade situationen på Atens flygplats genom att upphäva monopolet på markttjänster från den 1 januari 1998. Olympic Airways har också utformat och offentliggjort en ny kostnadsbaserad avgiftsstruktur.

Den 14 januari 1998 fattade EU-kommissionen två beslut som i praktiken gjorde slut på markttjänstmonopolet på Frankfurts flygplats. Det första beslutet kom till stånd genom klagomål enligt artikel 82 i fördraget som inlämnats av Air France, KLM och British Airways. Flygbolagen hävdade att Frankfurts flygplats missbrukade sin dominerande ställning genom att inte ge flygbolagen rätt att själva ombesörja markttjänsterna. Kommissionen stödde klagomålen, och Frankfurts flygplats måste nu visa för kommissionen att den har för avsikt att öppna marknaden. Det andra beslutet var baserat på markttjänstdirektiv 96/67/EG. Frankfurts flygplats hade ansökt om att tidplanen för att genomföra liberaliseringen av markhanteringen skulle uppskjutas till slutet av år 2000 på grund av utrymmes- och kapacitetsbegränsningar. EU-kommissionen avlog begäran om ett totalt undantag, men medgav ett partiellt sådant för en terminal på grund av omfattande byggarbeten.

Inte desto mindre har en allians mellan SAS och Lufthansa verkat som ett joint venture på rutten mellan Skandinavien och Tyskland. Den godkändes i januari 1996 för en tid om tio år.¹¹ Flera transatlantiska överenskommelser mellan flygbolag, främst mellan British Airways och American Airlines, mellan Lufthansa och United Airlines, mellan SAS och United Airlines och mellan Swissair/Sabena/Austrian Airlines och Delta har alla granskats av EU-kommissionen med avseende på artikel 81 (f.d. 85). I dessa fall blir frågan mer komplicerad genom att flygbolag utanför gemenskapen är inblandade.

Ruta 13 Marknadsimperfektioner i flygindustrin: allianser och start- och landningsrättigheter

British Airways och American Airlines meddelade 1996 att de ville bilda en allians. Eftersom vardera flygbolaget hade en betydande närvaro på den transatlantiska marknaden (ungefär 60 procent av trafiken) skulle den föreslagna alliansen kanske inte godkännas enligt artikel 81.1 (f.d. 85.1). Fyra instanser började undersöka den föreslagna alliansens sakförhållanden: Office of Fair Trading i Storbritannien, Department of Transportation i USA, EU-kommissionens konkurrensdirektorat GD IV, samt Department of Trade and Industry i Storbritannien.

I juli 1998 publicerade EU-kommissionen sitt preliminära uttalande om den föreslagna alliansen och gav ett *villkorat godkännande*. Kommissionen konstaterade att alliansen skulle undantas från artikel 81.1 i överensstämmelse med artikel 81.3 förutsatt att vissa villkor uppfylldes. Kommissionen föreslog att British Airways och American Airlines skulle avstå från 267 start- och landningstillstånd på Londonflygplatserna Heathrow och Gatwick och minska turerna mellan London och Amerikas tre stora flygplatser (Chicago, Dallas/Forth Worth och Miami) under alliansens första sex månader. Dessutom ålades de restriktioner i fråga om frequent flyer-program och biljettpraxis och kunde inte få kompensation för att de ger upp start- och landningstillstånd på Heathrow och Gatwick.

Nästa skede kommer att innebära ytterligare förhandlingar mellan de olika parterna. Vilka start- och landningstillstånd skall överges? Detta har ännu inte bestämts. Start- och landningsrättigheter tilldelas i en administrativ process och det finns ingen prismekanism som avgör det byråkratiska köpsläendet om tider. Detta leder oundvikligen till ett imperfekt marknadsresultat.

Även om EU-kommissionen och tredje parts myndigheter (oftast USA:s Department of Transportation) undersöker olika föreslagna allianser fall för fall, borde kommissionen också överväga grunderna för att ha aktieägarrestriktioner för flygbolag. Dessutom borde prismekanismer snarare än förhandlingar om föreslagna allianser bestämma hur tider skall fördelas.

Även om EU-kommissionen hävdar att flygindustrin är fullt liberaliserad är så inte fallet varken faktiskt eller rättsligt sett.

Många europeiska flygplatser står inför problem med ökad trängsel. Någon expansion av antalet flygplatser och deras kapacitet är osannolik. Därför är frågan om start- och landningstider alltmer bekymmersam. År 1993 införde EU-kommissionen vissa gemensamma regler för tilldelning av tider på de

europiska flygplatserna, men dessa har inte varit tillräckliga för att hantera problemet. Situationen håller snarare på att förvärras.

En kontroversiell punkt är s.k. »grandfather rights«, dvs. att rättigheterna fördelas till de befintliga företagen, vilket förstärker *status quo* och favoriserar de f.d. monopolföretagen. Före liberaliseringen var start- och landningsrättigheter vanligtvis tilldelade genom en administrativ procedur. Det är inte överraskande att varje medlemsstat tenderade att ge de flesta, eller de bästa, tiderna till inhemska flygbolag. I många fall var det de offentligägda företagen som favoriserades. De problem som skapats av denna traditionstygda administrativa tilldelning är sannolikt mycket stora. »Grandfather rights« som skyddar de etablerade företagen hindrar säkerligen konkurrens genom att begränsa nykomlingars effektivitet. EU-kommissionen är medveten om detta och utarbetar för närvarande förslag som skall underlätta överföringen av tider (även om frågan för närvarande tycks vara sammanflätad med andra frågor, se ruta 12). Tilldelning av start- och landningstillstånd kan åstadkommas på olika sätt, och flera förslagsställare har förordat ett auktionsförfarande. En auktion skulle sannolikt bli mycket komplicerad, men transaktionskostnaderna skulle inte vara alltför stora, och ett auktionssystem skulle främja den fria marknaden bättre än det nuvarande systemet.

Ett annat konkurrensområde är prissättningen på infrastrukturen. Kostnaden för denna utgör runt 25 procent av flygbolagens kostnader i EU, och det är 40 procent högre än motsvarande kostnad i USA.¹² EU-kommissionen kom därför under 1998 med en vitbok om infrastrukturavgifter i vilken principerna för en skälig och effektiv prissättning slogs fast.

I april 1997 föreslog EU-kommissionen ett direktiv om flygplatsernas avgifter. När luftfarten liberaliserats, riktas uppmärksamheten nu mot en liberalisering av flygplatsernas marktjänstfaciliteter och marktjänster, såsom landning, belysning, parkering, bränslepåfyllning, lagring och frakt. Avgifterna för dessa tjänster kan variera mycket från flygplats till flygplats och utgör i genomsnitt 5 procent av flygbolagens rörelsekostnader. Även om variationen i avgifter mellan olika flygplatser inte behöver orsaka oro och kanske kan vara berättigade av effektivitetsskäl, har framför allt diskrimineringen vid vissa flygplatser väckt uppmärksamhet (se ruta 11). Ofta råder avsevärda skillnader både beträffande avgifter och behandling mellan inhemsk och internationell flygtrafik. EU-kommissionen försöker inte harmonisera flygplatsavgifterna. I stället söker den etablera ett regelverk som skall styra avgiftsnivåerna enligt tre principer: icke-diskriminering, kost-

nadsrelaterade avgifter och transparens. Naturligtvis kan kostnaderna förväntas avspegla kostnaderna för trängsel i flygtrafiken.

Övergången till en helt fri inre marknad för flygtjänster har markerats av en rad domslut i vilka statsstöd bedömts vara oförenligt med en gemensam marknad. Det är otvivelaktigt så att statsstöd i flygindustrin är en kinkig politisk fråga. Då många flygbolag i Europa före liberaliseringen var offentligägda, ineffektiva och skuldsatta, etablerades regler som medgav statsstöd till dessa flygbolag för att underlätta övergången till en mer konkurrenskraftig miljö. EU-kommissionen godkänner stöd i detta sammanhang bara när det rör sig om en integrerad del av ett program för att nå finansiell livskraft och konkurrensmöjligheter för det mottagande flygbolaget.¹³

I de fall då statsstöd har givits övervakar EU-kommissionen att omstrukturingsplaner införs och att gehör finns för de villkor den satt för statsstödet. Kommissionen har nyligen auktoriserat ett sista statsstöd till Air France och det portugisiska flygbolaget TAP, men i fallet Olympic Airlines i Grekland tog den upp förhandlingar därför att den fann att en del villkor inte var uppfyllda. År 1994 utfärdade kommissionen riktlinjer för tillämpningen av artiklarna 92 och 93 (nu 87 och 88) i EG-fördraget och artikel 61 i EEA-avtalet om statsstöd inom luftfarten. De kan sammanfattas så här:¹⁴

- Direkt rörelsestöd är *prima facie* förbjudet. Det kan accepteras som en eftergift enbart för att tillgodose public service-skyldigheter eller stöd av social karaktär enligt artikel 92.2a (nu 87.2a).
- Varje annat stöd kan endast godkännas om det utgör en del av ett större omstrukturingsprogram avsett att återställa ett flygbolags finansiella sundhet inom en rimlig tidsperiod.
- Beviljande av omstrukturingsstöd skall inkludera villkor som förhindrar snedvridning på marknaden.
- Omstrukturingsstöd till ett flygbolag som tidigare erhållit statsstöd tillåts endast under exceptionella omständigheter vilka flygbolaget inte kunnat förutse och som är externa för bolaget.

Det var enligt ovanstående riktlinjer som EU-kommissionen sanktionerade statsstöd om 20 miljarder franska franc till Air France år 1994 (se ruta 14).¹⁵

Ruta 14 Kontroversen om statsstödet till Air France

År 1994 godkände EU-kommissionen ett stödpaket om 20 miljarder franska franc för att omstrukturera det statsägda flygbolaget Air France. Då den europeiska flygindustrin redan var liberaliserad vid denna tid, ansåg många av Air France konkurrenter att stödet var oskäligt. British Airways och sex andra flygbolag motsatte sig kommissionens godkännande och förde talan mot kommissionen vid EG-domstolen. Kärandena hävdade att den franska staten gav Air France en oskälig fördel gentemot andra flygbolag som endast har den öppna kapitalmarknaden att vända sig till. Fyra år senare fördömde EG-domstolens stödet i en dom av den 25 juni 1998.

Beslutet upphävde 1994 års godkännande, och EU-kommissionen var tvungen att besluta vilka åtgärder den skulle vidta. En möjlighet skulle ha varit att återvända till EG-domstolen med nya, rättsligt acceptabla argument som retroaktivt kunde berättiga det ursprungliga beslutet; ett annat alternativ skulle ha varit att överklaga utslaget. Båda åtgärderna skulle ha varit riktade mot det förflutna och inte mot framtiden. Det är föga gynnsamt för europeiska konsumenter att stora stödpaket godkänns till bolag som verkar på marknader där kommersiella incitament borde vara tillräckliga för att skapa effektiva företag. Om enskilda medlemsstater skulle välja att kraftigt subventionera kommersiell verksamhet skulle detta i långa loppet vara till skada för den europeiska konkurrensen.

Den överdrivet långa tid det tog för EG-domstolen att komma fram till ett beslut innebar emellertid att det skulle bli mycket svårt för EU-kommissionen att kräva att Air France skulle betala tillbaka stödet. Air France hade klargjort att det tänkte använda alla tillgängliga medel för att slippa betala tillbaka. En ytterligare twist i kölvattnet av denna händelse orsakades av en förestående delprivatisering av Air France i september 1998. EG-domstolens beslut hade ökat osäkerheten om Air Frances värde, och sannolikt ger detta upphov till en intensiv politisk lobbyverksamhet i Bryssel för att ifrågasätta EG-domstolens beslut.

Godkännandet av det kontroversiella statsstödet till Air France visar att storskaligt statsstöd nog kommer att bli svårare att försvara i konkurrensutsatta och allt mer kommersiella nätverksindustrier. EG-domstolens utslag var välkommet, även om det kom sent.

Liberaliseringen av flygindustrin i Europa har kommit långt men marknaden är ännu inte fri. Konkurrensen blir allt mer effektiv i många delar av Europa; år 1996 betjänades 6 procent av rutterna av tre eller fler operatörer, jämfört med 2 procent år 1993.¹⁶ Många nya flygbolag har tillkommit och

detta har givit en gynnsam nedåtriktad effekt på en del priser. Inte desto mindre förblir många priser oföränderligt höga, särskilt på vissa rutter och för vissa (fullt flexibla) biljettklasser. De återstående konkurrenshindren utgörs av de flaskhalsar som finns i flygplatsernas infrastruktur och i de system som kontrollerar trafiken i luftrummet över Europa. En rad olika åtgärder övervägs på europeisk nivå för att ta itu med dessa viktiga frågor. Naturligtvis finns ännu mycket kvar att göra.

5.5 Sjöfart

Liberaliseringen av EU:s sjöfart baseras på principen om en öppen marknad och på en icke-protektionistisk filosofi.¹⁷ År 1996 lade EU-kommissionen fram en ny policy för sjöfartsindustrin, där betydelsen av denna verksamhet för europeisk konkurrenskraft underströks.¹⁸ I december 1997 publicerade kommissionen en grönbok om hamnar och maritim infrastruktur. I grönboken konstateras att hamnar är av avgörande betydelse för handeln och transportererna i EU och för dess globala konkurrenskraft.¹⁹ Kommissionen medgav att hamnarnas situation alltför länge försummats i den bredare transportpolitiska debatten. Grönboken föreslår olika sätt att förbättra hamnarnas infrastruktur, öka deras effektivitet och deras integration i gemenskapens transportnät.

De huvudsakliga politiska bekymren i denna industri uppstår i samband med tillträde till hamnanläggningarna samt vid finansieringen och avgifts-sättningen av hamnar och sjöfartens infrastruktur. Tillgången till hamnanläggningar avregleras i allt högre utsträckning. Många hamnar är genom sitt läge naturliga monopol för passagerartjänster och som sådana mycket viktiga. Denna situation uppkommer när ingen konkurrerande hamn befinner sig tillräckligt nära den existerande marknaden. Problem har uppstått då hamnmyndigheter har vägrat fartyg tillträde till hamnanläggningarna, ett klart fall av konkurrensbegränsning.

Om en sådan vägran är skadlig är ingen lätt fråga att besvara. Om konkurrensen vore fri, kan snålskjutsåkningsproblem leda till att man får en otillräcklig infrastruktur. Konkurrerande operatörer skulle på kort sikt kunna vinna på att inte investera eller bidra till kostnaderna för hamnanläggningarna. På lång sikt skulle därmed infrastrukturen bli lidande. Om man å andra sidan skyddar en rutt från konkurrens kan detta resultera i kostnadsineffektivitet, dålig kundservice och monopolmissbruk. Även om en del

av dessa problem kan undanröjas genom en noggrant utformad reglering, är det inte alltid kostnadseffektivt att göra så, medan att i stället öppna en rutt för konkurrens kan ge nettovinster.

I likhet med andra nätverksindustrier är statsstöd och public service-skyldigheter framträdande drag också i denna industri. Public service-skyldigheter finns emellertid vanligen endast för tidtabellsbundna tjänster till hamnar som betjänar perifera EU-regioner eller svagt trafikerade rutter som är livsviktiga för den ekonomiska utvecklingen i regionen. Enbart marknadskrafterna skulle inte säkerställa en tillräcklig servicenivå.

Ruta 15 Vägran att ge tillträde för skandinaviska bilfärjor

Ett exempel på blockering av tillgång till en oundgänglig infrastruktur inträffade i ett fall som rör bilfärjor mellan Danmark och Sverige. Hamnmyndigheterna i Helsingör vägrade att ge tillträde till hamnanläggningarna för operatörer som ville konkurrera med Scandlines A/S, ett rederi som kontrolleras av det danska statliga företaget DBS och det svenska företaget SweFerry. Scandlines åtnjöt exklusiva rättigheter att sköta bilfärjetrafiken mellan Helsingör och Helsingborg. EU-kommissionen undersökte denna vägran efter klagomål från den danska färjeoperatören Mercandia. Vägran att ge tillträde till en oundgänglig facilitet var enligt kommissionens beslut en statlig åtgärd som skyddade och stärkte den offentliga operatörens ställning och ett brott mot artiklarna 86 och 82 (f.d. 90 och 96) i EG-fördraget. Efter diskussioner med EU-kommissionen gick den danska staten med på att ge ett nytt färjerederi tillträde till hamnanläggningarna i Helsingör genom en upphandlingsprocedur.

5.6 Järnvägar

De europeiska järnvägarna delar en egenskap med alla andra järnvägar över hela världen; de går i allmänhet med förlust. Järnvägarnas skulder inom EU uppgick 1994 till 1,8 procent av EU:s BNP. Även om konkurrensen från andra former av transporter, främst bilar och lastbilar, gjort att järnvägstrafiken minskat i betydelse, har EU-kommissionen sökt vitalisera dem. I en vitbok om järnvägarna år 1996 konstaterade kommissionen att:

Det behövs en ny slags järnväg. Först och främst skall den drivas företagsmässigt, med en oberoende företagsförvaltning med en frihet att utnyttja marknadens möjligheter, men med ansvar för misslyckanden. För detta syfte bör den ha sunda finanser, befriad från gamla tiders bördor. Den bör också exponeras för marknadskrafterna på ett lämpligt sätt,

vilket även borde leda till ett större engagemang från den privata sektorns sida. En tydlig ansvarsuppdelning fordras mellan medlemsstaten och järnvägsföretagen, i synnerhet när det gäller allmän trafikplikt.²⁰

I vitboken konstateras det också att järnvägens finanser bör organiseras i enlighet med följande principer:

- medlemsstaterna bör befria järnvägarna från gamla tiders bördor;
- järnvägarna bör drivas företagsmässigt;
- medlemsstaterna bör betala full kompensation för public service och exceptionella sociala kostnader.

Bortsett från bestämmelserna om public service och specifika investeringar i infrastrukturen bör järnvägarna själva finansiera sin verksamhet. Syftet är att ge de inblandade aktörerna större disciplin. Det erkänns av många att effektiviteten i de europeiska järnvägarna är relativt dålig och att kostnaderna kan minskas avsevärt. Om statsstöd mottas för att undanröja gamla skulder regleras detta av artikel 87 (f.d. 92) i EG-fördraget.

För den europeiska konkurrensen skulle det vara fördelaktigt att gynna en kompatibel och sammanbunden järnväg för gods- och internationella passagerartjänster. Åtgärder som förordar att infrastrukturens förvaltning skiljs från transport- och serviceverksamhet har föreslagits. Detta har redan skett i Sverige och Storbritannien. Särskild vikt läggs vid förbättringar för internationella godstransporter, där EU-kommissionen främjar skapandet av transeuropeiska järnvägar, som kan erbjuda öppen access och förenklade rutiner. En sektor inom industrin som skulle dra betydande fördelar av en liberalisering är godsmarknaden. För närvarande är järnvägsfrakter summan av olika länders nationella tjänster; det är sällan en enda operatör som har ansvar för hela den internationella kedjan, från terminal till terminal. Detta fragmenterade transportsätt kontrasterar skarpt med den stora konkurrenten, vägtransporter, som är helt sammanfogad.

Det första steget mot en fri järnvägsmarknad togs med direktiv 91/440/EEG. Direktivet täckte fyra policyområden:

- större förvaltningsmässigt oberoende för järnvägsföretagen;
- vertikal separation av infrastrukturen från transportverksamheten, åtminstone i fråga om räkenskaperna;
- lån och statsstöd;
- rätt till access till järnvägsnäten.

Införandet av detta direktiv hämmades i viss mån av osäkerhet om tillståndsgivning och andra frågor (kapacitetsallokering och avgifter) och behövde kompletteras med direktiven 95/18/EG och 95/19/EG.²¹ Dessa direktiv trädde dock i kraft först i juni 1997. EU-kommissionen uppmuntrar också användandet av marknadskrafter i den inhemska passagerartrafiken på ett sätt som tar hänsyn till public service-målen. Ännu är det inte klart vilket slag av politik som kan uppnå målen. Öppen access ses som önskvärd vad gäller tjänster över långa avstånd, men på regionala ruttor och i städer är det kanske inte en attraktiv lösning.

Sättet att fördela fasta och gemensamma kostnader – normalt svarar dessa för 75 procent av kostnaderna för driften av järnvägarnas infrastruktur – samordning av tidtabeller, fördelning av tågruttor och biljettförsäljning komplicerar problemet i hög grad. Ett alternativt sätt skulle vara att bevara exklusiva koncessioner och introducera en upphandlingsprocedur, så som skett i Storbritannien (se nedan). Vad public service beträffar föredrar EU-kommissionen att tillämpa subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att varje medlemsstats myndigheter kan besluta om organisation, nivå och definition av public service så länge som gemenskapens principer respekteras.

De banavgifter som tas upp för utnyttjande av infrastrukturen kräver tydliga principer, och om en inre marknad skall uppstå på några delar av järnvägsindustrin kommer en viss grad av harmonisering att vara nödvändig i EU. Olika system har faktiskt redan uppstått. Så till exempel är banavgiften för järnvägarna i Tyskland och Storbritannien avsedda att täcka alla kostnader, medan operatörerna i Nederländerna och Spanien bara betalar undvikbara särkostnader (se avsnitt 11.5). EU-kommissionen är djärv nog att främja skälig och effektiv prissättning på transporter och har publicerat en grönbok på detta tema.²² I denna konstateras att avgifterna, så långt möjligt, bör avspegla privatekonomiska och samhällsekonomiska kostnader.

EU-kommissionen menar i sin vitbok att det är viktigt att särskilja handhavandet av infrastrukturen från tjänsteproduktionen om järnvägarna skall kunna dra fördel av marknadskrafterna. Det konstateras att ett företag inte samtidigt kan vara konkurrent och vara den som bestämmer över tillträde till någon relevant marknad.²³ Kommissionen överväger en modifiering av direktiv 91/440/EEG för att tillåta separat redovisning för integrerade järnvägsföretag. Kommissionen överväger också att etablera en europeisk järnvägsbyrå och hävdar att en sådan institution skulle vara bättre i stånd att koordinera europeiska dimensioneringsfrågor, t.ex. kapacitetsallokering av

infrastrukturen, teknisk harmonisering, säkerhetsregler och skapandet av en inre marknad för järnvägsutrustning.

I mars 1998, i enlighet med den tidsplan som fastställdes i vitboken, publicerade EU-kommissionen en rapport om situationen inom gemenskapens järnvägssektor.²⁴ Rapporten identifierar de viktigaste ekonomiska frågorna som behöver tas upp inom järnvägsindustrin. Det konstateras att EU behöver en bättre definition av ramvillkoren för den internationella järnvägsmarknaden. För detta ändamål lade kommissionen i maj 1998 fram ett »infrastrukturpaket« för att fastslå riktlinjer för tillträde till infrastruktur och fördelning av tågrutter. Under andra halvan av 1998 kom också detaljerade regler om statligt stöd. För att liberalisera marknaden föreslår kommissionen som ett första steg att det borde vara möjligt att omedelbart öppna marknaden i varje medlemsstat till åtminstone 5 procent, vilket gradvis bör kunna öka till 25 procent under tio år.

5.7 En gemensam transportpolitik

Liberaliseringen av flyg-, sjöfarts- och järnvägsindustrierna inom EU och inriktningen på transeuropeiska nät har fått EU-kommissionen att anta mera samordnad transportpolitik. Kärnpunkten för denna politik är en bättre integrerad infrastruktur för kombitransporter i Europa. Detta skisserades i kommissionens vitbok om den framtida utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken.²⁵

5.8 Energimarknaderna

Innan vi ser närmare på el- och naturgasmarknaderna är det lämpligt att rent allmänt skissera läget på energimarknaderna i gemenskapen. Även om det existerar en viss marknadskonkurrens i den uppströms verksamheten, framför allt inom utvinningen av naturgas, är energimarknaderna i Europa mycket mindre konkurrenspräglade än i USA. Det har uppskattats att de europeiska företagen i kemisektorn betalar upp till 45 procent mer än sina konkurrenter i USA.²⁶ Bortsett från skatteskillnader är bristen på konkurrens en nyckelfaktor som kan förklara kostnadsskillnaden. Man har räknat ut att en fullständig liberalisering av den interna elmarknaden i Europa kommer att ge avsevärda vinster. Vinsten skulle kunna uppgå till 10–12 miljarder euro per år. Det är dubbelt så mycket som vinsten av den redan överens-

komna liberaliseringen av marknaden kommer att ge.

Det har också hävdats att tredje parts access till naturgas skall introduceras i gemenskapen. Detta skulle kunna leda till vinster som uppgår till 900 miljoner euro per år.²⁷ En stor utmaning för energipolitiken är därför att säkerställa ytterligare integration av EU:s energimarknad, grundad på principen om fria och konkurrerande marknader. Ett av målen för en enhetlig energimarknad, fastställt i EU-kommissionens arbetsdokument 1988, är att införa konkurrens mellan leverantörerna av energiprodukter.²⁸ Behovet av att ta hänsyn till säkra leveranser, miljön och konsumenternas intressen gör detta till en mer komplex utmaning än i vissa andra sektorer.

Kommissionen är likaledes övertygad om att avsaknaden av en liberaliserad inre marknad för energi är en allvarlig konkurrensnackdel för de europeiska företagen i förhållande till deras viktigaste handelspartner som har fördel av allmänt lägre kostnader.²⁹

5.9 Elektricitet

Varje system för elektriska leveranser är uppdelat i tre segment: produktion, transmission samt distribution och leverans. Produktionen ligger uppströms och avser den process genom vilken bränsle (huvudsakligen naturgas, kol, kärnkraft och i mindre utsträckning förnyelsebara energikällor) konverteras till elektrisk energi. Transmissionen sker genom en omfattande nätinфраstruktur och innebär att producerad el förs med högspänningsledningar från kraftverket till stora förbrukare, i regel distributionsföretag. Nedströms ligger alltså distributionen, som innebär leverans av medium- till lågspänningskraft till slutkonsumenterna. Tillhandahållandet nedströms inkluderar även fakturering, underhåll, avläsning av mätare och andra kundrelaterade tjänster. I många fall är det distributionsföretagen som sköter denna service, även om så inte alltid är fallet.

Liberaliseringen av elsektorerna världen över har hittills frambringat två grundläggande konkurrensmodeller i olika tappningar; konkurrenspool och stamnätstillträde. Ett vanligt drag i dessa modeller är att monopolverksamheterna (transmission och distribution) är vertikalt separerade från de potentiellt konkurrerande verksamheterna (produktion och leverans). I praktiken kan vertikal separation uppnås genom åtskild redovisning eller uppdelning av ett företag. Användande av separat redovisning gör det möjligt för ett företag att verka både i monopolsektorn och konkurrenssektorn, men det kräver avsevärd övervakning för att säkerställa att inga korssubven-

tioner görs eller att det sker oskäligen diskriminering. Företagsuppdelning (strukturell separation) är därför ett mer verksamt sätt att försäkra sig om att konkurrensen fungerar.

I december 1996 godkände EU:s ministerråd direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el, som trädde i kraft den 19 februari 1997.³⁰ Detta stadgar att en successiv öppning av elmarknaden skall ske. Den 19 februari 1999 skall den öppnade marknaden i varje medlemsstat motsvara storförbrukarnas andel av EU:s konsumtion, nämligen 25,37 procent, beräknat för förbrukare som använder mer än 40 GWh/år och anläggning 1997.³¹ Denna tröskel kommer att reduceras till 20 GWh/år den 19 februari år 2000, varigenom marknaden öppnas för minst 28 procent. En tredje minskning till 9 GWh/år äger rum den 19 februari 2003. Det motsvarar en marknadsandel om cirka 33 procent eller en omsättning på ungefär 45 miljarder euro. En fortsatt liberalisering skall föreslås senare av EU-kommissionen. De andelar som angivits för den konkurrensutsatta andelen av elmarknaderna är naturligtvis minimikrav. Enligt GD XVII skall åtminstone 60 procent av gemenskapens elektricitet vara öppen för konkurrens år 2000.³²

Liberaliseringen av elmarknaden ger medlemsstaterna två generella alternativ för villkoren för utnyttjande av nätverk för transmission och distribution:

- tredjepartsaccess (TPA);
- enstaka kundsystem (SBS).

Vilkendera medlemsstaterna än väljer, antas de handla i enlighet med målen transparens och ickediskriminerande kriterier. För att göra dessa kriterier mera lätthanterliga innehåller direktiven föreskrifter om separat redovisning, så att vertikalt integrerade företag inte kan utöva oskäligen diskriminering, korssubventioner eller ge upphov till marknadsstörningar.

Vid tredjepartsaccess skriver producenter och konsumenter kontrakt med varandra direkt. Detta system har två varianter: förhandlad tredjepartsaccess (nTPA) och reglerad tredjepartsaccess (rTPA). I fallet nTPA överenskomms villkoren för access till nätet med den som driver detta. Därmed kan en oberoende elproducent kontakta en stålverkare och göra upp med denne om tider för utnyttjande av nätet för kraftleverans. Varianten rTPA sammanfaller med nTPA förutom att villkoren för access inte är förhandlingsbara. Dessa är i stället givna av officiella tariffer för kunder med rätt till dessa vill-

kor. Enligt nTPA behöver systemoperatören bara ange cirkapriser i form av genomsnittliga priser, men enligt rTPA skall alltså de exakta priserna anges i förväg.

SBS definieras i direktiven som en juridisk person som är ansvarig för hanteringen av överföringssystem och/eller centraliserade inköp och försäljning av el. I de elsystem för vilka medlemsstaterna väljer SBS kan självständiga producenter som producerar egen kraft använda TPA för leverans till de egna anläggningarna, till de dotterbolag som är belägna inom systemets ramar och till tänkbara förbrukare utanför systemet. Den enskilde köparen är emellertid skyldig (utom i det fall då den enskilde köparens huvudman är med i TPA eller om systemet inte kan leverera) att köpa el (som så att säga är kontrakterat av en kund med rätt till detta villkor) till ett pris som är lika med det försäljningspris som offererats av den enskilde köparen minus kostnaden för att utnyttja nätet. Den enskilde köparen informeras inte om priset i kontraktet mellan producenten och köparen. Avsikten är att åstadkomma resultat som är likvärdigt med rTPA.

Eftersom elindustrin i en del medlemsstater är vertikalt integrerad, kräver direktivet separat redovisning och ett krav på operatörerna av transmission och distribution att inte diskriminera någon till förmån för sina egna dotterbolag. Drifts separation krävs också om ett transmissionsföretag är inblandat i andra verksamheter. Det finns emellertid inget juridiskt krav på att strukturellt separera ett vertikalt integrerat företag.

Direktivet innehåller också en bestämmelse om leveranser direkt från en producent eller elleverantör (där dessa är auktoriserade) i deras egna anläggningar och till återförsäljare och berättigade kunder under vissa villkor. Medlemsstaterna kommer att bestämma vilka kategorier av elköpare som kan välja leverantör enligt direktivet. Direktivet förutsätter att kunder som använder mer än 100 GWh per år måste inkluderas. Det förutsätter också att distributörerna är i stånd att köpa el från alternativa leverantörer för att leverera el till sina egna kunder (berättigade kunder). Direktivet förutsätter reciprocitet: Att kunderna kan hindras från att köpa el från en annan medlemsstat om de inte är berättigade där. EU-kommissionen kan emellertid avvisa en sådan vägran på begäran av en medlemsstat. Denna bestämmelse kommer att vara i kraft i nio år men skall granskas efter halva tiden.

Ruta 16 Liberalisering ger globalisering på elmarknaden

Liberaliseringen av den europeiska energimarknaden leder till flera djupgående förändringar i industrins struktur. De europeiska företagen kan gå utanför sina traditionella marknader, och företag från USA gör betydande investeringar i Europa.

Så långt har den successiva liberaliseringen av den europeiska elindustrin haft stor inverkan på kraftproduktionen. Många av de oberoende elproducenter som går in på den europeiska elmarknaden är företag från USA. Det beror på att också USA liberaliserar sin elmarknad, och som en följd därav tillåts företag i USA att konkurrera på marknader utanför de områden de tidigare betjänat. Som exempel kan nämnas att Entergy är engagerat i ett joint venture med British Petroleum för att bygga ett kraftverk som skall ge 1 000 MW, och Shell Oil planerar att göra stora investeringar i Europa, framför allt i Storbritannien. Många europeiska företag investerar också på marknader som ligger utanför deras traditionella områden. Storbritanniens National Power har expanderat sina globala investeringar med ungefär 1 miljard pund i åtta länder: Australien, Chile, Tjeckien, Indien, Pakistan, Portugal, Spanien och USA. The Energy Group of London, som förvärvat Citizen's Lehman Power, den femte största kraftproducenten i USA, och Sithe Energies (som till 60 procent ägdes av den franska koncernen Generale des Eaux), skall betala 675 miljoner pund för tolv kraftverk som tillhör Boston Edison, Massachusetts elindustri. Sithe Energies sköter redan 22 kraftverk i USA. Tysklands RWE Energie AG har uttryckt intresse för att förvärva upp till 25 procent av Finlands IVO när det privatiseras. Vid slutet av 1996 gick Vattenfall in på den tyska elmarknaden genom ett joint venture med Kommunalfinanz för att etablera ett nytt energibolag, Vasa Energy, som skall generera och distribuera värme och kraft i Hamburg-regionen. År 1997 förvärvade Southern Electric 20 procent av Bewag, Berlins elbolag, och Enron bildade ett joint venture med Italiens Enel.

Även om distributionen förblir ett naturligt monopol skapar liberalisering genom privatisering nya ägarstrukturer, framför allt i Storbritannien. Majoriteten av distributionsföretagen i Storbritannien, de regionala elbolagen, har förvärvats av USA-intressen, och sju av de elva företagen har sålts till företag från USA: Central och South West, GPU/Cinergy, Southern Company, CalEnergy, Dominion Resources, Entergy och AEP. RWE försöker investera i det finländska distributionssystemet.

Direktivet innehåller också stadganden avsedda att skydda public service. Medlemsstaterna tillåts definiera de public service-förpliktelser som åläggs elföretagen. Dessa skyldigheter kan vara relaterade till säkerhet, inklusive leveranssäkerhet, kvalitet, priser, systemets pålitlighet och miljöfaktorer. Den

artikel som tar upp public service-förpliktelserna tillåter bara medlemsstaterna att inskränka direktivets regler om det finns risk för att ett allmänintresse skulle äventyras. Varje public service-förpliktelse måste anmälas till EU-kommissionen, klart definieras, vara transparent, icke-diskriminerande, kontrollerbar och offentliggjord. Användningen av public service-förpliktelserna tillåter medlemsstaterna att balansera effektivitet och rättvisemål. Ett exempel kan vara att distributionsföretag är skyldiga att leverera till ett enhetligt pris per kWh till samtliga sina kunder inom samma område.

Elektricitetsdirektivet leder i betydande grad till att konkurrens införs på gemenskapens elmarknad. Åtgärderna i direktivet är emellertid utformade så att de kan innebära partiell liberalisering. Det är troligt att EU-kommissionen söker liberalisera marknaden ytterligare. Direktivet innehåller en revisionsklausul som innebär att EU-kommissionen skall övervaka tillämpningen av direktivet med tanke på en fortsatt liberalisering år 2006. Erfarenheterna från de helt fria marknaderna i de nordiska länderna och Storbritannien kommer säkerligen att bli viktiga härvidlag.

5.10 Naturgas

Det finns ett förslag till direktiv som tar upp gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och som kommer att införas inom en nära framtid.³³ Synsättet på gemensamma regler för naturgassektorn följer mycket nära det regelsystem som etablerats på elmarknaden. I stora drag täcker reglerna transmission, distribution, leverans och lagring av naturgas. Precis som elmarknaden kommer gasmarknaden att öppnas för konkurrens successivt. Bland berättigade förbrukare skall naturgaseldade kraftverk inkluderas, liksom slutförbrukare som konsumerar mer än 25 miljoner kubikmeter om året. Det är medlemsstaterna som skall se till att denna definition av berättigade förbrukare resulterar i att marknaden öppnas till åtminstone 20 procent av den totala naturgasförbrukningen på den nationella gasmarknaden. Avsikten är att den konkurrensutsatta delen av marknaden efter fem år skall ha expanderat till 28 procent och efter tio år till 33 procent eller mer. För att nå dessa mål kommer tröskelvärdet som definierar en berättigad förbrukare att sättas lägre.

Access till överföringssystem kan antingen ske genom nTPA eller rTPA, som måste genomföras enligt objektiva transparenta och icke-diskriminerande kriterier. Enligt nTPA skall berättigade kunder och naturgasleverantörer

kunna teckna kommersiella avtal, och access till systemet måste förhandlas fram med de relevanta naturgasföretagen. För att främja transparens och förhindra diskriminering måste emellertid villkoren för att använda överföringssystemen offentliggöras. Enligt rTPA kan kontrakt tecknas mellan naturgasleverantörer och berättigade kunder, och access till systemet är en rätt grundad på officiella tariffer.

Då många naturgasföretag i Europa förblir vertikalt integrerade föreslås i direktivet en upplösning av nätverkstjänster, s.k. unbundling. Detta innebär att man av vertikalt integrerade företag kommer att kräva att de skall publicera separat granskade redovisningar för transmission, distribution och lagring samt, där så är lämpligt, koncernredovisning för verksamhet som inte har med naturgas att göra.

Investeringarna inom naturgasutvinning kräver avsevärda irreversibla kostnader. För att reducera riskexponeringen för dessa investeringar har avtal mellan naturgasleverantörer och gasdistributionsföretag ofta formen av »take-or-pay«, dvs. en kund som inte vill ha leverans måste ändå betala. Många av dessa avtal har slutits före avregleringen. I en miljö med större konkurrens och växande naturgasleveranser ligger spotpriserna för naturgas i regel klart under de priser som stipulerats i »take-or-pay«-avtalen. De operatörer som finns, vanligen de som är utsatta för »take-or-pay«-avtal, är därför sårbara när nya konkurrenter dyker upp. Så var fallet i Storbritannien där British Gas betalade betydligt mer för gasen än många av dess nya konkurrenter gjorde. »Take-or-pay«-avtal kan omförhandlas. British Gas hade stora svårigheter att göra detta. Så länge avtalen är giltiga, uppstår strandsatta kostnader vid avregleringen.

Om bördan av »take-or-pay«-avtal skulle innebära allvarliga ekonomiska och finansiella svårigheter kan ett naturgasföretag hänskjuta frågan till sin medlemsstat eller annan bemyndigad instans och kräva att den temporärt upphäver skyldigheten att bevilja access till systemet. Om medlemsstaten eller bemyndigad instans godkänner kravet måste den underrätta EU-kommissionen om sitt beslut. Kommissionen kan då begära rättelse eller att beslutet återkallas eller bevilja ett upphävande med hänsyn till olika kriterier. Dessa inkluderar behovet av att säkra konkurrensen på naturgasmarknaden, att se till att public service-skyldigheter fullföljs och att säkerställa leveranserna. Undantag kan också tillämpas på spirande naturgasmarknader, som Grekland och Portugal.

Naturgasdirektivet kan radikalt förändra Europas naturgasindustri. Nu är

gasindustrins struktur i Europa präglad av koncentration och domineras av tolv stora naturgasfynd och lika många gasproducenter. En del länder är emellertid helt beroende av en enda leverantör. Som exempel kan nämnas att Finland är helt beroende av rysk naturgas. Nya aktörer inom naturgasindustrin, i stor utsträckning kraftproducerande företag, lägger extra vikt vid liberaliseringsprocessen.

Ruta 17 Företagsledare i naturgasindustrin

I juli 1997 intervjuade Price Waterhouse 150 företagsledare i 34 större naturgasföretag i Europa. Respondenterna delades in i två grupper: etablerade naturgasleverantörer och nyligen tillkomna leverantörer eller potentiella nykomlingar. De största hindren för ett framgångsrikt införande av det föreslagna naturgasdirektivet befanns vara »take-or-pay«-avtalen och förhandlingar om access. Den dominerande åsikten bland dem som tillfrågades var att liberaliseringsprocessen skulle medföra mer konkurrens. Gasföretagen med skyldigheter mot staten var ännu mer övertygade om att en stark konkurrens skulle utvecklas (77 procent) än de nyligen tillkomna eller potentiella nykomlingarna (47 procent). Inte mindre än 62 procent av respondenterna antog att en faktisk pan-europeisk naturgasmarknad skulle vara en realitet inom tio år (se även ruta 22 nedan).

Källa: Price Waterhouse Survey of Utility Executives on the Liberalisation of the EU Gas Market, publicerad av Marketline International Ltd, London, 1997.

5.11 En gemensam energipolitik

En del länder har gjort stora framsteg för att etablera konkurrens på energimarknaden, främst de nordiska länderna och Storbritannien. I dessa länder har man mer och mer insett att en samordnad energipolitik kan ge fördelar. Detta är förnuftigt, med tanke på att mycket av den nya produktionskapacitet som installeras på elmarknaden bygger på tillförsel av naturgas. Därför är el- och naturgasindustrierna mycket nära förbundna och strävar åt samma håll. I länder som Storbritannien äger dessutom en horisontell integration rum i hela naturgas- och elindustrin. I november 1997 lade EU-kommissionen fram ett förslag för EU-parlamentet om en gemensam energipolitik.³⁴ Syftet med den gemensamma energipolitiken är följande:

- att garantera säkerhet i energiförsörjningen;

- att säkerställa konkurrens;
- att utveckla energimarknaden och samtidigt säkra miljö och miljöskydd.

5.12 Posttjänster

Diskussioner om en liberalisering av posttjänstsektorn började år 1991 då EU-kommissionen publicerade en grönbok.³⁵ I juli 1995 lade EU-kommissionen fram ett förslag till direktiv om gemensamma regler (harmoniseringsåtgärder) för utvecklingen av posttjänster och ett utkast om hur konkurrensregler i denna sektor skall tillämpas. Postdirektivet syftar till att introducera gemensamma regler för utvecklingen av postsektorn och till att förbättra tjänsternas kvalitet. Direktivet skall också successivt öppna marknaderna på ett kontrollerat sätt. Att posttjänster skall vara samhällsomfattande har spelat en viktig roll för direktivets utformning och kommer därmed direkt att påverka den troliga utvecklingen av industristrukturen.

Postdirektivet syftar till att på lång sikt säkerställa postservicen som en samhällsomfattande tjänst. Ett minimum av harmoniseringsnormer för den samhällsomfattande tjänsten, inklusive högkvalitativ nationell service med reguljära garanterade leveranser till priser som alla skall ha råd med, har ålagts medlemsstaterna. Posttjänster omfattar insamling, transport, sortering och leverans av brev likaväl som kataloger och paket till ett visst fastslaget pris i olika viktclasser. Den täcker också registrerade och försäkrade (»valeur déclarée») försändelser och tillämpas på både inhemska och internationella leveranser. En »reserverad sektor» för brev täcker försändelser som väger mindre än 350 gram och/eller kostar fem gånger mindre än den grundläggande tariffen.

Införandet av skyldighet att ge geografiskt heltäckande service på den gemensamma marknaden reser frågor om finansieringen. Medlemsstater kan tilldela företag exklusiva rättigheter, om detta är nödvändigt för att garantera att heltäckande samhällsservice upprätthålls. För att säkra att detta inte utnyttjas för att motverka konkurrens på andra områden sätter postdirektivet en övre gräns för den berörda sektorn. Om de företag som svarar för posttjänster är oförmögna att uppfylla åliggandet att ge heltäckande service kan en medlemsstat skapa en fond för detta. Artikel 9 i direktivet tillåter korssubventionering via beskattning av kommersiella företag. Företag som verkar i konkurrensutsatta sektorer kan därmed avkrävas att ge finansiella

bidrag till en allmän fond som används till att betala service i områden som inte är kommersiellt lönsamma. Fonden skall administreras av ett organ som är oberoende av förmånstagarna.

Postdirektivet klargör det regelverk i vilket företag inom denna sektor verkar. Betydelsefullt är att direktivet har etablerat en gemensam minimistandard för samhällsomfattande tjänster och även fastslagit begränsningar för vilka verksamheter som är berörda. Det finns emellertid statliga åtgärder som inte tagits upp i direktivet och som kan komma i konflikt med EG-fördragets konkurrensregler. Framför allt är det den knepiga aspekten att företag ges exklusiva rättigheter och medges undantag från konkurrensreglerna enligt artikel 86.2 (f.d. 90.2) som kan ge upphov till problem. Undantaget från fördragets regler är emellertid underkastat »proportionalitetsprincipen«. Denna princip är utformad för att säkerställa att skyldigheten att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse och det sätt på vilket tjänsterna verkligen utförs, sätts i relation till varandra på bästa sätt. Detta innebär att de är *proportionella* till de åsyftade målen. Principen är avsedd att säkerställa att de medel som utnyttjas för att säkra allmänna servicekrav inte *oskäligt* hindrar den gemensamma europeiska marknadens framsteg och inte påverkar handeln på ett sätt som skulle stå i strid med gemenskapens intressen.³⁶

EG-fördragets artiklar som berör företagens uppträdande (t.ex. artiklarna 81 och 82, f.d. 85 och 86) och statligt stöd (artiklarna 87–89, f.d. 92–94) implementeras genom domslut i enskilda fall. Innan dessa fall behandlats i domstol fanns det utrymme för stor juridisk osäkerhet i postsektorn.³⁷ Osäkerheten grundas särskilt på att det är svårt att precisera vad som menas med *proportionell* och *oskälig*. Konkurrenten sker mellan privata företag som verkar på icke-reglerade områden; i typfallet kan offentligägda företag verka på både reglerade och icke-reglerade områden. Industristrukturen är en blandning av fall (ii) och (v), se kapitel 3. Varje förhöjd osäkerhet kommer att öka kapitalkostnaderna och förmodligen dämpa konkurrensens effektivitet.

Av dessa skäl har EU-kommissionen publicerat ett meddelande som vänder sig till aktörerna på marknaden och söker förklara de praktiska konsekvenserna av att tillämpa konkurrensreglerna inom postsektorn och de möjliga undantagen från principerna.³⁸ Det är vällovligt att kommissionen försöker minska osäkerheten genom att förklara vilken inställning den skulle ha vid bedömning av olika individuella fall och av fall som hänvisas till EG-domstolen av de nationella domstolarna.³⁹

5.13 Telekommunikationer

Sedan januari 1998 har telemarknaden i EU blivit en av de mest konkurrensutsatta nätverksbranscherna. Med tillämpning av den brittiska metoden har de f.d. monopolen fått vara kvar, men tredje parts rätt till access till nätet har säkerställts. Konkurrenten har dessutom stärkts genom att flera stamnät tillkommit och genom utvecklingen av mobiltelefonin, vilka ger kunden större valmöjligheter. I de flesta medlemsstater är privatiseringen på väg eller kan förutspås.

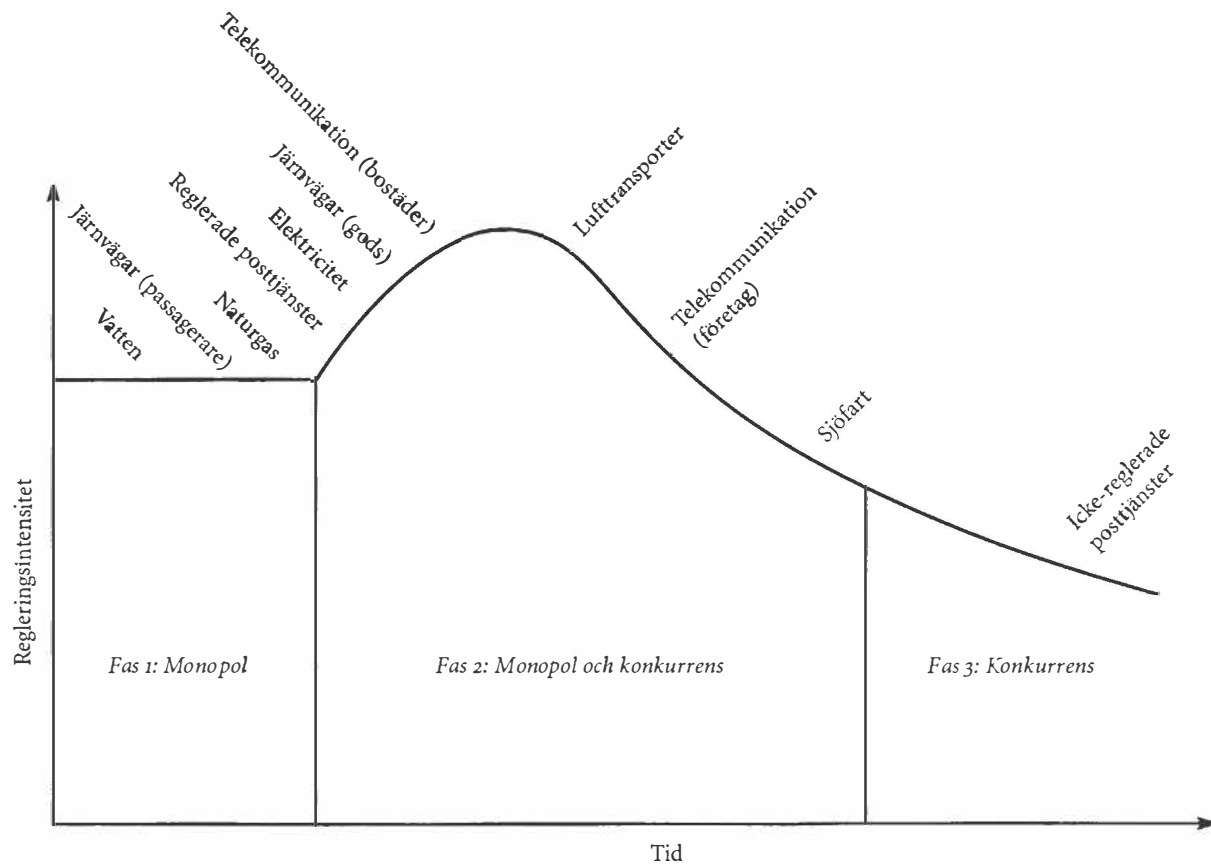
Liksom i andra nätverksbranscher i de flesta av gemenskapens länder har förändringarna initierats eller förstärkts genom lagstiftning i gemenskapen. Del 2 i denna rapport ger en detaljerad översikt över teleindustrin.

5.14 Vatten

Vattennätverken verkar i stort sett inom de nationella gränserna. Handeln medlemsstaterna emellan är försumbar och kommer sannolikt att så förbli under överskådlig framtid.

5.15 Liberalisering, regleringsintensitet och konkurrens

Figur 5 belyser var de olika branscherna och delbranscherna ligger i relation till regleringsintensiteten under marknadsutvecklingens tre faser (se också avsnitt 6.3 nedan). Figuren vill visa var en bransch eller delbransch genomsnittligt ligger. Det bör noteras att alla industrierna ligger i fas 1 eller 2, förutom icke-reglerade posttjänster. Tabell 2 visar omfattningen av liberaliseringen i de olika industrierna på EU-nivå liksom den grad av konkurrens de hittills uppnått.



Figur 5 Nätverksindustriernas status i Europa

Tabell 2 Sammanfattning av liberaliseringen i Europas nätverksindustrier

<i>Industri</i>	<i>Liberalisering och konkurrensåtgärder</i>	<i>Nuvarande status för konkurrensen i Europa</i>
Flyg	Tre regleringspaket mellan 1983 och 1999. Direktiv 96/67/EG om mark-tjänster.	Flygservice liberaliserad. Återstående hinder för konkurrens (infrastruktu-rens flaskhalsar) blir libera-liserade. Mycket av industrin i fas 2. Internationella allianser en stor fråga.
Sjöfart	Reglering 1986.	Servicen liberaliserad. Flaskhalsarna noggrant granskade. Speditionstjänster i fas 2; en del i fas 3.
Järnvägar	Tre direktiv (91/440/EEG; 95/18/EG; 95/19/EG) öppnar delar av industrin.	Politiken utvecklas fortfa-rande. Industrin i stort i fas 1, men en del (exempelvis frakt) i tidigt skede av fas 2.
Elektricitet	Några åtgärder i början fördel av 1990-talet. Direktiv 96/62/EG öppnar marknaden.	Successiv liberalisering till fördel för stora förbrukare, initialt i januari 1999. Industrin nalkas fas 2.
Naturgas	Föreslaget direktiv längs samma linjer som elektricitetsindustrin.	Successivt närmande till liberalisering, industrin i fas 1. Kan komma till fas 2 år 2000.
Posttjänster	Direktiv 97/67/EG och och meddelande om tillämpning av konkurrensregler.	Segmenterad marknad: mycket konkurrensutsatt (icke-reglerad) sektor, huvudsakligen i fas 3; reglerad sektor i fas 1.
Telekommunikation	Olika liberaliserings- och harmoniseringsåtgärder mellan 1987 och 1998 (se del 2 av denna rapport).	Fullt liberaliserad och marknadsstruktur i fas 2, vissa delar på väg mot fas 3.

5.16 Graden av avreglering i nätverksindustrierna

Avreglering initierad på EU-nivå har i en del fall föregåtts av åtgärder som vidtagits inom enskilda medlemsstater. De nordiska länderna och speciellt Storbritannien har i allmänhet legat före den utveckling som sker i gemenskapen som helhet. Inte desto mindre sker nu en liberalisering i hela EU och också på annat håll i Europa, framför allt i de forna kommunistländerna i Öst- och Centraleuropa. I många fall har liberaliseringen i de enskilda staterna uppmärksammat Storbritanniens erfarenheter. Liberaliseringen i Storbritannien har på gott och ont varit en viktig drivkraft för avreglering i EU, om inte uttryckligen så dock indirekt.

Detta avsnitt granskar graden av liberalisering i stora nätverksindustrier i några europeiska länder. För detta syfte har liberalisering definierats brett för att kunna fånga variationsrikedomen. Graden av liberalisering i en nätverksindustri speglar i vilken omfattning åtgärder vidtagits för att befrämja konkurrensen.

Avskaffandet av olika institutionella eller reglerande barriärer för nya företags inträde på marknaden är en av de viktigaste och mest påtagliga liberaliseringsåtgärderna. Men annat agerande av regeringar eller regleringsmyndigheter kan vara lika betydelsefullt för att främja konkurrens, som att skapa lika villkor genom strukturella åtgärder. Liberalisering, i den mening som används här, inkluderar öppnandet av marknaden för konkurrens, skapandet av lika villkor och förändringar av branschstrukturen.

Utifrån detta klassificeras i tabell 3 graden av liberalisering (mycket låg, låg, medium, hög, mycket hög) i sex nätverksindustrier i Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien, Sverige samt Storbritannien. En pil indikerar att ytterligare liberalisering väntas under de närmaste fem åren, två pilar understryker att åtgärderna är betydande. Denna översikt syftar till att ge kvalitativ information baserad på expertutlåtanden. Graden av liberalisering bedöms i förhållande till den mest öppna struktur som man kan föreställa sig inom respektive industri. Problemställningen varierar från industri till industri som beskrivits ovan. När man tolkar tabell 3 måste man hålla två punkter i minnet:

- Marknadens liberalisering kan nås på olika sätt. Uppenbarligen beror en uppskattning av graden av liberalisering alltid på subjektiva bedömningar med hänsyn till det relativa »värdet« av olika typer av liberalisering, betydelsen av liberaliseringens olika aspekter liksom relevant syn på den »mest öppna organisationen«.

- En höggradig liberalisering garanterar inte att marknadskonkurrensen fungerar. Ytterligare aspekter, som inte tagits med i tabell 3, skulle behöva övervägas för en bedömning av vilken effekt liberaliseringen har på en effektiv och aktuell och/eller potentiell konkurrens.

Med tanke på att de flesta nätverksindustrier för mindre än ett decennium sedan i allmänhet karaktäriserades av en mycket låg grad av liberalisering visar tabell 3 vilka ansträngningar som gjorts för att liberalisera marknaden. Graden av liberalisering varierar mellan skilda branscher liksom mellan olika länder. I alla länder och i nästan alla sektorer som ännu inte kännetecknas av en höggradig liberalisering kan man förutse fortsatta reformer.

Som indikerats ovan åtföljs en liberalisering ofta av en privatisering av det tidigare monopolföretaget. Förutom syftet att undanröja potentiella intressekonflikter som kan resultera i en reglering som inte är konkurrensneutral är privatisering ofta motiverad som en del av arbetet med att höja effektiviteten i organisationen. Tabell 4 ger en översikt av nuvarande ägarmönster i var och en av industrierna och varje land.

Inom flyget, postbranschen, järnvägarna och telesektorn är det det dominerande företags ägande som anges. Inom elsektorn har de flesta länder historiskt kännetecknats av decentraliserade system med offentliga aktörer. Etiketten »statsägd« och »privatiserad« inbegriper 100 procent eller nästan 100 procent statligt eller privat ägande, »delvis privatiserad« hänför sig till ett ägande som är både statligt och privat. Termen »blandad« implicerar att det finns flera aktörer och att ägarmönstren varierar.

Det är tydligt att erfarenheterna av liberalisering i Europa är mycket blandade. Medan en del stater har varit angelägna att vända ryggen till, har andra fortsatt att gripa in direkt i företagens verksamhet i nätverksindustrierna. Även där tillgångarna har privatiserats, har regleringarna genom sina regleringsorgan ofta fortsatt att spela en nyckelroll i utvecklingen av dessa industrier.

Liberaliseringen av nätverksbranscherna i Europa är ett lappverk. Det återstår mycket att göra innan en effektiv konkurrens har etablerats i alla industrier i gemenskapen som helhet.

Tabell 3 Grad av liberalisering i fem nätverksindustrier i några europeiska länder, våren 1998

	<i>Frankrike</i>	<i>Italien</i>	<i>Spanien</i>	<i>Storbritannien</i>	<i>Sverige</i>	<i>Tyskland</i>
<i>Flyg</i>	Medium	Hög	Medium ↑	Hög	Hög	Hög
<i>Elektricitet</i>	Låg ↑	Låg ↑	Medium ↑ ↑	Mycket hög	Hög ↑	Medium ↑
<i>Posttjänster</i>	Låg ↑	Mycket låg ↑	Hög ↑	Medium ↑	Mycket hög	Medium ↑ ↑
<i>Järnvägar</i>	Låg ↑	Mycket låg ↑	Mycket låg ↑	Mycket hög	Hög	Låg ↑
<i>Telekom-munikation</i>	Hög ↑	Medium ↑ ↑	Hög ↑	Mycket hög	Hög ↑	Mycket hög

Tabell 4 Ägarmönster i fem nätverksindustrier i några europeiska länder, våren 1998

	<i>Frankrike</i>	<i>Italien</i>	<i>Spanien</i>	<i>Storbritannien</i>	<i>Sverige</i>	<i>Tyskland</i>
<i>Flyg</i>	Statsägt ↑	Statsägt	Statsägt ↑	Privatiserat	Delvis privatiserat	Privatiserat
<i>Elektricitet</i>	Statsägt	Blandat	Blandat	Privatiserat	Blandat	Blandat
<i>Posttjänster</i>	Statsägt	Statsägt ↑	Statsägt	Statsägt ↑	Statsägt	Statsägt ↑
<i>Järnvägar</i>	Statsägt	Statsägt	Statsägt	Privatiserat	Statsägt	Statsägt ↑
<i>Telekom-munikation</i>	Delvis privatiserat	Delvis privatiserat	Privatiserat	Privatiserat	Statsägt	Delvis privatiserat

5.17 Avregleringen i Storbritannien

Tabellerna 3 och 4 visar att Storbritannien företagit en betydande avreglering. Även om Storbritannien sackar efter resten av Europa på andra fält när det gäller att skapa ekonomisk konvergens har landet i fråga om nätverksindustrierna i de flesta fall föregått EU-kommissionens initiativ. Av den anledningen har kommissionen och övriga medlemsstater noga iakttagit utvecklingen i Storbritannien. De viktigaste egenskaperna i Storbritanniens program för liberalisering i nätverksindustrierna framgår av tabell 5.⁴⁰

En effektiv konkurrens tilläts utvecklas i Storbritanniens telekommunikationssektor på 1990-talet, tio år efter de första liberaliseringsåtgärderna. Också i dag finns det de som hävdar att det inte uppstått några betydelsefulla vinster som följd av strävan att uppmuntra till konkurrens i infrastrukturen i stället för att enbart sikta på att etablera tredjepartsaccess och konkurrens inom tjänstesektorn nedströms. Men efter en långsam start har konkurrens nu utvecklats i de flesta delar av industrin och den har blivit mer effektiv genom konkurrens i verksamheten och om värdefulla kunder.

Storbritanniens erfarenhet av liberalisering av naturgas har inte varit lättköpt. År 1982 antog Storbritanniens regering en lag som gav tredjepartsaccess till den infrastruktur som sköttes av ett offentligt och vertikalt integrerat företag, British Gas. Någon konkurrens uppstod dock inte, och 1986 privatiserade Storbritannien British Gas utan att genomföra vertikal separation mellan nät och tjänster.

Tre stora granskningar av regleringarna har tittat på olika aspekter av konkurrens inom gasindustrin. I en granskning 1993 rekommenderade Monopolies and Mergers Commission (MMC) att British Gas infrastruktur för transporter skulle separeras från leveransverksamheten.⁴¹ Slutligen valde Storbritanniens regering att utvidga konkurrensen i industrin utan att omstrukturera företaget. Det var därför inte överraskande att svårigheter uppkom som en följd av detta. En ny granskning gjordes av MMC år 1997.⁴² Denna koncentrerade sig på förändringar inom infrastrukturen och speciellt på effekterna av en reglering av prissättningen via begränsning av tillåten avkastningsgrad. Ironiskt nog beslutade British Gas år 1997 att bryta sönder företaget i två separata företag som ett sätt att undvika de regleringskostnader som var förenade med att regleringen skilde transportverksamheten från leveransverksamheten.

Naturgasliberaliseringen i Storbritannien var ingen succé ur regleringssynvinkel. Den viktigaste läxan var nog att en strukturell separation borde

göras innan konkurrensen infördes. När man nu gör så i Storbritannien kan konkurrensen förväntas blomstra.

När elindustrin liberaliserades beaktade man i Storbritannien de problem som naturgasliberaliseringen påvisat. Vid privatiseringen var industrin vertikalt separerad i sina viktigaste delar: produktion, transmission samt distribution och leverans. Transmissionen och distributionen, som är naturliga monopol, privatiserades som monopolföretag. Konkurrensen introducerades omedelbart i produktionssektorn genom en horisontell separation, även om bara två kärnkraftsföretag privatiserades, nämligen National Power och PowerGen.⁴³

Leveranserna organiseras genom en poolmekanism. Denna tar in bud från dem som producerar kraft och beräknar ett marknadspris, SMP, »system marginal price«. Denna prisnivå har stor betydelse för företagets beslut om eventuellt inträde i produktionssektorn. Det största problemet strax efter avregleringen var bristen på effektiv konkurrens i den pool som etablerade SMP. Existensen av två mycket stora producerande företag innebar att SMP påverkades till slutkonsumenternas nackdel. Green och Newberry (1992) har hävdatt att inom produktion borde det ha funnits underlag för fem symmetriska företag.⁴⁴ Konkurrens i distributionsledet har fasats in successivt, som i fallet naturgas. De stora kunderna var de första som kunde handla fritt. Under 1998–1999 förväntas konkurrensen i leveransledet utsträckas till alla kunder, och därmed skulle leveransmarknaden vara helt fri.

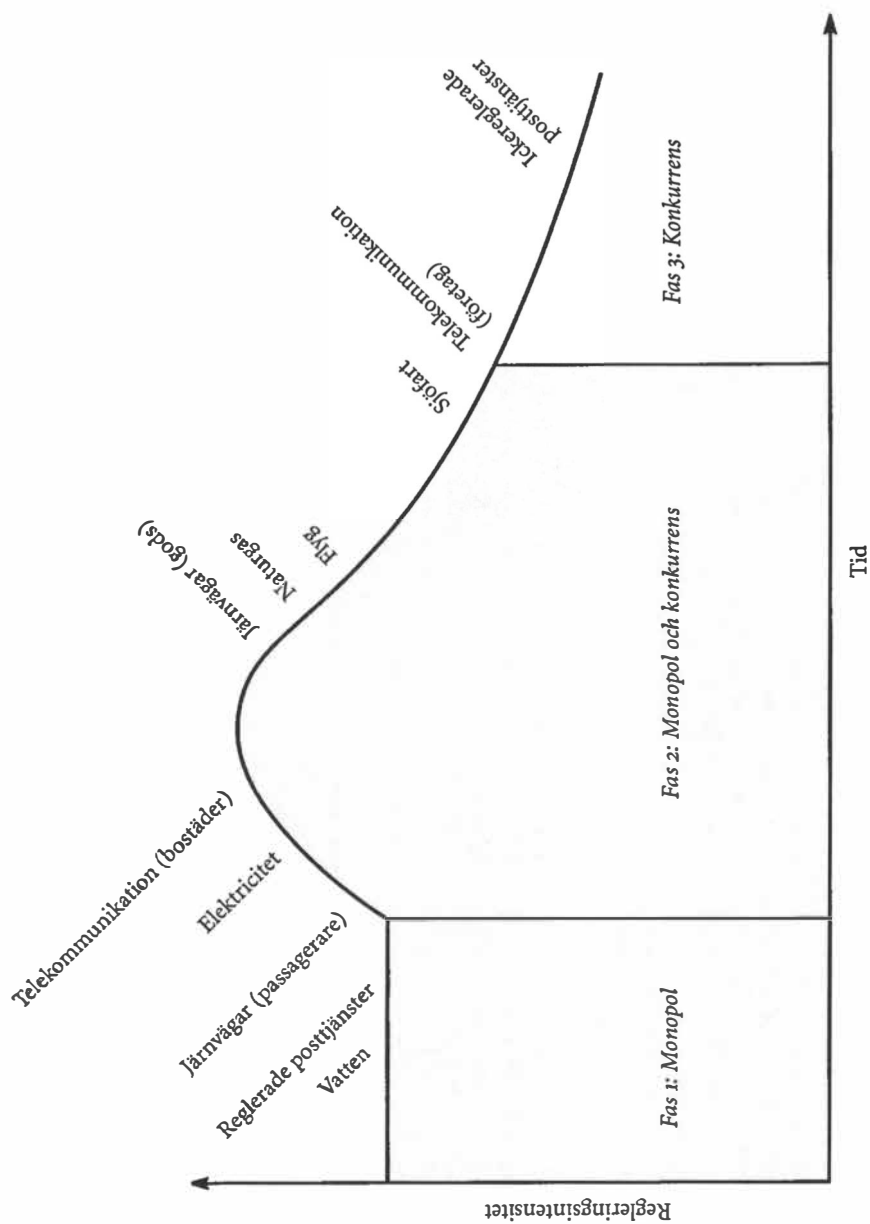
Storbritanniens vatten- och avloppsverk privatiserades 1989. Eftersom ett nationellt nätverk för vattenleveranser inte existerade hade industrin alltid varit organiserad i distinkta regionala enheter med exklusiva rättigheter. Tio vatten- och avloppsföretag privatiserades 1989, och anslöt sig till ytterligare 29 mindre vattenleverantörer som redan var privatägda. Avgifterna är underkastade en reglering via pristak som beräknas utifrån jämförelsenormer. Den sista stora nätverksindustrin som avreglerades i Storbritannien var järnvägarna år 1993. Liksom elindustrin var järnvägsindustrin vertikalt separerad. En komplex industristruktur etablerades, men på senare tid har utvecklingen gått mot ökad koncentration i industrin genom allianser, fusioner och förvärv.

Liberaliseringen i Storbritannien har haft en blandad framgång.⁴⁵ Entusiasmen för privatiseringar under 1980-talet och början av 1990-talet dominerade över strävan att hitta de lämpliga strukturåtgärder som krävdes för att stimulera effektiv konkurrens. Antalet granskningar om konkurrenspro-

Tabell 5 Liberaliseringen i Storbritannien

	<i>Liberalisering</i>	^o <i>Industristruktur</i>	<i>Regleringar</i>	<i>Viktiga händelser</i>
<i>Telekom- munkation</i>	Privatiseringen började 1984, komplett 1991. Liberaliseringen började 1981; marknaden fullt liberaliserad 1996.	Dominantföretaget BT vertikalt integrerat och opererar nationellt. Nya företag varierar i i storlek, service och läge.	BT:s konsumentpriser reglerade, vilket sannolikt upphör 2001. Många BT-samtrafikpriser reglerade.	1991 års granskning utvidgar konkurrensen. 1995 års MMC-granskning av nummerportabilitet. Introduktion av Fair Trading Condition 1996. 1998 MMC-granskning av mobiltelefoni.
<i>Natargas</i>	Privatisering 1986. Liberaliseringen började 1982 med accessrättigheter till den etablerade infrastrukturen. Fasad liberalisering av konsumentmarknaden påbörjades 1996 för att kompletteras i mitten av 1998.	Dominantföretaget British Gas privatiserades som vertikalt integrerat företag. 1997 blev företaget vertikalt separerat för överföring och försäljning till slutkunder. Nya företag och kurrens på slutkunds-marknaderna från 1998.	British Gas slutkundspriser reglerade. Transportpriser för gasöverföring och lagring reglerade. 1995 års Gas Act separerade pipelines från försäljning.	Fyra MMC-granskningar: år 1988 om konkurrensutsatt utbud; två stycken 1993 om British Gas ställning på marknaden; 1997 om infrastrukturavgifter. 1991 Office of Fair Trading-rapport om konkurrens. 1997 knoppade British Gas av sin infrastruktur.
<i>Vatten</i>	Privatiserades 1989, bortsett från Skottland och Nordirland.	Regional franchising. Inget nationellt nätverk.	Priser och kvalitet standardreglerade.	Klagomål över övervinster. Fusioner.

	<i>Liberalisering</i>	<i>Industristruktur</i>	<i>Regleringar</i>	<i>Viktiga händelser</i>
<i>Elektricitet</i>	Privatiserades 1990 (bortsett från kärnkraftverk). Liberalisering 1990 i produktionen. Infasning för konsumentmarknaden och väntas bli fullt liberaliserad i september 1998. Större delen av kärnkraften privatiserades 1996 i form av British Energy.	Vertikalt integrerat offentligt företag separerat vid privatisering i produktion, transmission och dispatch samt regionala distributionsföretag.	Separat prisreglering för transmission, distribution och försäljning. Marknad opererar via en pool-mekanism.	Produktionen betraktas som otillräckligt konkurrenskraftig och 1994, under hot om granskning säljer National Power och PowerGen några kraftverk. Begränsad prisreglering introducerad i poolen. Uppköp och fusioner, olika MMC-granskningar p.g.a. föreslagna fusioner.
<i>Järnvägar</i>	Komplex privatisering år 1993, bortsett från järnvägaras infrastruktur som sedan privatiserades. Fraktmarknaden fullt liberaliserad under öppen access. Passagerarservice på franchisebasis med exklusiva rättigheter, öppen accesskonkurrens tillåten inom en nära framtid.	Vertikal separation av industrin vid privatisering. Infrastrukturen ombesörjs av ett nationellt privat monopol, Railtrack. Nykomlingar i liten skala på godstransportmarknaden. Sannolikt kommer konkurrens att utvecklas i passagerarservicen mellan existerande franchiseföretag.	Reglering av infrastrukturavgifter och passagerarpriser. Kvaliteten på passagerarservice noga granskad, med incitament för bättre prestationer.	Problem med servicekvalitet för passagerare. Fraktmarknaden mycket koncentrerad, en verksamhet (EW&S) har runt 80 procent av marknaden. Railtrack lyckades inte möta investeringsbehoven. Förändringar i infrastrukturen granskas.



Figur 6 Nätverksindustriernas status i Storbritannien

blem i energiindustrin är ett bevis för detta. Trots sina uppenbara brister har liberaliseringspolitiken givit bättre kvalitet på tjänsterna till lägre priser för många kunder.⁴⁶ Det kan betvivlas att detta skulle ha hänt och givit lika imponerande resultat i en mindre konkurrensutsatt omgivning.

Figur 6 visar att nätverksindustrierna i Storbritannien är mycket mer avreglerade än i Europa som helhet. Trots detta befinner sig de flesta av branscherna för närvarande i fas 2, även om många avancerar mot fas 3.

Noter

1. EU-kommissionens meddelande om tjänster av allmänt intresse i Europa, EGT C 281, 26 september 1996, s. 3.
2. EG-fördraget används för att beteckna grundfördraget för gemenskapen. I appendix ges den fulla texten till fördragets viktigare artiklar. Dessa associeras vanligen med den politik som är relaterad till nätverksindustrierna.
3. EU-kommissionen har tre distinkta funktioner: Att ta initiativ till lagstiftning, att övervaka tillämpningen av EG-fördraget samt att förvalta och verkställa unionens politik och handha internationella relationer. Se appendix 1 för ytterligare detaljer.
4. Artikel 154 (f.d. 129b) i EG-fördraget.
5. Se appendix 1 för en kort beskrivning av gemenskapens regelverk och förfaranden.
6. Artikel 87.1 (f.d. 92.1) definierar vad som menas med oförenlig, se appendix 1.
7. Artikel 87.3b (f.d. 92.3b). Artikel 87.3e (f.d. 92.3e) ger kommissionen rätt att föreslå stöd av annat slag som kan vara förenliga med den gemensamma marknaden.
8. EU-kommissionen har publicerat »Europeiska gemenskapernas konkurrensrätt – Regler om statligt stöd« på Internet och har dessutom publicerat en användarguide, »Förklaring av reglerna om statligt stöd«. Kommissionen har också publicerat riktlinjer om statsstöd i specifika industrier, exempelvis »Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport«, EGT C 205, 5 juli 1997. Dessutom lade kommissionen i februari 1998 fram ett förslag till rådsförordning om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, KOM(1998) 73 slutlig, 18 februari 1998.
9. Det tredje paketet omfattade tre förordningar (EEG) nr 2407/92 (EGT L 240, 24 augusti 1992, s. 1), nr 2408/92 (EGT L 240, 24 augusti 1992, s. 8) och nr 2409/92 (EGT L 240, 24 augusti 1992, s. 15). Se ruta 11 för detaljer.
10. EGT L 272, 25 oktober 1996.
11. Se EU-kommissionen, XXVI:e rapporten om konkurrenspolitiken (1996).
12. EU-kommissionens pressmeddelande IP/96/950, 24 oktober 1996.
13. Tal av EU-kommissionären Neil Kinnock, GD VII, i Forum Europe, Bryssel, 27 januari 1998.
14. EGT C 350, 10 december 1994, s. 5.
15. EGT L 254, 25 februari 1994, s. 30.
16. Se not 11 ovan.
17. Gemenskapens förhållningssätt till sjöfartsindustrin skisserades i 1986 års paket, EGT L 378, 31 december 1986, s. 1, 4, 14 och 21, innehållande fyra förordningar (EEG): nr 4055/86 som tillämpar principen om frihet att tillhandahålla sjötransporter mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land, senast med tillägg av förordning (EEG) nr 3573/90 (EGT L 353, 17 december 1990, s. 16); nr 4056/86 som

fastslår detaljerade regler för tillämpning av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget på sjötransporter, senast med tillägg genom Anslutningsakten; nr 4057/86 om oskälig prissättningspraxis av sjötransporter; nr 4058/86 om samordnad åtgärd till skydd för fritt tillträde till frakter på oceanrutter.

18. Mot en ny sjöfartspolitik, KOM(96) 81 slutlig, 13 mars 1996.
19. Se EU-kommissionens pressmeddelande IP/97/1099, 10 december 1997.
20. Vitboken om en strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar, KOM(96) 421, punkt 3.
21. Rådets direktiv 95/18/EG om licensiering av järnvägsföretag, EGT L 143, 27 juni 1995 och rådets direktiv 95/19/EG om tilldelning av järnvägarnas infrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter, EGT L 143, 27 juni 1995.
22. Grönboken »För korrekta och effektiva priser på transportområdet«, KOM(95) 691, 20 december 1995.
23. Punkt 53 i vitboken, se not 20 ovan.
24. Se EU-kommissionens pressmeddelande IP/98/306, 31 mars 1998.
25. KOM(92) 494 slutlig.
26. Fourth Report of the Competitiveness Advisory Group, december 1996.
27. Siffrorna är hämtade från EU-kommissionens meddelande med titeln Helhetssyn på energipolitiken och energiåtgärderna, KOM(97) 167, 23 april 1997.
28. KOM(88) 238 slutlig, 2 maj 1988.
29. EU-kommissionen, XXVII:e rapporten om konkurrenspolitiken (1997), Bryssel-Luxemburg 1998, punkt 27.
30. Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el, EGT L 27, 30 januari 1997.
31. Undantag har tillämpats för Belgien och Irland, som har ett års förlängning, och Grekland, som har två års förlängning för att införa direktivet.
32. »Will the EU Gas and Electricity Directives offer a sound basis for wider consumer choice?«, tal av Klaus Thostrop, GD XVII, november 1997.
33. EU-kommissionens ändrade förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, KOM(93) 643 slutlig, EGT C 123, 4 maj 1994. Rådet antog en gemensam ståndpunkt om direktivförslaget den 12 februari 1998 och det har återgått till parlamentet för en andra läsning, EGT C 91, 26 mars 1998.
34. Förslag till rådets beslut om ett ramprogram för insatser på energiområdet (1998-2002), KOM(97) 550 slutlig, EGT C 46, 11 februari 1998.
35. KOM(91) 476 slutlig.
36. Se dom av den 23 oktober 1997 i målen C-157/94 till C-160/94 »Failure of a Member State to fulfill its obligations – Exclusive rights to import and export electricity«, Kommissionen mot Nederländerna (157/94), Italien (158/94), Frankrike (159/94) och Spanien (160/94).
37. Se avsnitt 6.7.6.
38. Meddelande från kommissionen om tillämpningen av konkurrensreglerna inom postsektorn och om utvärderingen av vissa statliga åtgärder i samband med posttjänster, EGT C 39, 6 februari 1998, s. 2.
39. EU-kommissionen har också publicerat meddelanden som tar upp den osäkerhet som uppkommer i andra nätverksindustrier. Så t.ex. publicerades ett meddelande om status beträffande tal över Internet enligt direktiv 90/388/EEG, se EGT C 140, 7 maj 1997, s. 8 och del 2 av denna rapport.

40. Se Armstrong, Cowan och Vickers (1994) och Helm och Jenkinson (red.) (1998) för en detaljerad redogörelse för Storbritanniens synsätt på avreglering.
41. MMC publicerade 1993 fyra rapporter om konkurrensläget inom naturgasområdet och British Gas roll.
42. Monopolies and Mergers Commission (1997), British Gas plc, London.
43. Kärnkraftverken förblev offentligägda och agerar i stort sett på ett i strategisk mening passivt sätt då de levererar baskraft till marknaden.
44. Symmetrisk i termer av bränsleblandning och storlek.
45. Labourregeringen i Storbritannien granskar för närvarande regleringen av nätverksindustrierna, se Department of Trade and Industry (1998).
46. Se OECD (1997a) för detaljer om prisnedsättningar.

6.

Fas 2 och behovet av mer reglering

Reglering kan anta två grundläggande former: *ex ante* »före händelsen«, genom att exempelvis sätta upp regler för företags uppträdande och för fusioner; *ex post* »efter händelsen«, genom att övervaka företags uppträdande och försöka lösa tvister.

EU-kommissionen har i stort sett spelat en *ex ante*-roll i liberaliseringsprogrammet av Europas nätverksindustrier. Dess primära aktiviteter har varit

- att fastställa ett gemensamt regelverk för att styra den inre marknaden;
- att formulera riktlinjer, exempelvis hur konkurrensregler och statsstöd skall tillämpas.

Att tillämpa subsidiaritetsprincipen innebär att det är medlemsstaterna som svarar för den detaljerade tillämpningen av EU:s lagstiftning. Som det förra kapitlet klarlagt är det naturligtvis så att en del nationella liberaliseringsinitiativ har föregått EU-kommissionens initiativ. Därför har liberaliseringen inte varit enhetlig i EU; en del länder, exempelvis Sverige och Storbritannien, hade redan liberaliserat innan EU-kommissionens direktiv kom, medan andra, exempelvis Grekland och Italien, har liberaliserat som svar på kommissionens direktiv. Drivkraften bakom liberaliseringen rör sig alltså i två riktningar; nerifrån när en del medlemsstater tar initiativ och ovanifrån när kommissionen ikläder sig den ledande rollen.

I det här kapitlet fokuseras de regleringsmål och de styrmedel som medlemsstaterna använder för att nå liberaliseringsmålen. Diskussionen koncentreras på fas 2, där de flesta industrier för närvarande har inslag av både konkurrens och monopol. Naturligtvis kommer monopolproblemen sannolikt att minska i betydelse med tiden. Figur 2 visar på detta. Som följd av behovet av samtrafik kommer emellertid andra svårigheter att uppstå, särskilt när det gäller villkoren för marknadsinträde. Andra problem som komplicerar situationen är marknadsdominans samt rättvisemålen. Mycket av diskussionen om monopol i fas 2 kan tillämpas på behandlingen av monopol i fas 1.

I fas 3 är konkurrensen mer omfattande, och där den är effektiv minskas behovet av detaljerad reglering. Här gäller det i stort sett att välja rätt medel för att styra konkurrensen. Då detta ämne behandlas utförligt på andra håll, behandlas det bara helt kortfattat här.

6.1 Regleringarnas effektivitets- och rättvisemål

Regleringar innebär inskränkningar i mäktiga ekonomiska aktörers beteende för att nå det för samhället bästa utfallet med hänsyn både till effektivitets- och rättvisaspekter. Att åstadkomma allokerings- och kostnadseffektivitet är ett relativt entydigt mål, men rättvisa som handlar om hur hushållens resurser är fördelade och om fördelningspolitiken kan ge upphov till stora meningsskiljaktigheter.

Under faserna 1 och 2 är regleringen av Europas nätverksindustrier viktig därför att effektiv konkurrens saknas. Med effektiv konkurrens skulle rivaliteten mellan företagen leda till att de bjöd under varandras priser och pressade ned priserna mot kostnaderna för att därmed nå allokeringseffektivitet. På grund av förekomsten av dominerande företag i nätverksindustrierna är det osannolikt att konkurrensen blir betydande på de nationella eller regionala marknaderna i liberaliseringsperiodens inledning. Det är sannolikt att dominantföretagen kommer att ha betydande inflytande över marknaden, och att priserna därför kanske inte pressas ned mot kostnaderna.

I faserna 1 och 2 skulle en reglering kunna åstadkomma allokeringseffektivitet genom att vara ett styrmedel för kontroll av de priser som sätts av de dominerande företagen (och kanske också av andra variabler som investeringar, begränsningar av vilka tjänster som skall erbjudas etc.). För att lyckas skulle det emellertid kräva en allsmäktig och allvetande regleringsmyndighet. I praktiken är regleringsmyndigheter ofullständigt informerade på grund av informationsasymmetrier, och det är osannolikt att de besitter de medel som är nödvändiga för att fullständigt kunna kontrollera företagens beslut. Mycket av regleringarna handlar därför om att skaffa information, som att exempelvis få fram olika kostnader. Dessutom innebär denna ofullständiga kontroll att de medel som används oundvikligen ger upphov till svåra avvägningar.

På konkurrensutsatta marknader leder rivaliteten företagen emellan till att företag med höga kostnader sätts ur spel, vilket säkerställer kostnadseffektivitet. Konkurrens är en effektiv mekanism, därför att den leder till att

företagens incitament liknar samhällets. I avsaknad av effektiv konkurrens, något som kännetecknar fas 1 och även i hög grad fas 2, kan kostnadseffektivitet kanske inte erhållas. Ett företag som är skyddat från konkurrens kan vara mindre benäget att verka på mest effektiva sätt och ledningen kan bli slapp – något som kallas X-ineffektivitet. Om det blir så i praktiken beror mycket på de ekonomiska relationerna mellan ett företags ledning och dess ägare. I Europas nätverksindustrier ligger ägandet till stor del hos staten. På grund av detta har det politiska inflytandet påverkat företagens verksamhet, och ofta – men inte alltid – försämrats kostnadseffektiviteten.

Vid en liberalisering får företagsledningen för dominerande nätverksföretag större oberoende i operationella frågor – de som privatiserats utsätts dessutom för aktiemarknadens disciplin. Detta förändrar incitamenten i relationen mellan företags ägare och dess ledning, vilket bör bidra till ökad kostnadseffektivitet. Innan man uppnått effektiv konkurrens i fas 3 kommer det emellertid att finnas behov av reglering, och en del av regleringen fokuseras på kostnadseffektivitet. Regleringsmyndigheten behöver därför utforma medel som ger företagsledarna incitament att söka kostnadseffektiva lösningar. Det största problemet för regleringsorgan på detta område är asymmetrisk information; dominantföretagens ledningar vet mer än de externa regleringsorganen om hur kostnaderna påverkas av regleringsåtgärder.

Kostnadseffektivitet, i »statisk« mening, kan utvärderas genom att man undersöker om verksamheten i ett givet ögonblick utnyttjar den effektivaste kombinationen av resurser. Över tiden förändras emellertid kapitalstocken, på grund av avskrivningar och investeringar, och då växlar fokus till »dynamisk« effektivitet. Dynamisk effektivitet betyder att resurserna allokeras optimalt över tiden. Mycket av den dynamiska effektiviteten berör därför investeringsincitamenten. I nätverksföretag kan investeringarna vara stora, särskilt i infrastrukturverksamheten. Då en nätverksindustri genomgår en liberalisering, kan investeringsincitamenten på ett avgörande sätt påverkas av den politik som används för att stimulera större konkurrens. När regleringsmyndigheterna söker främja konkurrens, kan de komma att lägga alltför stor vikt vid kortsiktiga mål, dvs. vid statisk effektivitet, och då kan långsiktiga mål, dvs. dynamisk effektivitet, äventyras – vilken var den första av våra tio svåra avvägningar.

Regleringar kan ge upphov till underinvesteringar, framför allt i fas 2 när dominantföretaget som driver infrastrukturen är av åsikten att konkurrens-

terna inte betalar tillräckligt mycket i accessavgifter i förhållande till investeringsriskerna. Dessutom kan företaget dra sig för att tillhandahålla nya innovativa tjänster och för att utveckla infrastrukturen om de tycker att problemet med regleringsopportunitism är akut (detta förklaras i kapitel 7).¹ Som exempel kan nämnas, att om en regleringsmyndighet föreskriver att alla företag i en bransch skall ha accessrättigheter till alla nya tjänster som produceras av dominanten, kan detta leda till att detta företag kommer att styra sina investeringar till annan verksamhet (exempelvis utländska investeringar, investeringar i andra branscher etc.).

Oavsett önskvärdheten av effektivitet påverkas prisregleringar i nätverksbranscher i praktiken starkt av olika föreställningar om rättvisa. Kraven på public service är i många fall utformade med rättvisa i åtanke, exempelvis kan man anse att priset på en tjänst skall vara lika oavsett var den tillhandahålls även om kostnaden beror av var den produceras. Detta kan innebära att det tillhandahålls vissa tjänster som inte bär sig ekonomiskt.

Det är inte självklart *rättvist* att ta ut samma pris av olika konsumenter för samma produkt, om det krävs mindre ekonomiska resurser att förse en konsument med produkten än en annan konsument. Av politiska eller andra skäl kommer dock en sådan rättvisepolitik att för överskådlig framtid sannolikt vara viktig i EU, framför allt under fas 1 och 2. EU-kommissionen har fastställt sitt stöd för heltäckande samhällsservice (s.k. samhällsomfattande tjänster) i ett yttrande inför 1996 års regeringskonferens:

Europa bygger på en uppsättning värderingar som delas av alla dess samhällen och kombinerar demokratins kännetecken – mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen – med egenskaper hos en öppen ekonomi byggd på marknadskrafter, inre solidaritet och sammanhållning. Dessa värderingar inbegriper att medborgarna har tillgång till samhällsomfattande tjänster eller till tjänster av allmänt intresse och bidrar således till solidaritet och lika behandling.²

De medel som används för att nå rättvisemålen, som förordnande av geografiskt enhetliga priser, kan stå i strid med effektivitetsmålen. På liknande sätt kan utfall som är effektiva vara mindre önskvärda i ett fördelningsperspektiv. I praktiken kommer effektivitet och rättvisa att avvägas mot varandra (den andra svåra avvägningen) och detta kommer sannolikt att vara mer påtagligt i faserna 1 och 2. Så snart konkurrensen är effektiv, i fas 3, kommer marknaden i de flesta fall att agera för samhällets bästa.

6.2 Successiv liberalisering

Liberalisering handlar om att omvandla monopolistiska branschstrukturer till konkurrensutsatta marknader. Kapitel 5 visade att liberaliseringen i Europa sker successivt och att konkurrensen fasas in i alla industrier. Denna gradvisa förvandling sker delvis för att ge dominerande företag tid för omstrukturering och delvis därför att storleken på investeringarna i vissa branscher gör förvandlingen till en relativt långsam process. Att ge tid för omstrukturering kan ses som kontraproduktivt, eftersom konkurrens i sig för med sig starka incitament för omstrukturering. Att skydda ett dominantföretag under en tid för att tillåta omstrukturering kan emellertid vara ett sätt att hantera problemet med strandsatta kostnader från tidigare investeringar (även om detta problem ofta överdrivs av strategiska skäl). Det gör också möjligt för medlemsstaterna att ta itu med politiska legitimitetsproblem som kan lägga hinder i vägen, t.ex. opposition från fackföreningarna. Och när en omstrukturering innebär att en dominant skall brytas upp strukturellt, är detta ofrånkomligen en långvarig process.

Den typiska gången mot konkurrens i Europa börjar i fas 1 med monopol och följs av en gradvis liberalisering av marknaderna i fas 2. Under de tidiga skedena av fas 2 kommer industristrukturen att kännetecknas av ett dominerande företag som möter konkurrens på en del marknader men inte på alla. Här krävs reglering med fokus på detta företags prissättning. I praktiken torde detta innebära att allt fortsätter som förut, eftersom dominantens priser sannolikt har varit föremål för granskning redan före liberaliseringen. Det finns emellertid flera betydelsefulla skillnader mellan regleringsmiljön i fasen före en liberalisering och i fasen efter liberaliseringen.

Eftersom en liberalisering innebär en strävan mot en mer marknadsorienterad värld och eftersom nya företag kommer in på marknaden, är det sätt på vilket dominantföretagets samkostnader fördelas på dess olika tjänster en mycket mer avgörande fråga efter liberaliseringen. Om ett dominantföretag fördelar sina samkostnader oproportionerligt mellan tjänster som utförs på skyddade och monopoliserade marknader, kan det sätta lägre priser på de tjänster som den erbjuder på konkurrensutsatta marknader. Genom att uppfinningsrikt korssubventionera vissa tjänster kan dominanten få oskäligen konkurrensfördelar.

Som noterats i kapitel 4 kan samkostnaderna vara avsevärda i nätverksbranscher, och deras allokering är ett viktigt regleringsproblem. I början av liberaliseringen kommer regleringarna att fokuseras på dominantföretagets

kostnadsfördelningsstruktur likaväl som på dess prissättningsbeteende. EU-kommissionen känner väl till de potentiella problem som kan uppstå till följd av hur samkostnaderna fördelas i nätverksindustrierna och har fastställt regler som skall leda till större transparens. När en medlemsstat liberaliserar en viss industri, måste den vanligtvis införa någon form av upplösning (s.k. unbundling) av dominantens verksamheter. Ett minimikrav är att företaget har separat redovisning för verksamheten inom den konkurrensutsatta respektive den monopolistiska sektorn.

En annan stor skillnad mellan regleringsmiljön före och efter en liberalisering gäller relationen mellan det dominerande företaget och regleringsmyndigheterna. EU-kommissionens direktiv på detta område kräver att dominantens ledningsstruktur är åtskild från regleringsmyndigheternas. Före en liberalisering är en reglering inriktad på att förhindra missbruk av monopolställning och att uppnå samhälleliga mål; och vid offentligt ägande är regleringsmålen till stor del förenliga med ledningens intressen.

I den mer marknadsorienterade miljön efter en liberalisering kommer emellertid ledningen för ett dominerande företag att ändra sina prioriteringar med tanke på den förestående konkurrenssituationen. Detta innebär att ledningens intressen inom företaget inte längre överensstämmer med det bredare samhällsintresset. Till följd av detta är det efter en liberalisering viktigt att ta bort många regleringsfunktioner från företaget för att ge trovärdighet åt regleringsmyndigheterna.³

Framväxten av konkurrens i fas 2 av nätverksindustrins liberalisering kräver också att uppmärksamhet ägnas åt att tillgodose målen för public service. Före en liberalisering tillgodoses dessa genom förpliktelser som exklusivt är ålagda dominantföretaget, men med konkurrens kan det bli nödvändigt att lägga sådana förpliktelser också på de nya företagen. Men i de flesta fall placeras public service-skyldigheter även efter en liberalisering fortsättningsvis oproportionerligt mycket på dominanten. Om de nya företagen inte behöver tillgodose public service, hur skall de då finansieras? Särskilt om de nya företagen indirekt drar fördel av att dominanten svarar för public service, kan det verka rimligt att de står för en del av kostnaderna. Men om samtidigt de nya företagen förväntas bidra till finansieringen, måste det noggrant undersökas hur stor del dessa nya företag skall stå för.

Så snart ett liberaliseringsprogram är fast etablerat, öppnas möjlighet för konkurrens på flera olika delmarknader i nätverksindustrin. Under fas 2 vidgas konkurrensen, och det är sannolikt att flera nya företag vågar gå in på

marknaden. Det är också troligt att den etablerade regleringsstrukturen i början av fas 2 behöver revideras och kanske omstruktureras efter gjorda erfarenheter och nytillkommen information.

Den slutliga fasen av liberalisering, fas 3, uppnås då konkurrensen blir omfattande och allt mer effektiv. Som en följd därav minskar regleringen. För många av branscherna eller delbranscherna är det inte tal om att gå in i denna fas förrän efter en avsevärd tid, om än någonsin. Inte desto mindre kommer det även i fas 3 att finnas ett behov av att ha speciella konkurrensregler. I nätverksbranscherna innebär detta att man nödvändigtvis måste hålla ett öga på vertikala konkurrensbegränsningar.

6.3 Regleringsintensitet under de tre faserna av marknadsstruktur

Den successiva infasningen av liberaliseringen innebär att regleringarnas omfattning och intensitet sannolikt kommer att variera. Den förändras eftertryckligt när en industri går igenom fas 2 och mot fas 3. I ett tidigt skede av fas 2 fokuseras mycken uppmärksamhet på att förhindra att dominantföretaget missbrukar sin monopolställning, medan det i det senare skedet mest kommer att handla om att övervaka konkurrensen.

Det måste dock noteras att förekomsten av drag av naturligt monopol, framför allt i infrastrukturen, innebär att det alltid kan finnas en del regleringsinslag som har med monopolmissbruk att göra. Detta beror på att konkurrens kanske inte utvecklas eller blir effektiv inom infrastrukturen. Liberaliseringen kan tänkas gå ut på att stimulera konkurrens i endera eller båda av de uppströms- och nedströmsverksamheterna i en bransch. Om man uppmuntrar konkurrens mellan tjänsteföretag nedströms krävs det att man granskar dominantföretagets accessavgifter. En sådan granskning blir ännu viktigare i de branscher där en dominant har verksamhet både i nätdelen och på marknader nedströms.

Har man väl konstaterat att nätverksindustrier går igenom tre faser i liberaliseringsprocessen, är det möjligt att identifiera de viktigaste regleringsuppgifterna som hör samman med varje fas. Det måste dock understrykas att aktiviteterna i respektive fas sannolikt överlappar varandra.

Återstoden av kapitlet analyserar ytterligare konkurrens- och regleringsfrågorna i de olika faserna.

6.4 Att förhindra monopolmissbruk på konsumentmarknaderna

Monopol under fas 1 och dominans under en stor del av fas 2 innebär att regleringsorganen väljer styrmedel som fokuseras på vilka priser dominantföretaget sätter för slutkundsmarknaden, under förutsättning att det är vertikalt integrerat och opererar i den nedströms belägna delen av branschen. Det har ovan hävdats att ett villkor för effektivitet är uppfyllt när priserna avspeglar kostnaderna, eller mer precist marginalkostnaderna. Det är alltså önskvärt att priserna blir lika med kostnaderna. Ett företag med monopol på slutkundsmarknaden kan få en högre vinst genom att sätta priserna över kostnaderna, och därför krävs regleringar för att detta inte skall hända.

Att därför reglera *nivån* på priserna som sätts av ett dominerande företag är en regleringsåtgärd som är viktig under fas 1 och fortsättningsvis viktig i fas 2, men i mindre grad. Då de flesta nätverksbranscher säljer många olika varor, är förekomsten av samkostnader, som kan vara betydande, problematisk; hur skall man värdera de kostnader som är förenade med en specifik vara? Problemet hur man skall fördela samkostnaderna är endemiskt i nätverksbranscher och reser frågan om lämplig *prisstruktur*. En reglering av slutpriserna behöver därför ta hänsyn till både nivå och prisstruktur.

Låt oss betrakta fallet med ett dominerande nätverk som säljer n olika tjänster, x_1 till x_n . Låt F vara företagets fasta samkostnad som hör samman med nätverkets infrastruktur, och låt c_i vara marginalkostnaden för produktion av varje enskild tjänst i . Om prisnivån för varje tjänst sätts lika med marginalkostnaden, vilket krävs för att uppnå allokeringseffektivitet, skulle företaget göra en förlust. En sådan förlust kunde gottgöras genom en subvention, men i praktiken är detta politiskt omöjligt. I vart fall skulle subventionering vara till men för strävan att ge företagen incitament att eftersträva kostnadseffektivitet. Utan subventioner blir det nödvändigt för företaget att i priserna inkludera ett pålägg på marginalkostnaden så att de fasta samkostnaderna kan återvinnas.

Det finns många tänkbara sätt att göra sådana pristillägg, och det finns därför många möjliga prisstrukturer. Men i effektivitetsperspektiv är det välkänt att Ramsey-priser är den metod som föredras för att återvinna de fasta kostnaderna. Ramsey-priser ger en prisstruktur som är ägnad att möjliggöra maximal effektivitet, givet kravet på samkostnaden skall täckas. Effektiviteten maximeras i en begränsad mening; förlusten i allokeringseffektiviteten på grund av att priserna avviker från marginalkostnaderna minimeras. Detta

uppnås genom att sätta priserna så att tjänster som har en låg efterfrågeelasticitet (dvs. för vilka efterfrågan är ganska okänslig för prisförändringar) får en högre höjning av kostnaderna än tjänster med en hög efterfrågeelasticitet.

När subventionering inte är möjlig, dvs. om det gäller ett monopol eller marknadsdominerande företag, kan regleringarna syfta till att skapa en sådan prisstruktur. En sådan struktur maximerar nämligen samhällets välfärd. Att nå ett läge med Ramsey-priser med hjälp av reglering kräver emellertid en enorm mängd information. Regleringsorganet skulle behöva en mycket detaljerad redovisning av kostnaderna och av efterfrågeelasticiteten. När regleringen sker inom företaget eller i nära samarbete med företaget, så som ofta var fallet i skedet före en liberalisering, var möjligen denna information lättare tillgänglig. Men i det tidiga skedet av en liberalisering är regleringsfunktionerna oberoende av företaget, och företagsledningen kan förväntas förändra sina prioriteringar. Därför kan det vara mycket svårt att sätta Ramsey-priser direkt. Regleringsorganen måste i stället ta till indirekta metoder som styr företagen, eller ger dem incitament att välja en prisstruktur som är förenlig med Ramsey-priser.

En sådan användning av indirekta metoder för att reglera priserna som ett dominerande företag i nätverksindustrier sätter har utmärkt regleringarna i USA i många år. I USA var tills helt nyligen den vanligaste metoden att kontrollera dominerande nätverksföretags priser att kontrollera avkastningsgraden på de tillgångar som användes i företaget. En sådan *rate of return*-reglering (ROR) är ett instrument som även kan användas av regleringsorgan i Europa.

Det har forskats mycket om effektiviteten i ROR-regleringar. De tidigare bidragen, framför allt av Averch och Johnson (1962), visar i ett teoretiskt sammanhang att ROR-regleringar kan främja en önskvärd prisstruktur, men samtidigt tenderar den att bidra till kostnadsineffektivitet genom att inducera en överdriven eller ineffektiv investeringsvolym. Detta beror på att en sådan reglering har en s.k. förgyllningseffekt, som i den ekonomiska litteraturen även kallas Averch-Johnson-effekten (A-J). A-J-effekten uppkommer, därför att ROR-reglerade företag finner det lönsamt att blåsa upp kapitalbasen, eftersom kapital i denna bransch förgylls genom att regleringen tillåter en högre avkastning än avkastningen på investeringar i konkurrensutsatta branscher. Vid en given produktionsnivå erhålls högre absoluta vinster ju mer kapital som används. Konsekvensen är att mixen av kapital och arbete

inte är kostnadseffektiv. ROR-regleringar ger otillräckliga incitament för företaget att producera kostnadseffektivt. Med den ekonomiska teorins språkbruk beskrivs ROR-regleringar som ett *lågvärdigt incitamentssystem*.

Även om de teoretiska modellerna ger prediktioner om regleringars påverkan på kostnadsineffektivitet är det svårare att uppskatta betydelsen av kapitalförgyllning i empiriska studier. Det beror delvis på ett fenomen som kallas *regleringströghet*, som nämligen motverkar förgyllningseffekten och ökar incitamentet för ett företag att bli kostnadseffektivt. I praktiken innebär en ROR-reglering ofta att man uppskattar storleken på de av företagets tillgångar som används på reglerade marknader. Sedan uppskattas en avkastningsgrad som appliceras på detta kapital för att beräkna vad som är en rimlig avkastning.⁴ Detta används vid prövningen av om det reglerade företags föreslagna priser innebär ett rimligt pålägg på kostnaderna. Men de data som används är historiska och därför minst ett år gamla, eftersom de grundas på reviderad bokföring. Mellan granskningarna av priserna, och därmed kapitalbasen, har företaget därför ett incitament att öka sin effektivitet, och detta incitament ökar ju större tid som går mellan granskningarna. I praktiken sker emellertid granskningarna ofta, vilket alltså leder till minskade incitament för kostnadseffektivitet. Dessutom vet ett ROR-reglerat företag att det alltid kommer att vara möjligt att få den tillåtna avkastningen på kapitalet, eftersom kostnaderna kan vältras över på kunderna.

Det är emellertid viktigt att notera att medan regleringströghet kan bidra till ökad kostnadseffektivitet, verkar den i motsatt riktning vad gäller allokerings effektivitet. I praktiken finns det en avvägning mellan en kort eftersläpning i regleringen (stimulerar allokerings effektivitet, men är dålig för kostnadseffektivitet) och en lång eftersläpning i regleringen (bra för kostnadseffektivitet, men dålig för allokerings effektivitet). Det kan alltså tänkas att regleringströghet kan innebära bättre incitament när ROR tillämpas i praktiken än vad teorin förutsäger. Det finns emellertid alternativa former av prisreglering som även med hänsyn till detta kan förväntas ge företagen bättre incitament. En sådan mekanism är pristaksreglering.

6.4.1 Pristaksreglering

Pristaksregleringar har fått en framskjuten ställning i Storbritannien där de har tillämpats på priser satta av privatiserade före detta monopolföretag inom nätverksbranscherna. Det första pristaket tillämpades i telebranschen för British Telecom (BT). Tillämpningen av pristaksregleringar i Storbritan-

nien följde en rekommendation av professor Stephen Littlechild (på ett regeringsuppdrag) om bästa sätt att reglera lönsamheten i monopolföretag. Littlechild förordade ett införande av pristak, som han hävdade var bättre än ROR-regleringar som medel att reglera ett monopol. Det skulle främja konkurrens, minska X-ineffektiviteten och ge incitament för kostnadsnedskärningar. Han hävdade också att det skulle få företag att välja en mer effektiv prissättning genom att ge företagen större frihet då det satte sina priser.

Pristaksregleringar fungerar genom att sätta uttryckliga tak på de priser som tas ut för tjänster som levereras på monopolmarknader eller på marknader där konkurrensen är ineffektiv. På grund av inflationen är det i praktiken den reala prisutvecklingen som begränsas. Så snart ett pristak har satts, får ett företag starka incitament att minimera kostnaderna, och därmed bör kostnadseffektivitet kunna nås. Styrkan i dessa incitament är större ju längre tid som går innan nästa pristak sätts. Av detta skäl är pristaksregleringar uttryckligen att föredra framför eftersläpande ROR-reglering, som ju uppkommer på grund av praktiska begränsningar.

Pristak kan tillämpas direkt på avgifterna för vissa tjänster som utförs av ett företag som levererar flera tjänster. I fallet BT begränsar pristaket det viktade genomsnittet för prishöjningar för reglerade tjänster så att de inte blir större än $RPI-X$, där RPI är inflationstakten och X en justeringsfaktor som speglar *bland annat* den förväntade tekniska utvecklingen. De vikter som används när man kalkylerar de genomsnittliga prisökningarna i olika tjänster är vanligen grundade på intäktsandelar för varje tjänst som utförts under föregående år. Ett sådant pristak är känt som »intäktsvägd form av $RPI-X$ «. Då dessa andelar är kända för tidigare år ger de det reglerade företaget en viss handlingsfrihet att påverka vikterna i framtiden, trots att priserna sätts under innevarande period. Mer betydelsefullt är att en intäktsvägd form av pristak uppmuntrar företaget att välja en effektiv prisstruktur, det vill säga Ramsey-priser (se ruta 18). Om ett företag producerar en mycket homogen vara, som fallet kan vara inom naturgas- och elindustrin, kan ett så kallat »avkastnings- $RPI-X$ -pristak» tillämpas. Avkastningen definieras som de intäkter som genereras från den reglerade sektorn delat med ett mått på omsättningen inom denna sektor. Ett sådant pristak begränsar förändringen i det genomsnittliga priset för varan. Vikterna i detta pristak speglar nuvarande produktionsvolymerna och kan påverkas av företagets prissättning. Denna typ av pristak har tillämpats i Storbritannien för de intäkter som genereras av dominerande flygbolag (BA), gastransportföretag (Transco)

och eltransmissionsföretag (National Grid).

I praktiken är ROR-reglering och pristaksreglering inte alltför olika. Det beror på att när man sätter ett pristak tar värdet för X hänsyn till ett företags avkastningsgrad. Medan en ROR-reglering är tillbakablickande, är en pristaksreglering framåtblickande. Dessutom ger pristaksregleringar ett företag större handlingsfrihet då det gäller att sätta individuella priser, därför att det regleringsorganet bara behöver bry sig om de genomsnittliga priserna. En pristaksreglering kan därför sägas vara mer transparent än ROR-reglering då den klart signalerar till konsumenterna i vilken riktning priserna i genomsnitt kommer att utvecklas. Pristaksreglering ger också regleringsorganet större flexibilitet via bestämningen av vikterna. Medan både ROR-reglering och RPI-X-pristaksreglering kan tillämpas på de delmängder av olika tjänster som ett företag säljer på marknader som det dominerar, är det mycket svårt att avgränsa en ROR-reglering till de priser som gäller för specifika konsumentgrupper utan att direkt kontrollera de individuella priserna. En pristaksreglering kan man däremot rikta mot specifika konsumenter genom att man sätter vikterna i ett pristak på grundval av de intäkter som genereras från dessa konsumenter. I Storbritannien är vikterna i BT:s aktuella pristak grundade på fakturering för de första 80 procenten hushåll ordnade efter fakturabelopp. Medan ett pristak kan tillämpas på tjänster som alla hushåll använder, kan således vikterna i pristaket avspegla ett segment av marknaden där konkurrensen ännu inte är effektiv.

Ruta 18 Intäktsvägd form av RPI-X

Pristaket RPI-X som har tillämpats på British Telecom är ett Laspeyre-index som begränsar avgifterna. BT:s avgifter är begränsade enligt

$$\sum_{i=1}^n \frac{(p_{i,1} - p_{i,0})}{p_{i,0}} \left\{ \frac{p_{i,0} q_{i,0}}{p_0 q_0} \right\} \leq \frac{RPI_1}{RPI_0} - X - 1$$

där i betecknar tjänsten, 0 och 1 beskriver tidpunkter och variabler i fetstil anger vektorer. Den vänstra sidan i uttrycket visar att förändringen i pris för varje tjänst i multipliceras med den intäktsandel som kan förknippas med denna tjänst ($p_0 q_0$ är den totala intäkten och vikterna summerar till ett). Dessa summeras för att mäta den genomsnittliga prisökningen, som begränsas så att den inte blir större än termen på höger sida. Den högra sidan är ett mått på inflationen minus avdragstermen X . Inflationen är värdet av aktuellt prisindex jämfört med föregående prisindex minus ett. I

avsaknad av inflation (det vill säga $RPI_1 = RPI_0$), kan den vägda summan prisförändringar inte överskrida $-X$. Så snart X är positivt går de reala priserna ner i genomsnitt. Uttrycket kan förenklas till

$$\frac{p_1 q_0}{p_0 q_0} \leq \frac{RPI_1}{RPI_0} - X$$

Den vänstra sidan i uttrycket är ett Laspeyre-index för det reglerade företags priser. I detta avseende har pristaket en bakåtblickande komponent (dvs. vikterna är grundade på intäkter som genererades föregående år).

Det intäktsvägda pristaket kan leda till Ramsey-resultat då det har en egenskap som liknar den »regleringsmekanism« som först beskrevs av Vogelsang och Finsinger (1979). Låt oss anta att ett företag kan välja sina priser i den aktuella perioden, under begränsningen att det totalt sett bara kan välja priser i innevarande period som är sådana att de inte skulle ha givit upphov till positiva vinster givet den föregående periodens kostnader och produktionsvolymen. Denna mekanism begränsar alltså priserna i period 1 så att de genererar högst nollvinst om de appliceras på kvantiteter och kostnader under period 0, dvs.

$$p_1 q_0 - C(q_0) \leq 0$$

Detta uttryck kan skrivas om till

$$\frac{p_1 q_0}{p_0 q_0} \leq \frac{C(q_0)}{p_0 q_0} = 1 - \frac{\Pi_0}{p_0 q_0}$$

där Π_0 är vinsten och $C(q_0)$ är företagets totala kostnader under period 0. Notera att vänstra delen är ett Laspeyre-index och att den högra sidans term $\Pi_0 / p_0 q_0$ är fast under period 1 och därför spelar samma roll som X ovan. Vogelsang och Finsinger visade att denna mekanism får företaget att välja Ramsey-priser. Detta betyder att det intäktsvägda pristaket bör leda till en effektiv prisstruktur.

Den avkastningsbaserade varianten av RPI-X sätter vikter efter de aktuella förhållandena och ger därför inte denna egenskap. Företagets optimeringsproblem då det ställs inför en intäktsavkastningsbegränsning är att maximera vinsten genom att välja priser enligt följande:

$$\max \Pi(q) = \sum_{i=1}^n p_i(q) q_i - C(q)$$

$$\text{s.t.} \quad \frac{\sum_{i=1}^n p_i(q) q_i}{\sum_{i=1}^n q_i} \leq \bar{p}$$

där $p_i(q)$ är den inverterade efterfrågefunktionen för varje vara eller tjänst $i=1, \dots, n$ och termen på högra sidan av olikheten är pristaket.

I praktiken har pristaksregleringen, sådan den tillämpats i Storbritannien, ibland kritiserats för att den tillåter företagsledningen och aktieägarna att få en oproportionerligt stor andel av de intäkter som effektivitetsvinsterna ger. Detta ger upphov till ett svårt fördelningsproblem mellan aktieägare och konsumenter. Incitamenten bakom ett pristak är sådana att företagsledningen uppmuntras att välja effektiva produktionsmetoder, och det bör naturligtvis gynna aktieägarna. Så snart ett pristak är infört, kan emellertid omständigheterna förändras i en riktning som gynnar företagsledningen och aktieägarna. Så till exempel kan en oväntad teknisk utveckling leda till dramatiskt minskade i produktionskostnader. I det fallet är minskningen av produktionskostnaderna oberoende av företagsledningens ansträngningar. Är det då skäligt att vinsterna från en sådan innovation bör tillfalla aktieägarna?

En lösning på sådana problem skulle vara att tillåta att anpassningar gjordes i pristaket genom att förändra värdet av X . Detta är dessvärre inte en önskvärd utveckling, därför att det väcker frågan om regleringsrisk och regleringsopportunist. Ett alternativt botemedel skulle vara att ha ett vinstdelningsarrangemang för oväntade utfall, något som har kallats *glidande skala-reglering*. En sådan reglering förlänger regleringsperioden så att incitamenten för kostnadsnedskrifningar bevaras samtidigt som det anger uttrycklig vinstdelning på grundval av dessa kostnadsminskningar. Mayer och Vickers (1996) har emellertid kritiserat denna form av reglering:

Vinstdelning har kanske varit ett alltför snabbt svar på ett problem som alternativt kunde hanteras genom att modifiera snarare än överge pristaksregleringar. För att göra detta skulle mer uppmärksamhet behöva ägnas åt åtgärder för att finna bättre resultatmätt och att identifiera omvärldsfaktors påverkan på dessa.⁵

6.4.2 Asymmetrisk information

I föregående avsnitt ignorerades effekten av asymmetrisk information. I praktiken kan ett reglerat företags chefer veta mer om efterfråge- och kostnadsförhållandena än regleringsmyndigheten. Vid ett pristak är det sannolikt att asymmetrisk information blir ett betydelsefullt problem när X skall värderas. Låt oss anta att X är positivt, så att priserna förväntas gå ned. Inom

telekommunikationerna är detta fallet därför att tekniska framsteg dramatiskt minskar de faktiska kostnaderna. Det ligger uppenbarligen i det reglerade företags intresse att försöka få ett lågt värde för X , ett så kallat löst tak. Genom att göra detta kan den reala prissänkningen hållas nere och företaget kan få en högre avkastning från sitt monopol. Om företaget är bättre informerat om olika förhållanden, kan det välja att dölja detta i syfte att få ett lägre värde för X .

I praktiken innebär asymmetrisk information att det uppstår ett strategiskt spel mellan företag och regleringsmyndighet. Inblandade i detta spel kring bestämningen hur X värderas är regleringsmyndigheten, det reglerade monopolföretaget och andra företag i branschen. Det reglerade monopolföretaget kommer att göra gällande olika saker om sina kostnader, och särskilt argumentera för att det krävs en relativt hög avkastning för att kompensera de stora risker som är förknippade med investeringar. Det kan hända att nya företag som konkurrerar med monopolföretaget också kommer att argumentera för ett lågt X -värde. Ofta kommer konkurrenterna att inledningsvis satsa på de mest vinstgivande högspenderande konsumenterna (det vill säga näringsliv och hushåll med höga inkomster). Det ligger därmed i de nya företags intresse att ha ett löst tak, eftersom monopolföretaget antagligen inte kommer att sänka sina priser speciellt mycket, särskilt då det har geografiskt uniforma priser.

I regleringsspelet ingår även signalering från det reglerade företaget sida. Det kan till exempel ligga i företags intresse att försöka agera på ett sådant sätt att det blir betraktat som ett högkostnadsföretag – när sanningen är den att det är ett lågkostnadsföretag – varför kontrollorganet skulle kunna behandla det fördragsamt.

6.5 Fas 2: Samtrafik och reglering av access till infrastruktur

I fas 2 öppnas nätverksindustrin för nya företag och med det uppkommer samtrafikproblem. De inslag av naturligt monopol som fanns i infrastrukturen krävde instrument för att kontrollera att de dominerande företag som i de flesta fall i fas 2 skötte infrastrukturen inte gjorde sig skyldiga till monopolmissbruk. I en idealisk värld skulle regleringar åstadkomma fullständig allokerings- och kostnadseffektivitet. Detta inträffar om alla priser – inklusive accesspriser – sätts lika med lägsta möjliga marginalkostnaden för att

tillhandahålla olika tjänster. Om avgiften för en nätaccess i stället sätts högre än marginalkostnaden, kan de företag som har fått access välja att från effektivitetssynpunkt underutnyttja nätverket.

Ett allvarligt problem är emellertid att företag som ombesörjer infrastrukturen i nätverksindustrier ofta har avsevärda stordrifts- och samproduktionsfördelar. Det innebär att marginalkostnadsprissättningen vanligen resulterar i förluster. I sådana fall kan de företag som praktiserar en sådan prissättning ges subventioner så att de ändå blir lönsamma. Sådana subventioner kan emellertid inte ges utan att de orsakar störningar på andra håll i ekonomin – så till exempel ger alla skatter som höjer statens inkomster upphov till att priser någonstans i ekonomin skiljer sig från marginalkostnaderna. På grund av de störningar som åstadkoms av sådana skatteklir är det inte säkert att en marginalkostnadsprissättning verkligen är effektiv.⁶ När konsumentpriserna reglerats enligt ovan, kommer accessavgifterna vanligen att innehålla pålägg på marginalkostnaderna som gör det möjligt att täcka samkostnader och fasta kostnader.

Den ekonomiska forskningen kring prissättning av accesstjänster har utvecklats markant under senare år. Här skall en del av den litteratur som belyser teorins styrka och svagheter diskuteras.⁷ Två industristrukturer granskas; vertikal separation och det mer komplicerade fallet med vertikal integration där det dominerande infrastrukturägande företaget också är verksamt i tjänsteproduktionen nedströms.

Om man tänker efter är det inte överraskande att företag blir oense om accessvillkor. Det finns tydliga incitament för dominantföretag att använda dessa på olika sätt; det kan påverka hur snabbt samtrafiken införs, vilka accesstjänster som tillhandahålls och vilka redovisade kostnader som skall användas som underlag för att räkna ut accesspriset. Det har på grund av asymmetrisk information stor frihet att utforma detta efter eget huvud. Allt sådant kan användas för att höja konkurrenternas kostnader. Dessutom ger tillhandahållandet av samtrafik som bieffekt värdefull information om konkurrenternas marknadsplaner.

Å andra sidan har nya företag ett incitament att överdriva storleken av dominantföretagets fördelar i hopp om att få generös behandling som nytt företag, och av att underskatta dominantens verkliga kostnader för att ge access. Kort sagt är dominantens intressen och det nya företags intressen ofta, men inte alltid, diametralt motsatta.⁸ Under dessa omständigheter kan båda parterna utveckla strategier som är till skada från välfärdssynpunkt,

och därför ineffektiva. Sådana konflikter kan leda till att resurser används till ren privilegiejakt, exempelvis i form av politiskt mygel. Den svårighet som möter regleringsmyndigheterna när de söker främja en effektiv konkurrens är att *rättvist* balansera de konkurrerande kraven från dominantföretagen och de nya företagen och att etablera ett *rimligt* accesspris. Det bör ännu en gång sägas att detta är en långt ifrån enkel uppgift. I återstoden av kapitlet skall diskussionen fokuseras på effektivitetsaspekter som hänför sig till samtrafik och bestämmandet av accesspriser.

6.5.1 Vertikal separation

Att reglera accessen i en vertikalt separerad industri är ganska enkelt; regleringsmyndigheten behöver förvisa sig om att den som driver infrastrukturen inte missbrukar sin monopolställning. Regleringen måste därför säkerställa att monopolet sätter sina priser lika med kostnaderna, med ett påslag som skall ge täckning för fasta kostnader och samkostnader. I princip skiljer sig inte detta regleringsproblem från att reglera monopol på konsumentmarknaden. Regleringen bör därför söka åstadkomma en prisstruktur som är konsistent med Ramsey-priserna. I princip kan det också vara önskvärt att föra in incitament som uppmuntrar till kostnadseffektivitet. Som diskuterats ovan kan båda dessa mål nås genom att man sätter upp ett pristak. Det är också viktigt att alla parter ges samma förutsättningar genom att säkerställa att oskälig diskriminering inte utövas när accesspriserna fastställs. Detta kräver transparens. I praktiken insisterar man ofta på att avgifterna att utnyttja infrastrukturen skall offentliggöras.

Att regleringen lyckas etablera effektiva accesspriser är dock inte tillräckligt för att garantera att effektivitet nås i hela produktionssystemet. Effektiva accesspriser är med andra ord nödvändiga men inte tillräckliga för en total effektivitet. Om konkurrensen inte är effektiv nedströms, säg att den är oligopolistisk, kan företag i denna del av marknaden ta ut övervinster genom att höja sina priser. I idealfallet skulle en reglering använda de styrmedel som diskuterades i föregående avsnitt för att påverka priserna på de marknader där företag har monopol.

Om detta emellertid är omöjligt, kan ett alternativ vara att påverka slutkundspriserna indirekt genom att ändra nivån på accesspriserna. En sänkning av priserna som t.ex. tas ut för marktjänster på en flygplats gör det möjligt för flygbolagen att sänka biljettpreiserna och därmed driva slutkundspriserna närmare kostnaderna. Även om accessavgifterna på detta

sätt kan användas för att påverka slutkundspriserna, kan regleringarna använda andra medel för att komma till rätta med monopol på de nedströms belägna marknaderna. Detta sker därför att användandet av accesspriser på detta sätt sannolikt skulle resultera i att förluster drabbar dem som ombesörjer infrastrukturen. Då dessa sannolikt skulle få uppvägas med subventioner, skulle transaktionskostnader och störningar göra välfärdsvinsten av lägre slutkundspriser mindre värd.

6.5.2 Vertikal integration

I en vertikalt integrerad industri, där ett företag sköter en monopolistisk eller nästan monopolistisk infrastruktur och också konkurrerar på de nedströms belägna tjänstemarknaderna, kan regleringen av accessavgifterna vara mer komplicerad. Det kan finnas kostnader som är gemensamma för både infrastrukturen och produktionen på marknaden nedströms. När det gäller att urskilja samkostnaderna är detta emellertid huvudsakligen en praktisk svårighet, som kan övervinnas genom separat redovisning och en mer ingående granskning av kostnadsfördelningen. Vad som är viktigt är att den princip som styr regleringen av accesspriserna grundas på att ett effektivt resultat skall nås, precis som i fallet med vertikal separation ovan. Flera olika teorier om effektiv accessprissättning har utvecklats, men som antyds här nedan är det möjligt att konstruera en syntes.

6.5.3 En effektiv prissättningsregel

Den »effektiva komponentprissättningsregeln« (ECPR)⁹, eller Baumol-Wilg-regeln, är en metod för att sätta accessavgifterna så att de tillförsäkrar ett företag som producerar en tjänst nedströms ett effektivt inträde på marknaden. Antag att en prisreglering sker i två steg, så att konsumentpriserna på tjänsterna sätts först, och sedan bestäms accessavgifterna till nätverket. Låt oss särskilt studera det andra steget, och därför anta att konsumentpriserna redan är fastställda på en viss nivå. Eftersom dessa är fixerade, kommer konsumenternas välfärd och allokeringseffektiviteten inte att påverkas av vad accessavgifterna bestäms till. Regleraren kan därför koncentrera sig på att maximera effektiviteten genom att minimera de totala produktionskostnaderna. Det innebär att accessavgifterna bör sättas på en sådan nivå att de säkerställer att ett företag träder in på marknaden om och endast om det är minst lika effektivt som dominantföretaget, dvs. om dess produktionskostnader är lägre än dominantens.

Låt oss överväga ett hypotetiskt exempel i flygbranschen. Ett dominantföretag Big Airline (BA) sköter en service som förbinder två städer, X och Y. BA är vertikalt integrerat och har hand om marktjänsterna på båda flygplatserna. Eftersom flygplatserna är små är marktjänsterna ett naturligt monopol. Ett annat företag som heter Entrant Jet (EJ) önskar ta upp flygtrafik på den rutt som förbinder X och Y. EJ kräver access till marktjänsterna för att kunna betjäna kunderna på rutten.

Låt oss anta att BA:s genomsnittliga tillkommande kostnader för att sköta markhanteringen är 10 dollar. Mer allmänt uttryckt; låt b vara dominantföretagets genomsnittliga tillkommande kostnad för accessen. Anta att den genomsnittliga tillkommande kostnaden för att tillhandahålla tjänsten mellan X och Y är 60 dollar, varav 10 dollar alltså är marginalkostnaden för access. Anta att det pris BA begär för tjänsten är 75 dollar. Skälet till att priset sätts över den tillkommande kostnaden kan vara att samkostnaderna för att driva ett stort nätverk måste täckas eller för att företaget måste finansiera förlustbringande public service-verksamhet. Låt oss anta att EJ:s genomsnittliga tillkommande kostnad för att sköta servicen mellan X och Y ges av avgiften för access till infrastrukturen plus Z dollar. Beteckna accessavgiften med a . EJ är mer effektivt än BA om $Z < 50$.

Vilken accessavgift a säkerställer att EJ börjar trafiken bara om och endast om EJ är mer effektivt? Med accessavgiften a är EJ:s tillkommande kostnad $a + Z$ och det lönar sig för EJ att flyga mellan de båda städerna om priset överstiger kostnaderna, det vill säga om $75 \geq (a + Z)$, eller omskrivet, $Z \leq 75 - a$. Det innebär att den optimala accessavgiften som ger effektivt inträde är $a = 25$. Då blir EJ:s tillkommande kostnad för att flyga linjen $Z + 25$. Den optimala accessavgiften, $a = 25$, överstiger de tillkommande kostnaderna för marktjänsterna, $b = 10$, därför att slutkundspriset överstiger kostnaderna. Om slutkundspriset varit allokeringseffektivt, dvs. lika med dominantföretagets tillkommande kostnad på 60 dollar, skulle den optimala accessavgiften i stället vara 10 dollar.

Mer generellt kan sägas att om priset för tjänsten är p och dominantens tillkommande kostnad för att producera den konkurrensutsatta tjänsten (flygtransport) är c , då är den optimala accessavgiften $a = p - c$. Detta är känt som marginalregeln, eftersom det innebär att marginalen mellan det slutliga priset och accessavgiften sätts lika med dominantens tillkommande (marginal-) kostnad för den konkurrensutsatta aktiviteten. Detta säkerställer att (i) det nya bolaget EJ börjar flyga om och endast om $Z < c$, och att (ii) om EJ

börjar flyga kommer dominanten att få ett bidrag om $[p - (b + c)]$ för sina samkostnader och/eller förlustbringande verksamheter. Termen $[p - (b + c)]$ är alternativkostnaden för EJ:s inträde på flygrutten, det vill säga det är vad dominanten tjänar på EJ:s inträde. ECPR kan därför uttryckas på följande sätt:

$$a = b [p - (b + c)]$$

Accessavgiften motsvarar den direkta kostnaden för dominanten att ge access plus alternativkostnaden, dvs. den förlorade nettointäkten på den konkurrensutsatta tjänsten. Med andra ord:

optimal accessavgift = direkt kostnad för att tillhandahålla access + alternativkostnad för att tillhandahålla access.

Ruta 19 ECPR och Nya Zeelands telekommunikationsindustri

ECPR fick mycket uppmärksamhet i mitten av 1990-talet på grund av en tvist mellan ett dominerande företag och ett nytt företag i Nya Zeelands teleindustri. I Nya Zeeland är regleringen av samtrafik i nätverksindustrierna mjuk och bygger på den allmänna konkurrenslagstiftningen (Commerce Act).

I början av 1990-talet försökte dominantföretaget, Telecom New Zealand, tillämpa ECPR då företaget satte sina accessavgifter. Nykomlingen, Clear Communications, invände mot de föreslagna accessavgifterna. Det tog strid i domstol och hävdade att Telecom New Zeelands tillämpning av ECPR (genom fastställandet av ett »accesspålägg») utgjorde missbruk av dominerande ställning. Domstolen tolkade ECPR som en regel som innebär att »på en fullt konkurrensutsatt marknad kan någon som till en konkurrent säljer access som är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst som säljaren själv skulle ha kunnat tillhandahålla, ta ett pris som är lika med den intäkt säljaren skulle ha haft om säljaren själv faktiskt hade tillhandahållit denna tjänst till »alternativkostnad» (Privy Council, 1994, s. 8).

Den rättsliga bataljen om påstått missbruk av dominerande ställning kulminerade i Nya Zeelands högsta domstol (som av historiska skäl är Privy Council i Storbritannien) som skulle bedöma om förekomsten av ett verkligt eller potentiellt monopol försvagar giltigheten av ECPR. Som ovan visats, säkrar ECPR inte desto mindre att det nya företaget är effektivt, även om den avgift som tas ut av ett dominantföretag innehåller monopolräntor. I sin bedömning av dispyten i Nya Zeeland enades Privy Council om uppfattningen »att risken för monopolränta har ingen betydelse för frågan om tillämpningen av Baumol-Willig-regeln förhindrar konkurrens på det ifrågavarande området» (Privy Council, 1994, s. 27).

Man kan notera att ECPR är en kostnadsbaserad regel och att den kan tillämpas utan att man behöver skaffa information om efterfrågeelasticiteter. Denna egenskap avspeglar emellertid analysens förenklade struktur. I ett mer komplicerat sammanhang som mer liknar verkligheten, se nedan, innehåller formeln också efterfrågeelasticiteter.

Även om ECPR är utformad för att garantera ett nytillkommet företags effektivitet löser det inte problemet med allokeringseffektivitet om det slutliga priset ligger över kostnaderna. Det beror på att det förlitar sig på ett medel, accessavgiften, för att nå målet med ett företags effektiva inträde på marknaden, dvs. kostnadseffektivitet. För att tackla även det andra målet, allokeringseffektivitet, skulle regleraren också behöva kunna kontrollera konsumentpriset på marknaden.

6.5.4 Ramseys accesspriser

I föregående avsnitt diskuterades accesspriserna då ett vertikalt integrerat dominantföretag erbjöd en given konsumentpristariff, en tariff som kanske inte alltid avspeglade de underliggande kostnaderna. Eftersom konsumentpriserna inte påverkades av sättet att fastställa accessavgifter var den enda frågan den om kostnadseffektivitet. Uppenbarligen bör regleraren välja två medel för att uppnå båda målen: kostnadseffektivitet och allokeringseffektivitet. För att maximera välfärden kan konsumentpriser och accessavgifter väljas simultant. Eftersom dominantföretaget åtminstone måste gå jämnt ut, kan det vara önskvärt att ha högre accessavgifter i syfte att möjliggöra lägre konsumentpriser. Det kan med andra ord vara värt att offra en liten bit av kostnadseffektiviteten för att få en högre grad av allokeringseffektivitet. Denna avvägning är den välbekanta avvägning som man möter i Ramseys välfärdsproblem, liknande den som analyserats ovan i samband med reglering av slutkundspriserna.

Det föregående avsnittet innehöll ytterligare ett ganska extremt antagande, nämligen att inträde tar sig formen »allt eller inget«. Medan detta kan vara rimligt under vissa omständigheter, kan det i andra sammanhang förväntas att inträdande företag bara tar en liten del av marknaden, med en lägre accessavgift (eller ett högre konsumentpris) som leder till en större marknadspenetration för det nya företaget. Ett nytt företag, som EJ, skulle välja sin produktion, så att dess marginalkostnad var lika med marginalen $m = p - a$. Ju större marginalen m är, desto större skulle EJ:s inträde bli. Kostnadseffektivitet uppnås genom att man ser till att det nya företaget och

dominantföretagets marginalkostnader för flygtransport är lika. Eftersom det nya företagets marginalkostnad är lika med m , skulle kostnadseffektiviteten uppnås av om m sätts lika med dominantens marginalkostnad för flygtransport. Med andra ord: a skulle sättas lika med dominantens pris i konsumentledet p minus dess marginalkostnad för flygtransport, alltså Baumol-Willigs regel. Detta tar emellertid inte hänsyn till det faktum att en prishöjning utöver denna nivå kan leda till en minskning av konsumentpriserna till fördel för konsumenterna. Å andra sidan kunde accessavgiften sänkas för att locka in nya företag på marknaden och därmed främja produktvariation, om man antar att de båda företagens tjänster är olika.

Optimal reglering bör säkerställa att en kombination av p och accessavgiften a väljs så att dominantföretaget går jämnt upp. Eftersom detta företags vinst ökar i både p och a , kommer en höjning av a naturligtvis att medföra att ett lägre p blir möjligt. En regleringsmyndighet som är angelägen om konsumenternas välfärd skulle ta hänsyn till detta. Det kan medföra att accessavgiften blir *högre* än om den sätts enligt Baumol-Willig-regeln. Det exakta valet av accessavgift kommer att bero på (i) fördelarna med sänkta konsumentpriser, vilket är beroende av efterfrågeelasticiteten, och (ii) effekterna på kostnadsineffektiviteten av att höja accessavgiften, som är beroende av det nya företagets utbudselasticitet.

Diskussionen ovan är ett exempel på det mer generella problemet att maximera välfärden givet att dominantföretaget skall gå ihop. Lösningen på detta problem resulterar i Ramseys accesspriser.¹⁰ Formeln för Ramseys accesspriser är följande:

$$a = b + SRT$$

dvs. accessavgiften är lika med marginalkostnaden för tjänsten (10 dollar i vårt exempel) plus SRT, som är en så kallad Ramsey-term.¹¹ Strukturen för Ramseys accessavgifter tycks skilja sig avsevärt från de accessavgifter som man når med ECPR. Det finns emellertid, som visas av Armstrong, Doyle och Vickers (1996), ett samband mellan de båda metoderna.

ECPR ovan härleddes genom att implicit använda sig av en del viktiga antaganden, speciellt

- *homogena slutprodukter*; dominantföretaget och det nya företaget erbjuder identiska tjänster;
- *fasta åtgångstal*; tekniken kännetecknas av fasta input-output-koefficienter både i infrastrukturen och de slutliga produkterna;

- *inga bypass-möjligheter*, infrastrukturen tillhandahålls uteslutande av dominantföretaget.

Om dessa antaganden håller, vilket verkar rimligt, och bortsett från problemet med att finansiera de fasta kostnaderna, är ett optimalt accesspris

$$a = b + \sigma [p - (b + c)]$$

där σ är en undanträngningskvot definierad som förändringen i dominantens intäkter i konsumentledet när accessavgiften ändras, delad med förändringen i dess försäljning av accesstjänster till konkurrenten när accessavgiften ändras. Den enda skillnaden mellan uttrycket ovan och det i fallet med ECPR är förekomsten av undanträngningskvoten. När $\sigma = 1$ är de två uttrycken identiska. Detta inträffar när de tre ovannämnda antagandena håller, i annat fall är $\sigma < 1$. Den optimala accessavgiften enligt ECPR är sannolikt mindre än den som impliceras av den enkla marginalregeln som formulerats ovan.

Låt oss i stället anta att EJ, det nyttillkomna flygbolaget, önskar erbjuda service mellan X och W, där W ligger långt bort från Y. EJ erbjuder alltså en annan service än den som erbjuds av dominanten. Anta att en sådan service mellan X och W inte erbjuds av BA. Även om det nya flygbolaget fortfarande skulle vara tvunget att köpa mark tjänsterna på flygfältet i X skulle dess linje sannolikt ta några passagerare från den som dominanten erbjuder. I detta fall är det sannolikt att σ kommer att vara mycket litet, vilket innebär att accessavgiften bör sättas nära de tillkommande kostnaderna för mark tjänsterna vid X.

Om dominanten behöver täcka de fasta kostnaderna kommer den optimala accessavgiften att vara

$$a = b + \sigma [p - (b + c)] + RT$$

där RT är en Ramsey-term som bl.a. innehåller efterfrågans egenpriselasticitet. Armstrong, Doyle och Vickers (1996) visar att detta uttryck motsvarar den optimala accessavgiften enligt Ramsey-principen, som den härletts av Laffont och Tirole (1994).¹²

För att införa optimala accessavgifter enligt Ramsey-principen skulle regleringsmyndigheterna i praktiken behöva en mängd upplysningar från företagen, som data om bypass-möjligheter, möjligheter till faktorsubstitution och utbuds- och efterfrågeelasticiteter. En sådan informationsinhämtning skulle i sig strida mot liberaliseringens anda, som ju är att delegera saker

och ting till dem som är i besittning av relevant information. Laffont och Tirole (1996) föreslår ett globalt pristak som ett sätt att nå Ramsey-principens resultat för att undvika en sådan interventionism.

6.5.5 Globala pristak

Ett globalt pristak fungerar som de pristak för konsumentpriserna som diskuterats ovan, men det ger det reglerade företaget mycket större handlingsfrihet i fråga om prisstrukturen. Ett globalt pristak inkluderar emellertid även accessavgifter. För att ta flygtransportexemplet, kan ett globalt pristak fungera så att det begränsar både slutkunds- och accesspriserna. Till skillnad från Ramsey-prissättning innebär ett globalt pristak att företagen ges en enkel regel som åtminstone vid första anblicken inte tycks ställa höga krav på detaljerad information.

Det globala pristaket fungerar på följande sätt. För givna vikter w_1 och w_2 kan det reglerade företaget välja priserna p och a för att maximera vinsten under restriktionen att det vägda prismedelvärdet inte får överstiga ett av regleringsmyndigheten satt fast pristak $\bar{p}$

$$w_1 \times p + w_2 \times a \leq \bar{p}$$

Det vägda genomsnittet för slutkunds- och accesspriset får med andra ord inte överskrida den nivå som satts av regleraren. Denna form av reglering leder företaget till att välja en prisstruktur identisk med Ramsey-priser om de rätta vikterna väljs; nämligen om de är *exogena* och *proportionella* till de produktionsvolymerna som skulle bli resultatet av Ramsey-prissättning.

Trots sin teoretiska attraktivitet har emellertid detta globala pristaksbegrepp i mångt och mycket samma svagheter som Ramsey-priser. Informationsbördan kan vara mindre i vissa avseenden, men att välja ut korrekta vikter kräver en avsevärd informationsinsamling. Att dessutom ge dominantföretaget ett stort utrymme för att efter eget skön fastställa priserna kan lämna vägen fri för missbruk av dess dominerande ställning. Ett globalt pristak kan låta en dominant sätta låga konsumentpriser och relativt höga accessavgifter utan att bryta mot begränsningarna i pristaket. Hittills har ingen regleringsmyndighet infört ett globalt pristak.

6.5.6 Redovisningsbaserad accessprissättning

En regleringsmyndighet som försöker införa optimala accesspriser skulle förmodligen finna att det är en mycket svår uppgift. Därför har de i prakti-

ken brukat förlita sig på redovisningsbaserade metoder för att fastställa accesspriserna. Redovisningssynen på fastställandet av access- och konsumentpriser går ut på att fördela de totala kostnaderna, inklusive samkostnaderna, på olika tjänster, inklusive accesstjänster. Det finns olika sätt att göra detta, olika s.k. nycklar, men när detta är gjort kan man sätta priser som är lika med de fördelade kostnaderna. I praktiken resulterar detta i att accessavgifterna sätts lika med de tillkommande kostnaderna för att tillhandahålla access plus en »lämplig« del av dominantens samkostnader. Ofta försöker man utgå från något framtidsblickande mått på de långsiktiga genomsnittliga tillkommande kostnaderna, och sätter priserna lika med dem.

Även om en viss del av kostnaderna är lätta att bestämma i samband med tillhandahållandet av specifika tjänster, är det inom nätverksindustrierna sannolikt så att det förekommer avsevärda återstående samkostnader som är svåra att fördela på ett icke godtyckligt sätt. Så till exempel är cirka 90 procent av kostnaderna i Storbritanniens järnvägsindustri förknippade med infrastrukturens fasta kostnader eller samkostnader. Det finns olika metoder som kan användas för att fördela samkostnaderna. Fördelningsnycklar kan utgå från produktionsandelar, intäktsandelar eller kostnadsandelar.¹³ Alla dessa kommer oundvikligen att bygga på en viss grad av godtycke. Ekonomer har av tradition kritiserat denna redovisningsmetod på prissättningen av det skälet att pålägget på de tillkommande kostnaderna inte är grundat på någon princip som kan härledas från syftet att erhålla effektiv resursallokering. Ramsey-proceduren däremot resulterar i pålägg som syftar till att ge minsta möjliga allokeringseffektivitet, genom att växla in kostnadseffektivitet mot allokeringseffektivitet på ett optimalt sätt.

Vad är det då som gör redovisningsbaserade metoder så populära? Det finns två möjliga förklaringar. Den första är att sådana metoder för att fastställa accessavgifter svarar mot regleringsmyndighetens (eller allmänhetens) uppfattning om vad som är rättvist. Det betraktas som rättvist att alla konsumenter av dominantföretagets tjänster – inklusive dem som konsumerar accesstjänster – bör bidra till att täcka företagets samkostnader. Redovisningsbaserade metoder tilltalar därför att de är relativt enkla och välkända. Det andra skälet, som redan nämnts, är att det praktiskt är svårt att fastställa optimala eller rent av någorlunda optimala pålägg på de tillkommande kostnaderna.

6.5.7 Upplösning av nätverkstjänster i enskilda tjänster (»unbundling«)

Fram till nu har analysen karaktäriserat en nätverksindustri som att den har tre distinkta vertikala verksamhetsled med ett naturligt monopol i infrastrukturen. I praktiken är naturligtvis ofta infrastrukturen oerhört komplex, kanske främst inom telekommunikation. I denna bransch (en typisk modern infrastruktur för nätverk beskrivs detaljerat i del 2) kan ett nätverk bestå av många hundra segment. Man kan föreställa sig att vissa delar av infrastrukturen potentiellt kan utsättas för konkurrens, medan andra delar är naturliga monopol.

I en liberaliserad miljö är det under sådana förhållanden troligt att konkurrerande företag kommer att investera i en del nätverksinslag. Få nykomlingar finner det emellertid mödan värt att duplicera varje del av ett nätverk, och om access är möjlig brukar de förlita sig på dominantföretaget för vissa infrastrukturdelar eller samtrafiktjänster. Den omfattning i vilken en nykomling kan välja från dominantens infrastruktur är fastställd genom regler för upplösning (»unbundling«). Dessa regler avser ramen, kopplingsställen och dekomponeringen av samtrafiktjänster i olika deltjänster:

- *ram* avser den mängd infrastruktur som är tillgänglig för samtrafik;
- *kopplingsställen* är de punkter i ett nätverk där samtrafik kan äga rum;
- *dekomponeringen* gäller vilka uppdelningar i olika tjänster från ett nätverks infrastruktur som kan göras för samtrafiksyften.

Där ramen för samtrafik är vid och möjligheterna till dekomponering stora, kan samtrafiktjänsterna sägas vara starkt upplösta. I en sådan miljö kan en nykomling välja från en detaljerad meny av samtrafiktjänster. I praktiken kan detta resultera i att nykomlingar väljer skilda in- och utgångar för samtrafik, och de kan även välja flera in- och utgångar.

Ju mer upplöst samtrafiken är, desto större är transaktions- och samordningskostnaderna. När samtrafiktjänster är högt upplösta och om de (reglerade) priserna för samtrafiktjänster inte tar hänsyn till de risker som är förbundna med nätverksinnovationer, kan incitamenten för att investera bli negativt påverkade. Detta har sannolikt störst betydelse i de branscher som förändras mycket dramatiskt, som telekommunikationer.

I detta sammanhang finns ytterligare en komplicerande faktor som har att göra med »intelligensen« hos nätverk och nya tjänster. Mjukvara gör nya tjänster möjliga i en del nätverk, framför allt telekommunikationer där intel-

ligenta nätverk leder till mera sofistikerade tjänster. Om emellertid ett företag, säg dominantföretaget, befinner sig i en position där det kan exploatera utvecklingen av dessa tjänster på grund av skalfördelar, men skall ge access och samtrafik till andra företag så att de också kan marknadsföra dessa nya tjänster, underminerar detta dominantens incitament att föra in innovationer i sitt nät.

En dominant kan anse att vinster från innovationer är för liten på grund av att de även tillfaller konkurrenterna och därför välja att investera på annat håll, vilket i slutändan får till resultat att konsumenterna blir lidande. Allokeringseffektiviteten kan äventyras på grund av att investeringarna blir för låga. För att motverka detta bör behandlingen av äganderättsaspekterna göras omsorgsfullt och med eftertanke. För att säkerställa att nya tjänster utvecklas tillräckligt i en del nätverksbranscher kan ett patentsystem krävas, och hänsyn bör tas till upphovsrätten.

6.5.8 Dubbelriktad samtrafik

Den ovanstående analysen har genomförts under antagandet att samtrafiken är enkelriktad. Som diskuterats i avsnitt 3.4 har nätverk som telekommunikationer dubbelriktad samtrafik. Senare tids forskning har visat att under vissa omständigheter kan en nätverksindustri med en industristruktur som i fall (v) (infrastrukturbaserad konkurrens) få monopolutfall. Detta gäller särskilt om de konkurrerande företagens tjänster är tillräckligt differentierade, de priser som möter kunderna är proportionella och om konsumtionsmönstren är symmetriska i en viss mening (dvs. »isotropiska« – se del 2). Då finns större möjligheter till monopolprissättning.

Om dubbelriktad samtrafik förekommer i en konkurrensutsatt nätverksbransch och dessa förhållanden leder till samförståndsbasead prissamverkan, kan en regleringstillsyn av villkoren för samtrafik vara nödvändig även i fas 3. Dubbelriktad samtrafik i en bransch kan därför innebära att den blir föremål för mer reglering än som oftast är fallet i flertalet andra konkurrerande industrier. Det är emellertid möjligt att samtrafikmarknaderna i industrier som telekommunikation blir allt mer konkurrensutsatta, och beroendet av att kunna utnyttja ett enda nätverk därför kommer att minska.

6.6 Reglering av konkurrens

I idealfallet syftar liberalisering till att etablera effektiv konkurrens i någon

del eller alla delar av en nätverksindustri. Detta är det som utmärker fas 3. När konkurrensen blir effektiv, som den blivit i vissa delar av några industrierna (t.ex. flygbolagens passagerarservice och telekommunikationer för företag), hamnar betoningen på den allmänna konkurrensregleringen. Med tanke på nätverksindustriernas natur, och särskilt deras vertikala strukturer, är det sannolikt att vertikala konkurrensbegränsningar kommer i fokus i regleringsverksamheten.¹⁴ Andra frågor av intresse är fusioner och allianser. En annan tänkbar konkurrensbegränsande praxis som kan behöva övervakning är prisdiskriminering (otillbörlig diskriminering). Dessa frågor uppkommer i många andra konkurrerande industrier, men i frånvaro av effektiv konkurrens i den europeiska nätverksbranschen gäller att regleringarna än så länge huvudsakligen handlar om monopolmissbruk och de konkurrensproblem som uppstår i fas 2.

6.7 Heltäckande samhällsservice (samhällsomfattande tjänster)

Som redan nämnts tillverkar vissa nätverksindustrier varor som har egenskapen att anses »allmännyttiga« (de är s.k. merit goods).¹⁵ Staten kan göra bedömningen att vissa varor har denna egenskap och att konsumtionen av dessa bör uppmuntras. Det bör understrykas att argumenten för detta skiljer sig från argument som rör externa effekter, då »nyttig« här inte speglar något som bedöms utifrån privat synvinkel utan är en offentlig bedömning som kan skilja sig från den privata. Hushållens *tillgång* till vatten, avlopp och elektricitet är »allmännyttig«, och många hävdar även att hushållens tillgång till telefonitjänster (dvs. en länk från en bostad till en telefonväxel) också är »allmännyttig«.¹⁶ I praktiken tillämpas konceptet »allmännyttiga« varor i nätverksindustrier ur aspekten att konsumenterna har rätt att få tillgång till dessa.¹⁷ Argument om »allmännyttig« används för att rättfärdiga public service i form av heltäckande samhällsservice (samhällsomfattande tjänster), dvs. tanken att varje individ i ett samhälle om möjligt bör ha tillgång till resurser för att täcka grundläggande behov, däribland de tjänster som tillhandahålls av många nätverksindustrier. Heltäckande samhällsservice fungerar med andra ord som skyddsnät genom att de säkerställer att människor får tillgång till nödvändiga resurser. I Europa brukar detta framställas i termer av att det skapar »social sammanhållning«.

Diskussionen hittills har främst fokuserats på effektivitet och därmed

implicit ignorerat andra mål, som t.ex. det som ligger i begreppet heltäckande samhällsservice. Det har hävdats att effektivitet nås när priserna på ett nätverks tjänster speglar eller, mer exakt, är lika med de underliggande tillkommande kostnaderna. För många nätverkstjänster gäller emellertid att en effektiv prissättning kan resultera i att några kunder får betala relativt höga priser. Detta gäller särskilt för dem som bor i avlägsna områden med låg befolkningstäthet, då stordriftsfördelar inte kan utnyttjas, för hushåll med relativt låga inkomster och i områden med speciella geografiska förhållanden. När staten betraktar vissa nätverkstjänster som »allmännyttiga» och politiskt söker främja heltäckande samhällsservice kan det leda till avsteg från ekonomisk effektivitet. Så till exempel kan ett pristak sättas för abonnemangsavgifter och resultera i att priser för vissa konsumenter ligger långt under kostnaderna för att därigenom stimulera fler att teckna abonnemang på ett nätverk.

6.7.1 Konkurrens och heltäckande samhällsservice

Innan vi granskar den offentliga politiken med hänsyn till heltäckande samhällsservice kan det vara värt att kort gå in på huruvida en oreglerad konkurrensutsatt nätverksindustri skulle kunna tillhandahålla sådana tjänster. Låt oss för enkelhetens skull anta att en samhällsservice består i tillgång till en grundläggande resurs, exempelvis att en individ har en telefonlinje. Det kan vara lönsamt för ett enskilt företag i en nätverksbransch att sätta relativt låga abonnemangsavgifter (dvs. att subventionera anslutning) för att locka in konsumenter i nätverket, och sedan sätta relativt höga priser för den som senare utnyttjar tjänsterna - för att på så sätt gottgöra det låga anslutningspriset. Intertemporala korssubventioner av detta slag är möjliga, därför att företag inom nätverksindustrierna i regel använder två deltariffer, en där kunderna betalar ett fast pris för anslutning till servicen (abonnemangavgift) och en separat användningsavgift som beror på konsumtionen.¹⁸ Den snabba tillväxten av abonnemangsnummer i mobiltelefoninät i Europa har i många länder varit en följd av denna form av prissättning. Naturligtvis kommer konkurrensen också att tillhandahålla större produktvariation och pressa ned priserna, vilket också kan bidra till att öka anslutningsgraden. Konkurrensen ger på så vis ett betydande bidrag till heltäckande samhällsservice.

Även om konkurrensen kan ge sådan samhällsservice, kan marknadsimperfectioner försvåra dess uppnående lika väl som att bidra till ineffektivi-

tet. När konkurrensen är ineffektiv och företagen har marknads-makt, som är fallet under fas 1 och en stor del av fas 2, kan branschens produktionsnivå ligga under den i en mer konkurrensutsatt miljö. Marknads-makt kan därför begränsa samhällsservice, därför att företagen tenderar att sätta alltför höga priser, och detta leder till ett lägre antal abonnenter.

En annan marknadsimperfektion som motverkar samhällsservice och effektivitet uppstår när det finns nätverksexternaliteter. När en individ exempelvis avskräcks från att ansluta sig till ett nätverk på grund av höga abonnemangspriser (som inte behöver ligga över kostnaderna) kan befintliga abonnenter kanske förlora positiva klubbexternaliteter. Det kan vara så att nätverkets befintliga abonnenter skulle få ytterligare intäkter om »marginalkonsumenten« skulle ansluta sig och att dessa överstiger de förluster som företaget skulle ådra sig om det sänkte abonnemangsavgiften för att dra till sig kunder. Ett vinstmaximerande företag skulle sannolikt inte erhålla tillräcklig extravinst från den klubbexternalitet detta genererade, och därför har det svaga incitament att sänka sina abonnemangsavgifter.

6.7.2 Kostnaden för heltäckande samhällsservice

Heltäckande samhällsservice blir ett problem bara när konkurrensen misslyckas med att tillfredsställa de mål de politiska beslutsfattarna har satt upp. I nätverksbranscherna finns det tre allmänna kategorier av kostnader som är förknippade med allmännyttiga tjänster:

- olönsamma områden;
- olönsamma kunder;
- olönsamma tjänster.

Olönsamma områden tenderar att vara avlägsna områden, bergstrakter och områden med låg befolkningstäthet. Kostnaderna för att betjäna sådana områden skulle många gånger om överträffa de intäkter som möjligen kunde genereras. Det behöver knappast sägas att det i Europa finns många områden som är olönsamma för företag i nätverksbranscher. Olönsamma kunder är hushåll med låga inkomster, exempelvis kunder som är arbetslösa och en betydande del av de äldre i befolkningen. Naturligtvis är också de som bor i avlägsna områden olönsamma kunder, men härav följer inte att en olönsam kund bor i ett olönsamt område. Många stadskärnor i »lönsamma« områden har stora områden med olönsamma kunder. Olönsamma tjänster är sådana tjänster som ger en total förlust. I telekommunikationerna är till-

handhållandet av telefonautomater på nationell nivå vanligtvis förlustbringande.

Samhällsservice definieras av politiska beslutsfattare inom dessa tre kategorier. Politikerna kan konstatera att alla områden bör betjänas eller att alla kunder helst skall ha råd att ansluta sig till dessa tjänster eller att nätverksföretagen skall tillhandahålla vissa olönsamma tjänster (exempelvis service för handikappade). Sådana tjänster ger med nödvändighet extrakostnader för nätverksföretagen, och det är uppenbart att en reglering krävs för att få till stånd denna service. Även om konkurrensen kan hjälpa till att ge samhällsservice betyder existensen av olönsamma områden, kunder och tjänster att det behövs en reglering.

6.7.3 Reglering, samhällsservice och monopol

I fas 1 är regleringen koncentrerad på att hålla ner de priser som sätts av ett monopol. Denna reglerings väsen är inriktat på att främja effektivitet. Eftersom regleringen avser att tämja monopol tenderar den att främja samhällsservice via lägre priser. Utformningen av prisregleringen kan också ta hänsyn till nätverksexternaliteter och därför gynna samhällsservice. Även en politik inriktad på effektivitet kan gynna samhällsservice. Oundvikligen sker en viss substitution mellan effektivitet och tillfredsställandet av samhällsservice.

Detta framgår särskilt i samband med Ramsey-prissättning. Eftersom efterfrågan på abonnemang sannolikt är mindre priskänslig än efterfrågan på användning, t.ex. telefonsamtal, kan Ramsey-principer leda till slutsatsen att det skulle vara mer effektivt att få företagets kostnader täckta med fasta avgifter än genom ett pålägg på den rörliga avgiften. Den effektivaste lösningen skulle uppnås om ett företag täckte *alla* sina fasta kostnader genom fasta avgifter och satte användningsavgifterna lika med de tillkommande kostnaderna. Ramsey-prissättning skulle sannolikt leda till relativt höga abonnemangspriser – vilket står i strid med målet att tillhandahålla samhällsservice.

Det idealiska sättet att åstadkomma effektivitet och samhällsservice skulle vara att ha separata styrmedel för varje mål. Vilka politiska medel som skall inriktas på effektivitet har redan diskuterats. I idealfallet skulle skatter och subventioner användas för att säkra samhällsservice. Klumpsummebidrag till ett monopol och till vissa konsumenter skulle kunna användas för att tillgodose dessa mål. I praktiken täcks kostnaden för samhällsservice i fas

1 genom korssubventionering, dvs. med en implicit skatt på »lönsamma« konsumenter och fungerar någorlunda väl när det är ett monopol som säljer tjänsterna. När det gäller brevtutdelning kan vanligen ett monopolföretag sätta geografiskt enhetliga priser, vilket innebär att de användare som i stor utsträckning skickar lokala försändelser bidrar till att täcka kostnaderna för användare som jämförelsevis har fler leveranser över långa avstånd.

6.7.4 Liberaliseringen och samhällsservice

Snedvridna priser som illa speglar de underliggande kostnaderna på grund av korssubventionering av samhällsservice resulterar i obalanserade tariffer vilket kan leda till ineffektivitet. Med ett monopol är det relativt lätt att överföra kapital från en grupp kunder till en annan. Inom telekommunikation gjorde man så under många år genom att sätta höga användningsavgifter på långdistanstrafik och internationella samtal, vilket är tjänster som utnyttjas mest av företag och hushåll med höga inkomster.

Liberalisering och nya företags inträde i en bransch i fas 2 kan ha en dramatisk inverkan på samhällsservice. Å ena sidan kommer nya företag som träder in på en tidigare monopoliserad marknad att ge en större mångfald och sätta en nedåtgående press på priserna. Dessa effekter är önskvärda och bidrar till att uppfylla målet att ge heltäckande samhällsservice. Om å andra sidan de nya företagen inte belastas med kostnader för detta uppdrag att ge samhällsservice som den forna monopolisten, då är nykomlingarna i positionen att de kan »skumma grädden«. Nykomlingarna kommer med andra ord att välja att betjäna mer värdefulla konsumenter och att underskrida de priser som satts på dessa marknader av det tidigare monopolet.

Om grädden är borta kommer det dominerande företags förmåga att täcka kostnaderna för samhällsservice genom korssubventionering att undermineras. Där ett dominantföretags priser ligger över de kostnader som krävs för att tillgodose samhällsservice kommer detta dessutom att stimulera till ett ineffektivt inträde på marknaden. Så till exempel kan en nykomling överinvestera i infrastruktur som går vid sidan av dominantens nätverk. Liberalisering innebär att den traditionella metoden att finansiera samhällsservice inte längre är hållbar, och fortsätter man korssubventionera kan detta resultera i ineffektivt inträde.

Eftersom liberalisering gör det svårt att uppnå målen med traditionella medel måste alternativa metoder användas. Det mest radikala förslaget är att förlita sig på konkurrens även i fråga om samhällsservice. Detta är emeller-

tid genomförbart endast inom de industrier där de reala kostnaderna för service sjunker kraftigt. Även om teknisk utveckling tenderar att sänka kostnaderna i de flesta nätverksbranscher som studerats i denna rapport är det bara i delar av telebranschen som det är möjligt att förlita sig på marknadskrafterna. Även inom denna bransch omfattar samhällsservice allt mer komplicerade och kostsamma tjänster (se del 2).

6.7.5 Att tillgodose samhällsmål vid konkurrens

Eftersom det knappast är troligt att politiska beslutsfattare kan förväntas förlita sig uteslutande på marknadskrafterna för att tillgodose mål om heltäckande samhällsservice i en allt mer konkurrensutsatt miljö, är det troligt att någon form av regleringsingripande kommer att behövas. En rad metoder har föreslagits för hur samhällsservice skall finansieras, men i praktiken har fyra alternativ använts:

- Etablerande av en särskild fond som skall finansiera samhällsservice (som i fas 2 huvudsakligen bärs upp av dominantföretaget).
- Att fördela bördan för att tillhandahålla samhällsservice jämnare över nya och etablerade företag.
- Att ha ett pålägg på samtrafikavgifter för access till det nätverk som tillhandahåller samhällsservice (som vanligen tillhandahålls av dominantföretaget).
- Att upphandla förlustbringande tjänster i konkurrens.

Det första alternativet har tillämpats på flera liberaliserade telemarknader. Den fråga som kan bli kontroversiell här gäller hur man skall uppskatta kostnaderna för att ge heltäckande samhällsservice. I kapitel 11 i del 2 av denna rapport skisseras metodologin för att beräkna kostnaderna för sådana tjänster enligt ett förslag från EU-kommissionen som avser telekommunikationer. I korthet går detta ut på att uppskatta alternativkostnaden; kostnaden för samhällsservice definieras som skillnaden mellan driftskostnader med och utan denna service, minus skillnaden i verksamhetens intäkter med och utan servicen. Förekomsten av betydande samkostnader och det sätt på vilket dessa fördelas mellan olika tjänster och konsumenter gör det till en svår uppgift i praktiken. Att dessutom förutsäga hur mycket extra intäkter som genereras när ytterligare en grupp konsumenter tillkommer är inte lätt. Inte desto mindre har inom telebranschen skattningar gjorts av kostnaderna för samhällsservice i en rad länder, även i Sverige.¹⁹

Ett problemet med detta synsätt är att det kan bidra till att förstärka dominantföretagets position genom att ge företaget en särställning på marknaden. Även om finansieringen av samhällsservice delas av en del eller av alla företag i branschen, vanligtvis proportionellt mot deras marknadsandelar, är det dominanten som står för genomförandet. Skulle denna hamna i finansiella svårigheter skulle dess privilegierade ställning på marknaden som tillhandahållare av samhällsservice kunna rädda det från avveckling. Positionen som ansvarig för samhällsservice skulle därför kunna resultera i en slapp ledning av detta företag. Ett annat problem kan vara att dominantens särställning leder till att det får ett inflytande över regleringen och får möjlighet att utnyttja den för egna syften. Att göra ett dominantföretag ansvarigt för samhällsservice leder med största säkerhet till att nära samband utvecklas mellan regleringsmyndigheterna och ledningen för företaget.

Ytterligare problem hänger samman med fördelningen av kostnaderna för samhällsservice på andra företag i branschen. För det första skulle man tvingas identifiera vilka företag som verkar i branschen. Det är en relativt enkel uppgift när det krävs individuella tillstånd för att verka i branschen, men när företagen kan bedriva verksamhet utan särskild auktorisering, något som allt oftare är fallet inom t.ex. telebranschen, blir det genast svårare. För det andra kan kostnaderna för att genomföra en viss finansieringslösning öka om antalet företag förändras och ökar. För det tredje slutligen, är det svårt att definiera vad som utgör ett företags marknadsandel när företag tillhandahåller mycket olika tjänster över ett och samma nätverk. Det kan hända att finansiering av samhällsservice är lätthanterligt i relativt stabila industrier med väl definierade tjänster, men detta är inte egenskaper som kännetecknar många av de nätverksbranscher som har eller håller på att liberaliseras.

Det andra alternativet löser förvisso det asymmetriproblem som det första alternativet har. I praktiken har ett alternativ av detta slag införts i den liberaliserade naturgasindustrin i Storbritannien. Nya naturgasleverantörer har tillåtits gå in i den nedströms delen av branschen, så länge de erbjuder sig att sälja i områden som har en »balanserad« socio-ekonomisk mix. Detta tillvägagångssätt för uppenbarligen med sig vissa incitamentsproblem; varför skulle ett nytillkommet företag ägna marknadsföringsresurser åt att attrahera förlustbringande konsumenter när det väl kommit in på marknaden? I realiteten skiljer sig detta alternativ därför inte från det första alternativets marknadsbaserade ansats.

Det tredje alternativet fungerar genom ett avgiftsuttag av alla företag som är anslutna till dominantens infrastruktur, inklusive dominantens eget tjänsteföretag. Uttaxeringen görs via en justering av accessavgifterna. Denna metod är mindre lämplig än de ovanstående eftersom det leder till att accessavgifterna kommer att överstiga kostnaderna. Med snedvridna accessavgifter kommer de nya företagen att investera mer i sin egen infrastruktur i sina försök att kringgå den relativt dyrbara infrastruktur som dominanten erbjuder. Ett sådant förbigående är inte önskvärt om det i onödan duplicerar delar av nätet. Andra problem är att företag avhålls från att träda in på marknaden eller stängs ute från den. Genom att ha ett pålägg på accessavgifterna får dominanten en möjlighet att öka sina konkurrenters kostnader. Även om separat redovisning kan försvåra manipulationer i detta syfte, kan endast en strukturell separation ge tillräckligt skydd mot att dominanten använder denna möjlighet att stänga ute konkurrenter.

Det fjärde alternativet förlitar sig på ex ante-konkurrens för att finansiera samhällsservice. Detta uppnås genom upphandling. Detta alternativ utnyttjas i järnvägsbranschen i bl.a. Storbritannien och Sverige. Presumptiva persontågsoperatörer inbjuds att inkomma med bud som anger vilken ersättning de behöver för att trafikera olönsamma linjer. Upphandlingen vinnas vanligen av den som kräver lägst ersättning. För att sådan utauktionering skall bli verkningsfull krävs att marknaden kan ges en precis definition. I fallet med järnväsupphandling är detta relativt enkelt. Där marknaderna kan avgränsas i territoriella linjer, kan det också vara möjligt att auktionera ut högkostnadslinjer som ger förlust, vilket ofta är fallet med landsbygdslinjer. I vissa branscher kan det dock vara ett problem om antalet möjliga budgivare är få.

6.7.6 Samhällsservice och EG-fördraget

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 73, 86 och 87 och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, skall gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom detta fördrags tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.²⁰

EG-fördraget tillåter explicit medlemsstaterna att bevilja särskilda rättigheter och skyldigheter för vissa företag enligt artikel 86.1 (f.d. 90.1), men varje

åtgärd som vidtas måste överensstämma med konkurrensreglerna, framför allt artiklarna 81 och 82 (f.d. 85 och 86). Artikel 86.2 är mer specifik vad gäller monopol och service av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa verksamheter måste vara förenliga med konkurrensreglerna, i den mån dessa regler inte hindrar företag att utföra uppdrag som ålagts dem. Slutligen ger artikel 86.3 makt åt EU-kommissionen att införa dessa regler, vid behov med hjälp av direktiv och beslut.

Reglerna i artikel 86 etablerar sålunda två viktiga referenser. För det första erkänns explicit legitimiteten i regleringen av medlemsstaterna och legitimiteten av det allmänna ekonomiska intresset som motivering för regleringen. För det andra är företrädet för konkurrensreglerna i princip etablerat. Artikel 86 öppnar alltså dörren för ett svårt uppdrag, utan att ge någon vägledning. Om man erkänner att ett allmänt ekonomiskt intresse kan övertrumfa tillämpning av konkurrensreglerna i händelse av att dessa strider mot det allmänna ekonomiska intresset, vet man inte vilka de principer är som bör följas i utvärderingen av andra enskilda konflikter.

Detta har oundvikligen lett till att konflikter uppstått, och de har tagits upp av EG-domstolen. Ett viktigt beslut på detta område togs i Corbeau-fallet.²¹ Paul Corbeau från Liège tillhandahöll expressutdelning av post (inom 24 timmar) i Liège-området. Han fördes inför belgisk domstol eftersom han inkräktade på den belgiska postens monopol. Den belgiska domstolen hänvisade fallet till EG-domstolen. Denna konstaterade att den belgiska posten hade uppdragits uppgiften att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, men den framhöll också att en del av de tjänster som producerades av den belgiska posten skulle kunna vara öppna för konkurrens så länge de kan separeras från tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse. Expressutdelningar skulle förmodligen kunna tillhöra en sådan kategori. EG-domstolen insisterade emellertid även på att en sådan service kunde vara öppen för konkurrens bara om den inte undergrävde den »ekonomiska jämvikten i den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som utfördes av innehavaren av den exklusiva rättigheten«. Slutligen bestämde domstolen att »det är den nationella domstolens sak att avgöra huruvida de tjänster som det råder tvist om i detta fall möter dessa kriterier« (våra översättningar).

Detta beslut antyder således att ett företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle kunna finansiera denna på grundval av korssubventionering från lönsam verksamhet på andra områden. Detta kan i sin tur leda till att konkurrensen inom dessa andra verksamheter skulle

kunna begränsas i syfte att säkerställa tillräckliga korssubventioner för att täcka kostnaderna för tillhandahållandet av tjänster av allmänt intresse. Utvärderingen av detta överlämnades emellertid till den nationella domstolen.

Detta beslut är intressant av åtminstone tre skäl:

1. Beslutet ger inte någon exakt definition av vad som konstituerar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och vad som kan konstituera en separat tjänst (som kan utsättas för konkurrens). Vad domen säger, är att brevbefordran är en service av allmänt ekonomiskt intresse därför att den i sig innehåller »skyldigheten att insamla, förmedla och distribuera post för alla användares räkning inom ifrågavarande medlemsstats territorium, till enhetliga tariffer och liknande kvalitetsvillkor, oavsett de specifika situationerna eller graden av ekonomisk lönsamhet för varje enskild verksamhet« (vår översättning). Denna motivering, som konstigt nog skulle kunna läsas som att en viss grad av lagstadgad prisdiskriminering är ett tillräckligt villkor för att en tjänst skall kvalificera sig som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är knappast användbar.
2. Domstolen föreslår att korssubventionering är ett förnuftigt sätt att finansiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att en domstol kan stödja detta. Det är naturligtvis högst diskutabelt. Alternativa sätt att finansiera (som diskuterats ovan) kan ge upphov till mindre snedvridningar.
3. Delegeringen till nationella myndigheter att bestämma vilka tjänster som kan öppnas för konkurrens utan att det allmänna intresset äventyras är ett recept för maximal rättslig mångfald i gemenskapens branscher och medlemsstater.

I den nuvarande situationen kan dominantföretag och andra parter ha incitament att pröva giltigheten av inhemska bestämmelser i domstol för att därmed hålla nere antalet tjänster som utsätts för konkurrens. Detta är emellertid inte möjligt om den heltäckande samhällsservicens omfattning har definierats i direktiv. Av detta skäl har EU-kommissionen strävat efter att behandla frågor om sådan service mer explicit i direktiv. Så till exempel lägger postdirektivet (se avsnitt 5.12 ovan) fast vissa begränsningar för vad som skall vara heltäckande samhällsservice.

Noter

1. Se Cabral och Riordan (1989) om regleringsopportunitism.
2. Förstärka den politiska unionen och förbereda utvidgningen – Kommissionens yttrande inför regeringskonferensen, KOM(96) 90 slutlig, 28 februari 1996. EU-kommissionen har också publicerat ett meddelande som bekräftar dess principer beträffande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, se kommissionens meddelande om tjänster av allmänt intresse i Europa, EGT C 281, 26 september 1996.
3. Frågorna om regleringar och trovärdighet diskuteras vidare i kapitel 7 nedan.
4. Vad som konstituerar en »rimlig« avkastning kan bli kontroversiellt i praktiken på grund av motstridiga riskbedömningar. Dessutom är det sannolikt att svårigheter kring hur samkostnader skall fördelas mellan de tillgångar som utnyttjas i konkurrensrespektive monopolsekter.
5. Mayer och Vickers (1996), s. 17.
6. Detta är ett fall av vad ekonomer kallar »den generella teorin om det näst bästa«.
7. Samtrafik och access diskuteras också i del 2.
8. Om det nytillkomna företags »nyttighet« är komplementärt till det etablerade dominerande företags kan detta få ett incitament till att uppmuntra det förra.
9. ECPR utvecklades först av Willig (1979), särskilt s. 137–148, och tillämpades på fallet med järnvägsfrakter i USA av Baumol (1983). ECPR är också känt som Baumol-Willigs regel. Om Baumol-Willig, se också Baumol och Sidak (1994a) och (1994b), särskilt kapitel 7; Kahn och Taylor (1994) samt Laffont och Tirole (1994), speciellt avdelning 9.
10. För en detaljerad analys, se Laffont och Tirole (1994) och (1998).
11. Uttrycket innehåller något som kallas superelasticiteter, vilka väger samman både korsprisseffekter och egenprisseffekter.
12. Detta beror på att den superelastiska termen SRT kan delas upp i två komponenter; en som representerar alternativkostnaden för att ge access, justerad efter undanträngningskvoten, och en annan den vanliga egenpriselasticiteten. Se också Laffont och Tirole (1998), kapitel 2.
13. För en diskussion, se Brown och Sibley (1986), särskilt s. 44–51. I samband med prissättning av access, se Cave och Doyle (1994).
14. Se EU-kommissionens grönbok om vertikala begränsningar i EG:s konkurrenspolitik, KOM(96) 721 slutlig, 22 januari 1997.
15. Musgrave (1959) myntade frasen »merit goods«.
16. Access till taltelefonitjänster är en »nyttighet« som tillåter en individ att kontakta räddningstjänst och underlättar deltagande i »informationssamhället«.
17. En viss tonvikt läggs också på konsumtionen av tjänster, men detta hålls ofta tillbaka därför att en alltför hög konsumtion av en del nätverks »nyttigheter«, t.ex. vatten, kan vara skadligt av miljöskäl. För att undvika sammanblandning med accessavgifter som läggs på nätverksföretag som köper samtrafik från andra nätverksföretag har termen »abonnemangsavgifter« använts för att beteckna kundens accessavgifter.
18. I praktiken består ett fast pris också av två delar; en inkopplingsavgift och ett månatligt, kanske kvartalsmässigt, abonnemang.
19. Vad som är intressant är hur dessa uppskattningar varierar och hur de för Storbritanniens del uppskattades vara negligerbara, se kapitel 11 i del 2.
20. Artikel 16 (f.d. 7d).
21. Se dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, »Criminal proceedings against Corbeau«, ECR I-2533.

7.

Regleringarnas form och nivå

Regleringarnas styrning och incitament är två fundamentala aspekter på hur regleringsinstitutionerna skall utformas.

- Styrningen avser strukturer som lagstiftande, exekutiva och rättsliga institutioner samt de mekanismer som används för att begränsa regleringarnas godtycklighet och för att lösa tvister som uppstår i anslutning till regleringarna.¹
- Incitamenten är de regler som övervakar sådana frågor som prissättning, korssubventionering, samtrafik etc.

Effektiviteten i regleringarnas incitament har redan granskats här ovan, men underförstått antogs i föregående kapitel att det finns en *given* styrningsstruktur. I praktiken, och speciellt inom EU, kan politiska beslutsfattare påverka nätverksbranscherna *både* genom regleringarnas styrning och deras incitament.

Vid beslut om den *form* som regleringsinstitutionerna skulle behöva ha för att övervaka nätverksbranscher i EU och inom medlemsstaterna måste man ta hänsyn till vad North (1993) betecknar som »institutionens karaktär«. Denna består av flera element, och mest betydelsefullt för vår analys är det inbördes förhållandet mellan lagstiftande, exekutiva och rättsliga institutioner. Enligt Levy och Spiller (1994) kommer regleringar av nätverksbranscher sannolikt att ha större trovärdighet i länder där förhållandena mellan institutionerna är underkastade ett politiskt system som begränsar exekutivt och lagstiftande godtycke. I en sådan miljö kommer företagen att kunna investera på lång sikt och slippa att oroa sig i onödan för godtyckliga regleringar.

Trovärdigheten uppkommer emellertid på flexibilitetens bekostnad, och under förhållanden som kan skifta snabbt kan ineffektivitet uppstå om systemet är alltför stelbent. Avvägningen mellan trovärdighet och flexibilitet är en viktig angelägenhet vid utformningen av regleringsinstitutionerna, och

helt klart skapas trovärdigheten i hög grad av institutionernas karaktär.

Inom EU möter man olika institutionella karaktärer i skilda länder. Det innebär att även regleringsmyndigheterna och regleringsprocesserna varierar inom EU. En sådan institutionell mångfald behöver inte innebära något problem, om bara de olika styrningsstrukturerna har samma förmåga att begränsa godtyckliga administrativa handlingar. Av detta följer emellertid inte att det skulle uppstå enhetlighet i regleringsstrukturerna om bara de institutionella processerna vore identiska inom hela EU. Befolkningens preferenser i olika medlemsstater och regioner kan skilja sig åt, och detta speglas i viss mån i olika regleringsstrukturer. Även om det är viktigt att hålla i minnet att utformningen av dessa strukturer äger rum i ett bredare politiskt och socialt sammanhang, är de ekonomiska övervägandena helt avgörande för huruvida regler och godtycklighet i en regleringsstruktur påverkar den ekonomiska effektiviteten.

En annan aspekt på utformningen av regleringarna som väckt mycken uppmärksamhet handlar om *nivån* på regleringarna. När den inre marknadens nätverksbranscher får allt starkare relationer över nationella gränser, kan de regleringsinstitutioner som i första hand är utformade med tanke på nationella intressen i allt större utsträckning bli oförmögna att behandla jurisdiktionella problem mellan två eller flera länder på ett effektivt sätt.

Därför kan exempelvis en enda övernationell myndighet vara bättre i stånd att lösa tvister om access över gränserna. Om det finns negativa externa effekter till följd av jurisdiktionella problem, kan dessa elimineras (internaliseras) genom centralisering som möjliggör en bättre koordination. Å andra sidan är det på grund av asymmetrisk information sannolikt att lokala eller nationella regleringsorgan är bättre informerade om sina lokala förhållanden. Decentraliserade myndighetsstrukturer kan därför vara bättre då myndigheterna står närmare de företag som skall regleras.² Vilken grad av centralisering som uppvisas i regleringsstrukturerna är av stor politisk betydelse inom de europeiska nätverksindustrierna. Många kräver större centralisering av regleringsstrukturerna och vill ge EU-kommissionen större makt, medan andra argumenterar för att sektorsspecifika europeiska regleringsorgan skall etableras.

Detta kapitel skall behandla alla dessa frågor. Vi börjar med att sammanfatta regleringsuppgifternas viktigaste egenskaper i de olika faserna av liberalisering. Genom att identifiera de regleringsuppgifter som varje fas kräver, är det möjligt att tydligare studera regleringarnas utformning. Analysen

koncentreras därefter på de två viktigaste dimensionerna av regleringarnas utformning; nämligen *formen* på regleringarna och *nivån* på regleringarna. Analysen visar på vilka oundvikliga avvägningar som påverkar regleringsinstitutionernas utformning. Dessa principer appliceras sedan på de olika faserna i liberaliseringen.

7.1 Regleringens uppgifter

De åtaganden som en ekonomisk reglering innebär uttrycks i effektivitets- och rättvisebegrepp och varierar mycket med vilka marknadsstrukturer som är förhärskande över de tre faserna av liberalisering. I fas 1 härskar monopolen, som i många fall är majoritetsägda av staten och har exklusiva rättigheter. Här möter regleringsorganen uppgifter som att förhindra monopolmissbruk och kanske också att omstrukturera statsägda monopol.

När marknaderna successivt öppnas för konkurrens i fas 2, betyder skal ekonomin mindre i förhållande till marknaden, och betydelsen av inslag av naturligt monopol minskar. I denna fas kommer konkurrensen att vara som mest aktiv i verksamheterna uppströms och/eller nedströms. Det kan emellertid fortfarande förekomma en del inslag av naturligt monopol, framför allt i infrastrukturen, och det är sannolikt att de sköts av de f.d. monopolföretagen. Av den anledningen kommer dessa sannolikt att dominera på accessmarknaderna under en stor del av fas 2, och om de är vertikalt integrerade i tjänsteproduktionen nedströms kommer de troligen att förbli dominerande. I denna fas måste därför konkurrens och reglering balanseras för att skapa önskvärda resultat.

I fas 3 har konkurrensen blivit effektiv i många delar av branschen. Om inslag av naturligt monopol fortfarande kan påträffas, är de en del av infrastrukturen. I denna fas har branschen och den regleringsram som vuxit fram inte så många speciella egenskaper. Branschstrukturen bör ha blivit tillräckligt omvandlad, och »spelreglerna» är inte särskilt olika dem som gäller i andra branscher.

Under alla tre faserna kommer regleringsorganen också att vara sysselsatta med att nå sociala mål. I fas 1 åläggs i detta syfte skyldigheter på monopolföretagen. I fas 2, då konkurrensen utvecklas och allt fler företag gör sin entré på marknaden, kan sådana plikter tillgodoses av flera företag på marknaden. Vad marknaden levererar kommer att bli allt mer i överensstämmelse med fördelningsmål. I fas 3 kommer konkurrensen att säkerställa att

många sociala mål tillgodoses, men på en del områden kan fortfarande krävas åläggande av skyldigheter. Men över de tre faserna kommer sannolikt behovet av att regleringsmyndigheterna bevakar dessa frågor att minska.

Som en följd därav skiftar regleringsuppgifterna över de tre faserna, både i omfattning och intensitet (se figur 2 i kapitel 1). I fas 1 finns regleringarna med i alla aspekter av branschens verksamhet (priser, investeringar, fördelning av produktion, olika sociala skyldigheter etc.), men tonvikten ligger i praktiken på kontroll av monopolen.

I fas 2 föreligger både regleringar och konkurrens. Regleringarna syftar till att få strukturen riktig i detalj; att organisera och övervaka konkurrensen och förhindra monopolmissbruk. Här koncentrerar man sig på bland annat villkoren för nya företags inträde på marknaden, både vad gäller tjänster och infrastruktur, för att rätta till begångna samordningsmissar och att lösa upp nättjänster i flera enskilda tjänster. Särskilda begränsningar av konkurrensen kan införas för att tillgodose andra mål än de ekonomiska. När branschen i denna fas blir allt mer konkurrensutsatt, kommer trycket att öka på privatisering – om de dominerande företagen förblivit statsägda.

I fas 3 sker konkurrensen som i alla andra branscher; företagens konkurrensbeteende underkastas i huvudsak kontroll i efterhand. En viss förhandskontroll, framför allt i fråga om fusioner och statligt stöd, kan också förekomma. Ramen för regleringarna är begränsad till att vidta speciella åtgärder för att tillgodose icke-ekonomiska mål.

7.2 Regleringarnas form

Om tjänstemännen och de politiska beslutsfattarna hade perfekt information, skulle reglering vara en enkel uppgift. Med det analytiska språkbruket »principal-agent« skulle målen kunna tilldelas tjänstemän (agenter) med maximal egen diskretion om vilka åtgärder som vidtas så att målen nås, och de politiska beslutsfattarna (principalen) kunde observera om dessa mål faktiskt uppfylls. Men det är oundvikligt att tjänstemän har en allt annat än perfekt information om den bransch som de reglerar, och att politikerna inte kan avläsa deras verksamhet perfekt. Den senare typen av »informationsasymmetri« gör det önskvärt att tjänstemännens verksamhet kontrolleras för att undvika att de missbrukar sitt informationsövertag.

Tjänstemän kan utnyttja sitt överläge i fråga om information till att vinna olika fördelar om de inte kan hållas ansvariga för hur deras beslut bidrar till

att uppfylla de anvisade målen. Ju mer tjänstemän kan göras ansvariga för sina beslut, desto mindre egenintresse har de av att utnyttja sin unika information för egna syften. Ansvarighet är sålunda ett väsentligt inslag i varje regleringssystem.

Ett system med ansvarighet är lättare att införa, när den uppgift som tilldelas tjänstemännen har formen av enkla och verifierbara regler. Det är också effektivare att en efterhandskontroll utförs av en oberoende tredje part än av en institution som är nära knuten till agenten (som kan vara böjd att överse med tjänstemän som döljer avvikelser från måluppfyllelsen). Oberoende tredje parter kan vara massmedia, konsumentgrupper, politiska organ etc. Det tyska synsättet utgör ett bra exempel på detta: Bundeskartellamt, den tyska konkurrensmyndigheten, granskas med jämna mellanrum av ett oberoende organ, Monopolkommission.

Det främsta sättet för tjänstemännen att vinna fördelar, t.ex. i form av förbättrade karriärmöjligheter på arbetsmarknaden är troligen att utöva regleringar på ett sätt som gynnar de företag som skall regleras. Detta är ett fenomen som kan kallas regleringsövertagande (det finns även andra former av övertagande som t.ex. byråkratiövertagande, dvs. när tjänstemän får branschen att agera för att tillfredsställa tjänstemännens egna mål, som naturligtvis inte behöver stå i samklang med huvudmannens mål, se nedan).³ Det tycks finnas anledning att särskilt uppmärksamma tjänstemännens uppgifter som gäller avvägningar mellan regleringens kvalitet och risken för att regleringen tas över av branschen.

Den första avvägningen gäller balansen mellan hur precist regleringen tillämpas, å ena sidan, och å andra sidan möjligheten till övertagande. Införandet av en reglering genom precisa regler (vilket i praktiken innebär reglering via tillståndsgivning) kan i princip lätt övervakas. Som diskuterats i kapitel 4 är det sannolikt att precisa regler inte är flexibla och omöjligen kan täcka alla möjliga fall. Som en kontrast skulle införandet av en reglering genom allmänna regler (vanligen genom allmänna konkurrensregler utan detaljerade villkor för tillstånd och tillståndsgivning) lämna utrymme för en stor del av skönsrättligt beslutsfattande till tjänstemän och tillåta större flexibilitet. Därmed skulle regleringen kunna anpassas till särdragen i en viss situation. Det är emellertid svårt och dyrbart att i förväg utvärdera skönsrättliga beslut, och därmed skulle utrymmet för godtycke vidgas. Balansen mellan regler och skönsrättlighet är således beroende av fördelarna med flexibilitet och kostnaderna för godtycke. Problemet skulle inte behöva uppstå om det

fanns tillräcklig transparens i regleringshandläggningen och ett lämpligt ansvarsförhållande kopplade till ett ökat utrymme för tjänstemannen att göra egna bedömningar. Detta är ytterligare en avvägning, som i detta fall handlar om regleringsresurserna.

För det andra kan graden av specialisering i regleringsbeslut och utrymmet för kontrollåtgärder vägas mot varandra. När tjänstemän samlar viktig branschspecifik kunskap ökar deras förståelse för branschen och därmed kan kvaliteten i deras beslut förbättras. Med ökande branschspecifik kunskap ökar tjänstemännens humankapital, så att deras alternativa anställningsmöjligheter ökar inom den bransch som de reglerar eller har relationer till (som exempelvis företagskonsulter). Tjänstemän kan därför ha ett egenintresse i att tillmötesgå de företag som de reglerar för att tillförsäkra sig lämpliga sysselsättningsmöjligheter i framtiden – något som kallas »svängdörrsproblemet«. Detta fenomen kan elimineras genom klausuler i anställningskontrakten som begränsar framtida sysselsättningsmöjligheter, men detta kräver att tjänstemännen ges ekonomisk gottgörelse.

En annan viktig avvägning som påverkar formen för regleringarna är intimt förknippad med den ovannämnda frågan om detaljerad reglering kontra risken för regleringsövertagande. När reglerna är mycket exakta och regleringsstrukturerna begränsar handlingsfriheten vet alla vad som gäller. Tilltro till spelreglerna och särskilt att de är varaktiga och kommer att åtlydas är något som är av stor betydelse för nätverksindustrierna på grund av investeringarnas omfattning och varaktighet.⁴ En sådan tilltro kan bidra till att sänka riskerna med en reglering och därmed påverka kapitalkostnaderna i gynnsam riktning och övervinna de svårigheter som har att göra med de strandsatta kostnaderna. Priset för att skapa en sådan tilltro är brist på flexibilitet. Detta är inget problem om nätverksindustrierna verkar i en stabil miljö, men i realiteten verkar dessa i ett föränderligt klimat. I själva verket är även liberaliseringen i sig en stor strukturförändring. En avvägning måste ske mellan flexibilitet, som ökar risken för godtycke och missbruk, och fasta spelregler, som skapar trovärdighet.

7.3 Regleringsnivån

Den lämpliga geografiska ramen för en reglering beror på i vilken omfattning den nationella myndigheten lyckas eller misslyckas med att internalisera viktiga externa effekter i sin lagstiftning. I praktiken kommer lokala tjäns-

temän att vara bättre informerade om de specifika regleringsproblemen, inte bara därför att de kan göra mer korrekta observationer utan också därför att de företag som regleras kan ha en mycket starkare motivation att informera lokala myndigheter på ett riktigt sätt. De lokala myndigheterna har nämligen mindre anledning än centrala myndigheter att använda denna information emot företagens intresse. Vilken nivå för en reglering som ger bästa tänkbara resultat är dock en omstridd fråga. När beslut tas på lokal nivå, har olika regleringsmyndigheter starkare incitament att konkurrera med varandra. Som diskuterats ovan, i avsnitt 4.9, kan en sådan regleringskonkurrens vara ineffektiv och leda till en »fångarnas dilemma«-situation, dvs. en suboptimering.

På det hela taget är det rimligt att anta att decentraliserad reglering är fördelaktig för att undvika informationsasymmetrier, men att dessa fördelar ibland kan motverkas av viktiga externa effekter. Detta är subsidiaritetsprincipen, dvs. central nivå blir aktuell endast när det finns särskilda skäl. I praktiken är centraliserade och decentraliserade regleringsstrukturer både substitut och komplement till varandra. En reglering kommer därför att kräva *både* centrala och lokala myndigheter och det är balansen mellan dessa två nivåer som kräver ett politiskt ställningstagande.⁵ Den övre nivån kommer vanligen att utgöras av centrala regleringsmyndigheter. Dessa koncentrerar sig på ramfrågor och allmänna principer. Den undre nivån utgörs av lokala regleringsorgan, som är bättre lämpade för att handskas med detaljregleringar.

Med en sådan reglering på två nivåer finns det en risk för att rättsliga myndigheter kommer att överlappa eller dubblera varandra, och vara inkonsekventa. Det är troligt att konflikter uppkommer. För att övervinna sådana problem utfärdade EU-kommissionen i oktober 1997 ett meddelande om samarbete mellan nationella konkurrensmyndigheter och EU-kommissionen när det gällde behandling av fall inom ramen för artiklarna 85 och 86 (nuvarande 81 och 82).⁶ Meddelandet syftar till att säkerställa att en enda konkurrensmyndighet är ansvarig för att gemenskapens regler upprätthålls. »Kommissionen kan koncentrera sig på ärenden av påtagligt gemenskapsintresse, medan de nationella myndigheterna med sin mer fördjupade kännedom om de nationella marknaderna kan fatta de lämpligaste besluten i nationella ärenden.«⁷

Den övre nivån för regleringar i Europa, EU-kommissionen, har successivt förvärvat en betydande makt på konkurrenspolitikens område, just för

att motverka negativa externa effekter till följd av jurisdiktionella problem. Frågan är om detta berättigar till en ytterligare utvidgning av EU-kommissionens makt. I detta sammanhang väcks två politiska frågor:

- Bör EU-kommissionen utöva större kontroll över varje liberaliserad nätverksbransch i EU?
- Om EU-kommissionen skulle utöva större kontroll, skulle då målen nås bättre genom att en europeisk regleringsmyndighet etablerades som skulle granska konkurrensstridigt beteende inom varje bransch?

Majone (1996) hävdar att fördelarna överväger av att etablera regleringsmyndigheter för hela EU, och Vogel (1995) förklarar att EU:s regleringspolicy har haft en betydande inverkan på miljöregleringens fält genom att främja harmonisering och samordning. Å andra sidan har regleringar på federal nivå i länder som USA och Australien inte alltid varit framgångsrika, och ibland lett till sönderslitande spänningar mellan centrala och lokala regleringsmyndigheter – och därmed till ineffektivitet.⁸

Ruta 20 Industrins syn på en europeisk regleringsmyndighet

År 1997 publicerade NERA och Denton Hall *Issues associated with the creation of a European Regulatory Authority for telecommunications* (EU-kommissionen, 1997). Detta är en detaljerad kartläggning av femtio aktörer som är verksamma på telemarknaden. För många av aktörerna föreföll en förstärkt regleringsaktivitet på europeisk nivå, eller till och med skapandet av en europeisk regleringsmyndighet för telekommunikationer, vara ett mycket viktigt inslag på en liberaliserad marknad. Ingen enskild regleringsmodell som var att föredra framkom dock i undersökningen. Tabellen nedan visar antalet medverkande i undersökningen, i procent, som var för (✓) eller emot (✗) eller som inte kommenterade/inte hade någon åsikt om (–) en central europeisk regleringsmyndighets agerande på en rad olika områden.

Område för regleringsaktivitet	✓ (%)	✗ (%)	– (%)
Samtrafik	64	22	14
Införande och genomdrivande av EU-direktiv	48	30	22
Numrering	44	28	28
Tillstånd	42	32	26

Fördelning och hanterande

av radiofrekvenser	34	40	26
Ägande och konkurrens	30	42	28
Samhällsomfattande tjänster	26	26	48
Standardisering	24	56	20
Nummerportabilitet	24	26	50
Priser	18	30	52
Konsumentskydd	14	30	54

Ruta 17 ovan diskuterade Price Waterhouses kartläggning av företagsledare inom naturgasindustrin. I denna kartläggning skulle man ta ställning till om EU-kommissionen borde inta en ledande aktiv roll vid införandet av det föreslagna naturgasdirektivet. Åsikterna var delade: 50 procent ansåg att den borde göra det och 48 procent motsatte sig detta. De dominerande företagen inom naturgasindustrin var mycket mer emot att EU-kommissionen skulle få en aktiv roll, hela 56 procent ville inte ha något aktivt deltagande från dess sida. Detta står i kontrast till de nya företagen, av vilka 67 procent uttryckte önskemål om att EU-kommissionen skulle inta en mer aktiv roll. Kartläggningen indikerade att de dominerande företagen föredrogsjälvreglering framför ett mer aktivt ingripande av EU-kommissionen.

I ruta 20 presenteras några branschaktörers syn på en centraliserad reglering genom en europeisk regleringsmyndighet. Föga förvånande framkommer att där jurisdiktionella externa effekter är som störst, som exempelvis när det gäller samtrafik över nationsgränserna, förefaller önskan om en centraliserad reglering vara stor. I naturgasindustrin var efterfrågan på en centraliserad reglering starkare bland nya och ännu inte etablerade företag än bland de dominerande företagen. Detta kan avspegla att de nya företagen anser att nationella regleringsmyndigheter i viss utsträckning är benägna att ge efter för dominanterna. Att detta är ett förhärskande synsätt beror sannolikt på att man ser att dessa tidigare monopol har en intim arbetskontakt med de nationella regleringsorganen. Det tycks alltså som om de nya företagen är gynnsamt inställda till en central reglering på de områden där deras intressen står i motsatsställning till dominanterna. När intressena är mer lika tycks deras syn på den lämpliga regleringsnivån ligga närmare varandra.

7.4 Regleringarnas ram, form och nivå i olika faser

I detta avsnitt ges en *normativ* beskrivning av lämpliga regleringsstrukturer i varje enskild fas av liberalisering. Först antas att en given bransch är låst i en fas, det vill säga att en statisk redovisning kan ges. Efter denna görs en bedömning av de dynamiska implikationerna när en bransch går över från fas 1 till fas 2 och om möjligt till fas 3.

7.4.1 Fas 1

För den breda och detaljerade reglering av nationella och lokala monopol som hör till fas 1 kan flexibilitet och lokal kännedom tyckas vara särskilt viktiga egenskaper för en regleringsinstitution. Eftersom det f.d. monopolföretaget är speciellt mäktigt i denna fas är riskerna för att de tar över regleringarna särskilt stora. Detta förklarar delvis att regeringar ofta funnit det fördelaktigt att reglera industrierna via en intern organisation, dvs. ordergivning inom en hierarki, snarare än med reglering på armlängds avstånd – med andra ord genom att behålla monopol under statligt ägande.

Det kan hävdas att hierarkier tillåter starkare incitamentsmekanismer – och därför möjliggör en detaljerad och specialiserad reglering samtidigt som regleringsövertagande ersätts av ett (förmodligen mer begränsat) byråkratiövertagande. Det är emellertid oklart vad utfallet blir ex post – med tanke på att byråkratiövertagande inte skall underskattas.

När det gäller valet av regleringsnivå kan betydelsen av skalfördelar liksom behov av standarder och kompatibilitet vara ett starkt positivt argument för att ha en centraliserad reglering på EU-nivå under fas 1. Det kan mycket väl vara så att det för branscher i fas 1 skulle vara mycket mer effektivt att ha ett EU-omfattande monopol i stället för en mängd nationella monopol.

Dessutom finns det skäl för EU-regleringar med tanke på nätverkens geografiska dimensioner och sannolikheten för att den nationella rättskipningen inte alltid drivs av de rätta incitamenten. Ett exempel kan vara att nationella myndigheter kanske tar mer hänsyn till de inhemska konsumenternas välfärd än till de utländska konsumenternas, så i den utsträckning utländska konsumenters begagnande av nationella nätverk är mer intensivt kring gränserna kan resultatet bli en tendens att investera för lite i områdena kring de nationella gränserna.

Om man betraktar bra nätverk vid gränserna som ett undanröjande av handelshinder, kan nationella regeringar som inte samverkar kanske fastna i ett »fångarnas dilemma«-spel som leder till att en otillräcklig bilateral libe-

ralisering äger rum och därigenom en otillräcklig utveckling av nätverken vid gränserna. Nätverkens geografi i Europa ger helt klart ett visst stöd åt antagandet att dessa effekter kan vara betydelsefulla. Det kan innebära att det kan finnas behov av koordination på EU-nivå av nätverk i gränsområden, något som påpekats i projekten om transeuropeiska nät.

7.4.2 Fas 2

I fas 2 är det otvivelaktigt regleringen av villkoren för nya företags inträde på marknaden (både vad gäller tillhandahållande av tjänster och access till infrastruktur) och den allmänna strukturpolitiken som kräver viktig industriell kunskap och betydande utrymme för handläggning fall för fall i syfte att snabbt kunna anpassa regleringarna när erfarenheterna samlas. Samtidigt är de forna monopolens makt vanligen mycket stor och deras incitament för att försöka påverka regleringarna mycket starka, eftersom detaljer i regleringen kan betyda antingen vinst eller förlust för dem. Denna kombination av omständigheter är mycket ogynnsam; den innebär att ett institutionellt ramverk som är öppet för övertagande av den som skall regleras är av störst värde just i de fall som risken för övertagande bör tas på allra största allvar.

Med tanke på de kostnader som en stelbent reglering innebär, liksom på det betydande värdet av branschspecifik kunskap, är det önskvärt att utveckla ett branschspecifikt institutionellt ramverk inom vilket tjänstemännen har ett rimligt mått av handlingsfrihet. För att förebygga regleringsövertagande i detta sammanhang bör ramverken innehålla starka mekanismer för ansvarighet. Denna ansvarighet kan t.ex. innebära att regleringsorganet med jämna mellanrum granskas av en oberoende expertinstans.

Samtidigt kan det finnas utrymme för en begränsad samordning på EU-nivå av regleringarna inom de två områden som diskuterades i fas 1 (standarder och kompatibilitet samt internalisering av jurisdiktionella externa effekter) och samordning av tillståndsgivning. Det är intressant att notera att ett gemensamt licensieringssystem existerar inom flygbranschen i Europa och att konkurrensen som en konsekvens härav blomstrat. Licenser inom teleområdet har förblivit nationellt definierade och är ännu inte ömsesidigt erkända av de olika staterna.

Det är tydligt att man antar att nationell reglering (på grund av informationsfördelar) är att föredra vad gäller detaljerade inhemska frågor. Det finns emellertid en koordineringsroll för centrala myndigheter, så en reglering på

två nivåer kan vara på sin plats, en reglering på den övre nivån med allmänna principer utformade för att skapa konsekvens och en undre nationell reglering som tillämpar de allmänna principerna.

7.4.3 Fas 3

För nätverksbranscher i fas 3 kan regleringarna vara mycket mindre komplicerade. Oftast är det enda regleringsverktyget konkurrensreglerna och dessa kan övervakas av ett oberoende organ med avsevärd handlingsfrihet. Risken för regleringsövertagande i detta sammanhang är liten på grund av skilda intressen bland företagen; alla reglerade företag står inför samma koordineringsproblem. Om politiken skall tillämpas enligt nationella konkurrensregler eller gemensamma europeiska regler kan fastställas på normalt vis, som i alla andra branscher. Självreglering bör också finnas för att hantera koordinerings- och standardiseringsfrågor. Konsumenternas intressen bör skyddas genom välorganiserade och trovärdiga konsumentmanslutningar.

7.4.4 Dynamisk institutionell utformning

Sammanfattningsvis bör regleringen i de tre faserna se ut så här:

- Fas 1: EG-fördraget (med undantag) + centraliserad EU-reglering + branschspecifik reglering + offentligt ägande.
- Fas 2: EG-fördraget (utan undantag) + centraliserad EU-reglering + nationell reglering + branschspecifik reglering + ansvarighet/oberoende.
- Fas 3: EG-fördraget (utan undantag) + nationell reglering + självreglering.

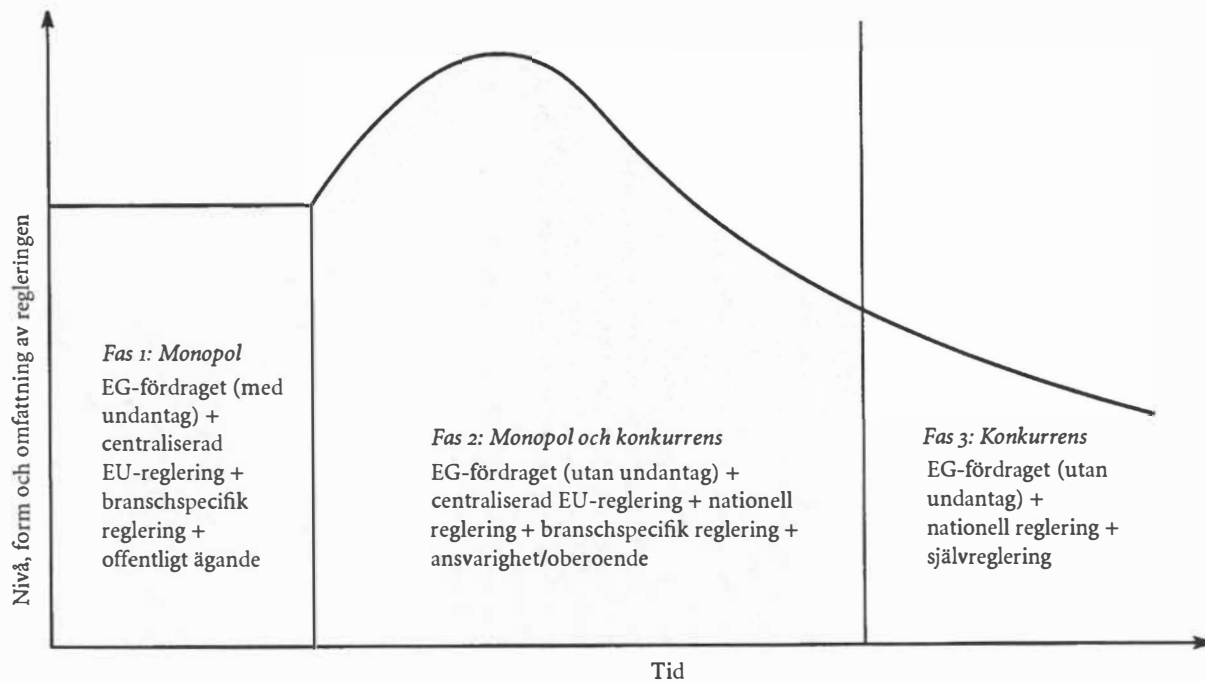
Av detta schema framgår att den institutionella utformningen måste vara dynamisk till sin natur, se figur 7. Det är önskvärt att skapa nya nationella regleringsorgan under fas 2, men när nätverksstrukturerna mognar kan det i fas 2 vara lika önskvärt att avskaffa en del regleringsmyndigheter. I figur 7 kan man se att branschspecifika regleringar och centraliserade EU-regleringar inte passar in i fas 3, vilket innebär att vissa institutioner och dess reglerande uppgifter bör försvinna. Detta kan man åstadkomma med s.k. »solnedgångsklausuler«. Som exempel kan nämnas tillämpningen av pristaksregleringar. I praktiken sträcker sig dessa till ett tidsmässigt fastställt slut och vid slutet av en period kan en branschspecifik regleringsmyndighet

bedöma om det finns behov av att utsträcka prisregleringen eller dra tillbaka den.

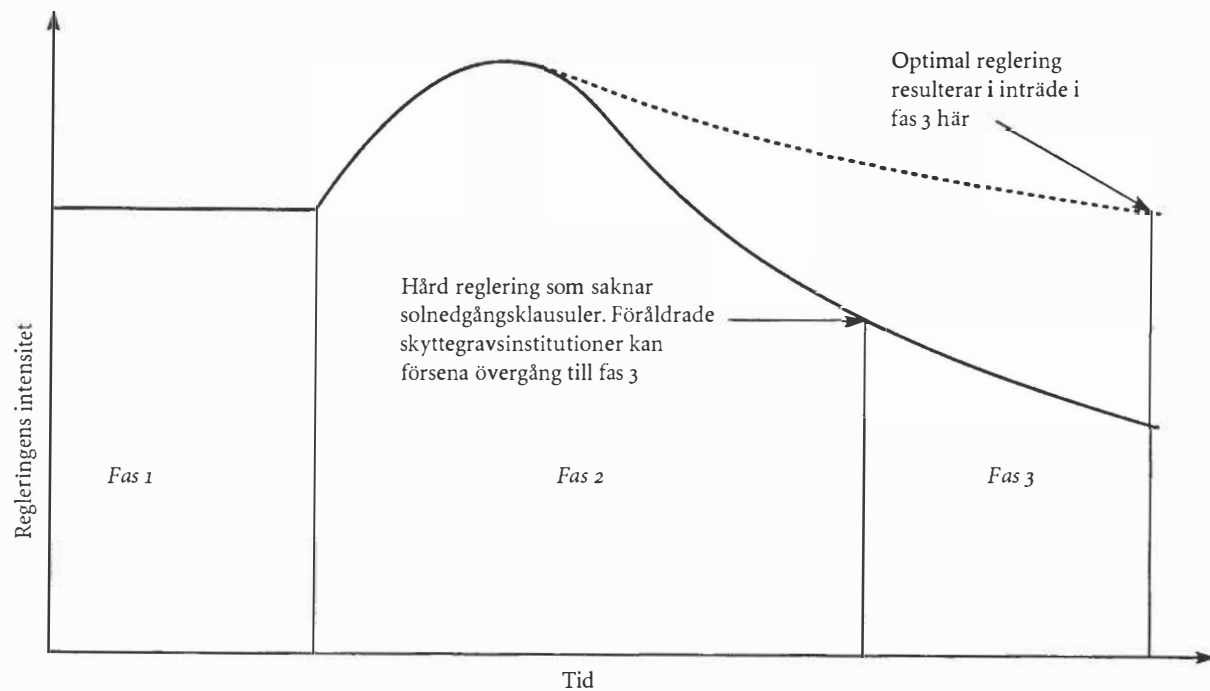
Det är viktigt att här se till att nya och redan existerande regleringsmyndigheters resultat inte bara skall bedömas och utvärderas periodiskt – ansvarsfrågan – utan också att det finns erkänd möjlighet att avskaffa en regleringsmyndighet, exempelvis en »solnedgångsklausul«. En föråldrad »skyttegravsinstitution« kan försena framsteg som skall ge en mer effektiv konkurrens. Föråldrade regleringsinstitutioner förekommer sannolikt ofta vid tung och hård reglering, vilket framgår av figur 8. Emellertid kan också för mjuk reglering försena en effektiv konkurrens eftersom de ger upphov till osäkerhet. Detta illustreras i figur 9.

Noter

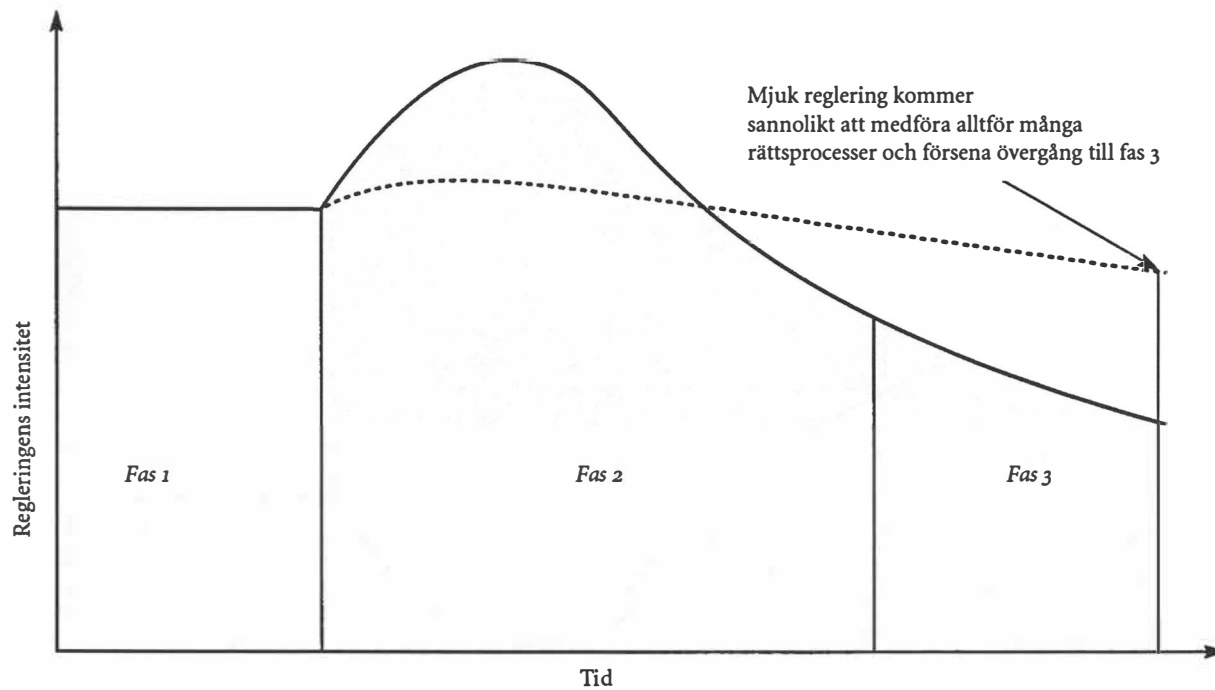
1. Detta är vad Williamson kallar »kontraktsbaserade styrinstitutioner« (»contractual governance institutions«), Williamson (1985), s 35.
2. Se Caillaud, Julien och Picard (1996).
3. Se Laffont och Tirole (1994), kapitel 15 inkl. referenser.
4. Se Sappington (1994).
5. Se Doyle (1996).
6. EU-kommissionens meddelande om samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna konkurrensmyndigheter för handläggning av ärenden som omfattas av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget, EGT C 313, 15 oktober 1997.
7. EU-kommissionen, XXVII:e rapporten om konkurrenspolitiken (1997), Bryssel-Luxemburg 1998, punkt 12.
8. Se Sidak och Spulber (1997) för en detaljerad diskussion om regleringsstrukturen i nätverksindustrier i USA.



Figur 7 Dynamisk institutionell utformning



Figur 8 Hård reglering – regleringarna förskansas i föräldrade institutioner



Figur 9 Dynamisk institutionell utformning – problem med mjuk reglering

Del 2.

Telekommunikationer i Europa

Chris Doyle

Jordi Gual

Lars Hultkrantz

Leonard Waverman

8.

Telekommunikationer förändrar marknadsgränserna

Som del 1 av denna rapport har visat, har de traditionella vertikalt integrerade monopolföretagen inom nätverksindustrier över hela Europa utmanats av förändrade mönster av ägande, förändrade marknadsstrukturer, förändrad teknik och förändrad regleringspolitik. Ingenstans är det tydligare än inom telekommunikationerna, där ny teknik, privatisering och liberalisering, vågor av övertaganden, fusioner och allianser och en konvergensprocess med TV- och IT-branscherna leder till dramatiska förändringar i branschens grundläggande ekonomi.

Förändringarna i telebranschen skapar otaliga möjligheter likaväl som stor osäkerhet. Osäkerheten gör att de svåra avvägningar som skisserades i del 1 blir långt svårare att lösa med regleringar. Innan vi direkt fokuserar dessa politiska frågor kan det emellertid vara värt att granska de grundläggande tekniska förändringar som driver på mycket av förändringen.

8.1 De tekniska förändringarna

Tekniska förändringar har förändrat den traditionella strukturen inom telebranschen både vertikalt och horisontellt. Ursprungligen fanns en enda telekommunikationsteknik: Kopparkablar till bostaden och en hierarki av växlar, som används för taltelefoni och till denna kopplade datatjänster som telefax. Ett typiskt abonnemang kunde ha en linje till en lokal växel (den lokala slingan), transmissionsmöjligheter (för att föra samtal över längre avstånd) och en växel (för nationella eller internationella samtal). Inget annat medel för att erbjuda taltelefoni existerade, och inte heller kunde de båda kopparledningarna användas för andra tjänster.

Nuförtiden finns det alternativa sätt att tillhandahålla taltelefoni; mobiltelefoni är den mest påtagliga, men det finns också andra tekniker som använder kabel och satelliter. Nya tjänster som Internet kan rent av ställa den traditionella taltelefonin i skuggan. Dessutom kan nu också andra tjänster erbjudas via koppartrådarna, t.ex. video. Vad som en gång var monopolets

tillhandahållande av en specifik uppsättning av vertikalt integrerad taltelefoniservice är nu en konkurrenskraftig branschs utbud av en föränderlig blandning av produkter.

Uttrycket »konvergens« används ofta för att beskriva i vilken grad telekommunikationer, audiovisuella tjänster och tillhandahållande av information utvecklas på ett enhetligt sätt. Konvergens i sig innebär att den etablerade marknaden för »telekommunikationstjänster« eroderas.¹ Det är inte längre möjligt att nöjaktigt beskriva hur ett enkelt talsamtal överförs, att definiera vilka tjänster som förmedlas via ett par koppartrådar eller att definiera exempelvis de väsentliga skillnaderna mellan ett telefonnätverk och ett nätverk för kabel-TV. Marknadens gränser har blivit suddiga, och detta har långtgående implikationer för branschstrukturen inom »traditionell« telekommunikation, dess prissättning, mångfalden av tjänster och för regleringsväsendet. Framför allt har detta ändrat på föreställningen att telekommunikationer skulle vara ett naturligt monopol som kräver ett enda vertikalt integrerat företag.

Före den tekniska revolutionen betraktades skalfördelarna som stora, och därför tenderade konkurrensen att bli undertryckt. Vertikal integration favoriserades, eftersom detta förväntades leda till låga kostnader. Reglering och kontroll av det monopol som blev resultatet var utformade för en enda teknik, en enproduktsvärld. Över hela Europa (och i en stor del av resten av världen) var de förhärskande frågorna före 1980-talet hur man skulle kontrollera och uppmuntra effektivitet i de monopol som de offentliga eller privata nationella telekommunikationsföretagen var – det var centralt för regleringarna i fas 1. Under en stor del av 1970- och 1980-talen var telebolagen i de flesta europeiska länder, förutom i Norden och senare också i Storbritannien, ineffektiva med långa väntetider för att installera en standardtelefon.

De tekniska förändringarna var delvis ett resultat av halvledarrevolutionen. De sänkte kostnaden för samtal på långa avstånd och för telefonväxlar men inte så mycket för samtal via det lokala nätet. Sådana asymmetriska kostnadsminskningar plus policyn att en telefon skulle finnas i varje hem ledde till att priserna blev allt mer orelaterade till kostnaderna. Avgifterna var fasta (inkoppling och abonnemang) och en del lokalsamtal åsattes priser under kostnaderna, medan långdistanssamtal och internationella samtal prissattes över kostnaderna. Den resulterande »prisobalansen« kom att bli ett genomgående problem i de flesta länders telebranscher. Den utgör ett hinder för konkurrens, eftersom konkurrenter lockas till merkostnader för

långdistanssamtal, framför allt internationella, men inte vill erbjuda lokala nätsamtal mellan olika kunder utan full kostnadstäckning.

8.2 Industrin definieras

Vilka är de tekniska begränsningar som definierar telebranschens gränser? Vad sätter de tekniska ramarna för nya företag som tillhandahåller telefoni och för telekommunikationsföretag som tillhandahåller audiovisuella tjänster?

Förutom de inskränkningar som beror av regleringar begränsas teleföretagens förmåga att erbjuda TV-service av den mängd information som kan levereras på kort tid via ett par koppartrådar. Ett modem med 2 400 baud begränsar snabbheten i ett traditionellt talsamtal till 2 400 bits information per sekund. En TV-bild sänder en miljon bits per sekund (1 Mb). Därför skulle en TV-bild som sänds med 2 400 baud ta en sekund via luft men 30 minuter via ett par kopparledning.

En teknik som kallas asynkron transfermode (ATM) tillåter att 1,5 Mb information sänds över de traditionella kopparledningarna. När denna teknik kom fram blev det möjligt att via koppartrådar samtidigt överföra en film, ett fax, ett talsamtal och en mätaravläsning. Asynkrona digitala abonnemangslinjer kan på liknande sätt leverera en video via kopparledningar. Med hjälp av sådan teknik kan traditionella telekommunikationsföretag bli »multimedia«-leverantörer.

Samtidigt har kabel-TV-industrin, som av tradition varit ett envägs distributionssystem för TV-signaler, nu blivit en del av telekommunikationsindustrin med ett dubbelriktat kommunikationssystem. Också den kan nu leverera »multimedia«: En TV som är ansluten till kabel-TV eller satellit och en Internetläsare tillåter användaren att sända elektronisk post, få in aktiebörsen, boka plats på ett flygplan eller »prata« med vänner.

Tabell A-3 och A-4 i appendix 2 ger en del grundläggande information om kabel-TV-nätverken över hela Europa och hur de samverkar med telekommunikationsindustrin. Antalet kabel-TV-abonnenter sträcker sig från noll i Italien och Grekland till 15,8 miljoner i Tyskland. Fyra länder tillåter inte att det dominerande företaget äger kabel-TV-infrastruktur (Belgien, Italien, Luxemburg och Österrike). Fem länder låter inte dominanten att tillhandahålla videotjänster, och elva länder tillåter inte kabel-TV-företagen att erbjuda telefonitjänster. Det dominerande företags andel av det totala antalet kabelabonnenter sträcker sig från 90 procent i Finland, Portugal och Tysk-

land till 7 procent i Storbritannien.

En annan konvergerande teknik är persondatorn som har förbindelse med Internet via en telefonlinje. Denna kan nu ladda ner och spela upp video likaväl som att erbjuda Internettelefoni; utan en traditionell telefon kan datorn ringa upp, få förbindelse och tillåta tvåvägskommunikation via högtalare och mikrofoner på datorn (se ruta 21).

Ruta 21 Internettelefoni

Internet sänder information på ett helt annorlunda sätt än taltelefoni via telefonlinjer. Ett traditionellt talsamtal från telefon A till telefon B innebär att en krets öppnas och hålls öppen så länge samtalet mellan A och B pågår.

Internettrafiken bryts sönder i »paket«. Paketerna får en slutlig destinationsadress och sänds ut via nätverket, tar olika vägar beroende på trängsel och kommer ofta fram till destinationen i en annan ordning än sändordningen. På destinationsdatorn omgrupperas och ordnas paketen samt levereras. Detta system, kallat TC/ICP-protokoll, är ett revolutionerande sätt att sända information. Internet har snabbt förändrat telefonsamtalens typ, längd och riktning och skapat nya frågor för regleringsorganen.

Genom att tillhandahålla Internet-tjänster har den elektroniska handeln utvecklats. Elektronisk handel är ett sätt att göra affärstransaktioner via elektronisk interaktion snarare än genom fysiskt utbyte eller direkt fysisk kontakt. Även om detta i och för sig inte är nytt, har utvecklingen under senare tid, främst tillväxten av datornätverk (Internet, Intranet och Extranets) och framväxten av World Wide Web, medfört en dramatisk ökning av omfånget av elektronisk handel. Denna utveckling har blivit och är revolutionerande för det sätt på vilket affärer genomförs. I dag kan vilket företag som helst, eller vilken individ som helst, som är uppkopplat till ett datornätverk via telekommunikationens nätverk göra affärer globalt till en relativt låg kostnad. Producenter och konsumenter drar därför nytta av det globala urvalet – ett köp kan göras från alla potentiella leverantörer av en bestämd tjänst, oavsett geografisk lokalisering. De enda gränserna för den elektroniska handeln är de som datorn eller nätverket sätter. De flesta viktiga dator- och telekommunikationsnätverken som finns i dag är världsomfattande, och det innebär att affärer kan göras i global skala.

Det blir allt svårare att definiera telekommunikationsindustrin, inte bara därför att tjänstemarknader blandas. Andra nätverksindustrier, exempelvis

energi- och järnvägsföretag, tar också upp rollen som formare och operatör för nätverksinformation, exempelvis Banverket och Stockholm Energi, Energis i Storbritannien, Autostrada i Italien och Hermes (järnvägar) över hela Europa. Som nämnts i del 1 genomför Nortel och Norweb försök med att använda elektriska ledningar för att leverera telefoni till hemmen. Kabel-TV-bolag tillhandahåller telefoni i Storbritannien och på andra håll. Radio- och TV-företag går också in på marknaden och bygger upp dubbelriktade webcasting-nätverk (Teracom i Sverige).

8.3 Mobiltelefoni

Initialt var mobiltelefoni inriktad på företag och andra med en relativt oelastisk efterfrågan, eftersom kostnaderna var höga. Nu faller priserna snabbt för mobiltelefoner, månadsservice och samtal. Orange, ett mobilföretag i Storbritannien, tar mindre för internationella samtal än British Telecom. I Danmark erbjuder ett mobilföretag samtalsavgifter som ligger under de taxor som är satta av fasta operatörer. Våren 1998 fanns mer än 50 miljoner mobilabonnenter i Europa, och antalet fördubblades under 1997, och även därefter har utvecklingen varit explosionsartad. Tabell 6 ger detaljer för de flesta europeiska länder.

Marknaden för mobiltelefoni mer än fördubblades i Belgien, Frankrike och Spanien mellan 1996 och 1997, som figur A-1 visar i appendix 3. Även i de nordiska länderna, där penetrationsandelen närmar sig 40 procent var tillväxttakten hög. Sedan 1996 har merparten av mobiltelefonins expansion skett med hjälp av digitaltelefoni. Den första generationen analoga system utvecklades enligt nationella specifika system, men digitala GSM-system (på frekvenserna 900 och 1 800 Mhz) utvecklades i Europa under 1980-talet i en samfäll standardiseringsaktion, och den är nu i praktiken en världsomfattande standard.

Kvalitetsförbättringarna i mobiltelefonsystemen innebär att mobiltelefonföretagen allt mer konkurrerar med de traditionella ledningssystemen. Dessutom konvergerar mobiltelefonindustrin med fasta nät och datanät, så kallad fast-mobil-integration, FMI. Nya intelligenta mobiltelefoner (dual-mode) kan användas automatiskt både för fasta och mobila nätverk. Utvecklingar som WAP (wireless application protocol) för Internettekniken till mobiltelefonsystemen gör det möjligt att använda interaktiva informationstjänster. SFR i Frankrike och Telenor i Norge gör redan pilotförsök med nya

Tabell 6

Land	Arliga utgifter för tele- tjänster per capita (euro)	Fast fjärrtelefoni f.d. monopol- operatörens marknadsandel (procent)	Mobil telefoni f.d. monopol- operatörens marknadsandel (procent)	Antal mobil- abonnenter per 100 invånare (procent)	Samtrafikavgifter mellan fasta nät, avvikelser från »bästa kända metod« (procent)	Nummer- portabilitet	Pris på 3-minuters lokalsamtal (euro)	Pris på 3-minuters fjärrsamtal (euro)	Abonnemangs- avgift per 2 månader (euro)
<i>Belgien</i>	399	100	70	9,5	+14	Nej	0,15	0,53	33,11
<i>Danmark</i>	498	94	50	25,0	0	Nej	0,15	0,23	22,97
<i>Finland</i>	350	42	66	40,0	+0,8	Viss	0,12	0,18	24,38
<i>Frankrike</i>	411	100	36	10,1	0	Ja	0,11	0,52	20,56
<i>Grekland</i>	212	100	—	7,3	*	Nej	0,04	**	6,57
<i>Irland</i>	438	100	72	11,3	+600	Nej	0,15	0,58	29,16
<i>Italien</i>	329	100	71	16,2	+54	Nej	0,08	0,71	18,92
<i>Luxemburg</i>	505	100	100	15,1	*	Nej	0,12	0,12	27,07
<i>Nederländerna</i>	454	100	60	9,9	0	Nej	0,13	0,31	24,42
<i>Portugal</i>	258	100	50	11,5	+25	Nej	0,07	1,00	21,36
<i>Spanien</i>	269	100	64	11,0	+51	Nej	0,08	1,03	17,22
<i>Storbritannien</i>	350	78	36	14,1	0	Ja	0,18	0,36	26,63
<i>Sverige</i>	523	88	52	28,0	+14	Nej	0,09	0,22	24,10
<i>Tyskland</i>	445	100	52	9,9	0	Ja	0,12	0,91	24,88
<i>Österrike</i>	393	100	75	14,3	+226	Nej	0,25	0,96	69,38

* ej relevant

**ej tillgängligt

Källa: EU-kommissionens tredje rapport om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet, KOM(1998) 80 slutlig, 18 februari 1998.

navigationsbaserade mobiltelefonsystem med hjälp av en mobil version av hypertextspråk som utvecklats av Unwired Planet i samarbete med de europeiska tillverkarna, Ericsson och Nokia bland många andra.

Till skillnad från fast telefoni råder en omfattande konkurrens på mobiltelefonins område med service från två eller fler nät i de flesta EU-länder. Så till exempel finns det minst tre konkurrerande nätverk i Danmark, Frankrike, Italien, Norge, Spanien, Sverige, Storbritannien och Tyskland. Trots den omfattande konkurrensen är priserna relativt höga för en del tjänster.

8.4 Policy för en föränderlig industri

Som svar på den tekniska revolutionen har telekommunikationsindustrin liberaliserats över hela Europa. Från den 1 januari 1998 är konkurrensen för telekommunikationstjänster fullt liberaliserad i större delen av Europa. Detta innebär att nya företag utmanar de tidigare monopolföretagen och kräver samtrafik, införande av nya teleregleringsorgan samt nya regler och regleringar för att styra företagens beteende.

Speciellt innebär förändringarna en rad fusioner och allianser inom telekommunikationerna och näralliggande branscher. Öppningen av Europas nationella marknader för ny konkurrens leder också till nya partnerskap mellan teleföretagen. De nationella teleföretagen ansluter sig i allt högre grad till internationella allianser för att exploatera skalekonomiska fördelar. Detta kan leda till en större koncentration och till möjligt missbruk av monopol, vilket i sin tur kräver regleringar. Det är emellertid viktigt att erkänna behovet av återhållsamhet vad avser regleringsgraden. Försök att gardera sig mot ett litet fel i dag, kan i morgon ge industristrukturen en skevhet på oförutsedda och allvarliga sätt. Denna fråga, den första svåra avvägningen i del 1 av denna rapport, är speciellt viktig vad gäller telekommunikation.

Ett viktigt beslut som tagits i varje land och på EU-nivå är i vilken grad snabbheten i konkurrenternas inträde på marknaden är betydelsefull. Detta avgör om de nytillkomna företagen skall tillåtas använda det dominerande företags telenät för att påskynda en snabb entré – den tredje svåra avvägningen. En viktig fråga är huruvida nya företag som får vidareförsälja tjänster från dominantens infrastruktur kommer att ha incitament att bygga upp egna nätverk. Om det finns få incitament för att investera i ny infrastruktur, kommer man på lång sikt att få se ytterst få nya nät. Formen och tidsmönstret för konkurrensen spelar således roll. Dessutom påverkar regleringarna

företagens beslut om hur och när de skall inträda på marknaden. Regleringar och konkurrens är obönhörligt sammanflätade.

En annan viktig fråga är relaterad till konvergensen med TV-industrin. I de flesta EU-länder handhas TV-regleringen till största delen av en annan regleringsmyndighet än den som övervakar telekommunikationerna (se tabell 7 och 8).² Detta är potentiellt oroande, eftersom symmetriska eller åtminstone konsekventa regler krävs för att dessa två infrastrukturföretag skall kunna komma åt varandras marknader. Det är osannolikt att det ligger i samhällets intresse att en av flera konkurrerande infrastrukturföretag skall ha konkurrensfördelar, därför att det råder en inkonsekvent eller relativt slapp myndighetskontroll.

Många av de andra viktiga frågorna som uppstår ur förändringarna inom telebranschen har granskats i allmänna termer i del 1, exempelvis formen för reglering, samtrafikreglerna mellan de f.d. monopolföretagen och nya företag, vilka priser som bör kontrolleras och hur det skall gå till, etc. En del av dessa frågor är speciellt viktiga i telekommunikation, exempelvis samhälls-omfattande tjänster för de dominerande företagen, regler som styr överflyttning av kunder till nya företag samt typ av samtrafik och vilken inkopplingsnivå som är på denna i dominantens nät. En del frågor är specifika för telekommunikationen, exempelvis nummerportabilitet, lika tillträde och förval av operatör. Många av dessa frågor tas upp i de följande kapitlen.

Noter

1. Se EU-kommissionen (1997). Konvergensen diskuteras i avsnitt 10.3.
2. Viss infrastruktur, speciellt den digitala TV-infrastrukturen, som använder den traditionella infrastrukturen för telekommunikation, regleras i allmänhet av regleringsmyndigheten för telekommunikation.

9.

Telekommunikationernas utveckling och den europeiska politiken

Förändringarna inom teleindustrin – till en del framdriven av ny teknik, till en del föranledd av politiken – innebär att en mängd politiska beslutsfattare är involverade i det sätt på vilket industrin verkar. EU:s medlemsstater har emellertid på olika stadier av telekommunikationens utveckling påverkat både infrastrukturen och regleringar och liberalisering. Hur varierar infrastrukturerna, vad har spridningen av andra infrastrukturer (som kabel-TV och mobiltelefoni) för betydelse och vilka är serviceskillnaderna mellan olika länder i EU? Hur skiljer sig regleringsmyndigheterna åt? Vilken är EU-kommissionens roll i förhållande till enskilda länder, och vilken borde den vara?

9.1 Liberalisering

Gemenskapen har utvecklat en regleringsram för telekommunikationer som ger öppna och konkurrenskraftiga marknader från den 1 januari 1998, med övergångstider för vissa medlemsstater. Gemenskapens marknad om 190 miljoner fasta telefonlinjer ger möjligheter till inträde på marknaden i en av de snabbast växande sektorerna av ekonomin. Marknaden för teletjänster i Europa har vuxit i en takt om cirka 8 procent per år (i nominella termer) sedan 1990. De nuvarande investeringarna i telekommunikationer i gemenskapen ligger på cirka 40 miljarder euro om året.

Även om Europas marknad är stor, är den långt ifrån homogen. EU-länderna kan delas upp i flera olika kategorier med tanke på telefontätheten och användningen, efter graden av privatisering och liberalisering och med tanke på prismönstret. Tabell A-1-A-4 i appendix 2 informerar om en del grundläggande egenskaper för telesektorn i varje land. Det finns stora olikheter mellan

- takten i liberaliseringen och graden av konkurrens;
- ägarförhållandena;

- infrastrukturen;
- priser och kostnader;
- reglering.

9.1.1 Liberaliseringstakten och graden av konkurrens

Ruta 22 sammanfattar var länderna står i dag i fråga om liberaliseringsordningen. I februari 1998 publicerade EU-kommissionen sin tredje rapport om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet.¹ Grekland utpekades som det land som minst av alla följde EU-kommissionens regler. Medan Grekland inte kommer att öppna sitt fasta telefonsystem förrän i januari 2001 har landet inte liberaliserat andra tjänster och inte heller antagit den nödvändiga lagstiftningen för en reglering. Nästa land på EU-kommissionens lista var Italien som ännu inte givit licens för en fast linje för någon konkurrent till Telecom Italia. Av ännu större vikt är att inga andra länder än Storbritannien, Tyskland och de nordiska länderna hade uppfyllt alla EU-kommissionens krav i sina nationella rättsordningar i mitten av februari 1998.

Trots liberaliseringen, som figur A-2 i appendix 3 indikerar är de f.d. monopolföretagen dominerande på långdistansmarknaden och har nära 100 procent av den lokala marknaden i de flesta länder, bortsett från Finland, som haft ett system för konkurrens i decennier. Även i Storbritannien, där konkurrensen började i mitten av 1980-talet, är British Telecom fortfarande dominerande och har runt 78 procent av alla nationella samtal.

Ruta 22 Europeiska vägar till liberalisering

1. *Konkurrens före EU-kommissionens direktiv:* Danmark, Finland, Sverige och Storbritannien.
2. *Konkurrens före januari 1998:* Nederländerna.
3. *Tillfredsställer EU-kommissionens tidtabell:* Frankrike och Tyskland.
4. *Försenat tillmötesgående av tidtabellen 1 januari 1998*² Belgien, Irland, Italien, Spanien och Österrike.
5. *På andra spår, tillmötesgår EU-kommissionens tidtabell senare:* Grekland. Luxemburg och Portugal.

Bilden är helt olika på mobilmarknaden; konkurrens förekommer överallt utom i ett land. Dominerande företag som har fasta linjer har emellertid mer

än 50 procent av marknadsandelarna i nio länder. Huruvida konkurrensen är tillräckligt effektiv inom mobiltelefonin är tvivelaktigt.

9.1.2 Graden av statligt ägande

Även om det förts en diskussion om att sälja Europas offentligägda telefon-system till den privata sektorn är fortfarande aktiemajoriteten i statliga händelser. Av de dominerande företagen eller de forna monopolföretagen var i början av 1998 ännu fyra av företagen till 100 procent statsägda, de i Finland (Telecom Finland, numera Sonera), Norge, Sverige och Österrike. Detta har dock senare delvis förändrats, senast genom förslaget att slå samman Telia och Telenor och därmed genomföra en partiell privatisering. I fem företag har man ett privat minoritetsägarande: France Telecom (75 procent statsägt), Deutsche Telecom (74 procent statsägt), OTE (Grekland, 82 procent statsägt), Luxemburgs telekommunikationsföretag och Telecom Eireann (Irland, statsägt till 80 procent). Naturligtvis är också en del av aktieägarna statsägda. Så till exempel är en av Telecom Eireanns stora aktieägare svenska Telia, som är till 100 procent statsägt.³ Bara tre före detta dominantföretag har hittills privatiserats: Finnet, som alltid har varit privatägt, British Telecom och Telefonica.⁴ Telecom Italia har till stor del privatiserats, och staten äger bara 9,45 procent av aktierna.

Vad innebär det fortsatta statliga ägandet? Är det nödvändigtvis något ont? De nordiska länderna intar en särställning i termer av antalet telefoner, fasta och mobila, per capita, men inte heller i dessa länder finns något konsekvent mönster av privatisering och liberalisering. Telia i Sverige är till 100 procent statsägt men möter omfattande konkurrens från många andra mobiltelefonsystem. Finland, som har teletjänster på en mycket hög nivå, har 64 licensierade lokala nätoperatörer, 10 nät för långdistanssamtal, 3 GSM 900-licenser och 33 GSM 1800-system, medan Sonera fortfarande till stor del är statsägt. Tele Danmark ägs till 52 procent av staten och möter öppen konkurrens i fråga om landlinjer och mobiltelefoni, och avgifterna i Danmark är bland de lägsta i Europa.

Det förhållandet att det inte är privat ägande av dominantföretagen som är den förhärskande ordningen över Europa är bekymmersamt från konkurrenssynpunkt av flera skäl:

1. Statliga företag har inte samma mål som privatägda företag. Lägre lönsamhet i statliga företag kan hänföras till verksamhetssyften att tillgodose allmänna politiska mål.

2. Statliga företag har inte samma redovisnings- eller rapportkrav som företag vars aktier kan köpas och säljas på börsen.
3. Statliga företag är immuna mot att bli uppköpta.
4. Statligt stöd till statsägda företag kan ges till lägre kostnader än den privata marknaden skulle tillåta.

Av dessa och andra skäl kan den privata sektorns konkurrenter betrakta spel-fältet som ojämnt när de konkurrerar med statliga företag. (Detta diskuteras som den femte avvägningen i del 1.) Därför kan inträdet och konkurrensen på marknaden kanske inte vara lika rigorös som om dessa operatörer var privatiserade. I EU faller dessa frågor klart inom ramen för den kontroll av statsstöd som utövas av EU-kommissionen enligt artikel 87 (f.d. 92) i EG-fördraget.

9.1.3 Infrastrukturen

Eftersom utvecklingen av infrastruktur och konkurrens har skett i olika takt i olika länder skiljer sig nätverkens utbredning och kvalitet. Tabell A-1 i appendix 2 visar hur innehavet av den vanliga hemtelefonen varierat i EU mellan 1985 och 1995. Även 1995 fanns det en betydande spännvidd inom EU i fråga om vanlig telefoni, Sveriges abonnemangsgrad var 80 procent över Portugals.

Tabell A-2 visar skillnaderna i digitalisering av växlarna i en del länder liksom mängden av fiberoptiska kablar per kvadratkilometer och Internetvär-dar per capita. Ju lägre graden av digitalisering är, desto mer försvåras konkurrensen eftersom icke-digitala växlar inte enkelt kan konfigureras för konkurrenter. Frankrike, Luxemburg och Nederländerna har till 100 procent digitala växlar, medan Grekland, Spanien och Tyskland ligger efter resten av EU (1995 års data).⁵ Det är tydligt att per capita-inkomsten inte är en god mätare på nätverkens framsteg eftersom Tyskland är den rikaste ekonomin i Europa och Grekland en av de fattigaste.

9.1.4 Priser och kostnader

Priserna för kommunikationstjänster varierar mycket mellan olika länder i Europa, som tabell A-5 och A-6 i appendix 2 visar. Många av dessa skillnader är relaterade till skilda filosofier om hur man skall betala för de fasta kostnader för telenäten. Uppdelningen av kostnaderna mellan fasta månatliga avgifter och brukaravgifter är en viktig faktor som påverkar konkurrensen. Ju mer de verkliga kostnaderna för att förbinda människor med systemet lig-

ger på samtalen, desto större svårigheter blir det att införa konkurrens. De nya företagen är intresserade av långdistanstrafiken, beroende på de högra priserna, men inte lokaltrafiken eftersom priserna ligger under kostnaderna.

En generell bedömning av priserna är svår att göra, även om priserna i Norden tenderar att vara lägre än genomsnittet i Europa. Men Norden har en svår terräng och låg befolkningstäthet i många områden, varför låga kostnader i Norden inte nödvändigtvis behöver innebära låga kostnader för infrastruktur eller drift. I allmänhet har de nordiska länderna också den mest ekonomiskt effektiva prisstrukturen, genom att den andel av kostnaderna som tas ut via abonnemangsavgifter (månatliga avgifter) är den högsta.

Som tidigare diskussioner visat skiljer sig nätverken avsevärt från varandra över Europa. Det betyder att kostnaderna varierar. Därtill kommer att ländernas grundläggande egenskaper, som till en del bestämmer kostnaderna, också skiljer sig från varandra. I enkla termer är det lättare att rulla ut en infrastruktur över platta, små och tätbefolkade länder. Studier visar att en halvering av den genomsnittliga längden på lokala nätverk reducerar de månatliga kostnaderna avsevärt. Fördubblas befolkningstätheten reduceras de lokala kostnaderna för åtkomst med betydande belopp.

Dessa skillnader har en viktig inverkan på EU-kommissionens förmåga att reglera genom att fastställa gemensamma principer. När är t.ex. de samtrafikavgifter som sätts i skilda länder acceptabla? Kan länder som inte önskar uppmuntra konkurrens sätta samtrafikavgifter för högt? EU-kommissionens samtrafikdirektiv 97/33/EG (artikel 7.2) stadgar att avgifter för samtrafik skall följa principerna för genskinnlighet och kostnadsorientering.

Samtrafikdirektivet har också etablerat jämförelsemetoder, och EU-kommissionen har publicerat en rekommendation om samtrafik.⁸ I rekommendationen anges »bästa kända metod» för samtrafikavgifter, och det konstateras att där avgifterna ligger utanför avgifterna enligt »bästa kända metod», kan de nationella regleringsmyndigheterna utnyttja sin rätt enligt artikel 7.2 i direktivet 97/33/EG för att begära fullt berättigande för de föreslagna avgifterna och om så är lämpligt kräva retroaktiva förändringar av samtrafikavgifterna. Bästa kända metod relateras till de högsta samtrafikavgifterna i de tre medlemsstaterna med de lägsta kostnaderna.

För lokalsamtaltaxan var bästa kända metod i september 1997 definierad av Danmark, Frankrike och Storbritannien. För samtalstaxan mellan storstäder var den definierad av Frankrike, Spanien och Storbritannien. Den nationella samtalstaxan fastställdes av Danmark, Nederländerna och Stor-

britannien. Storbritannien och Nederländerna är ganska små, tätbefolkade och platta, och frågan är om denna referenskontroll är rimlig för andra europeiska länder med en mer spridd befolkning eller högre kostnader.

En jämförelsemetod som helt enkelt baseras på den lägsta avgiften för samtrafik vid ett visst datum är inte särskilt sofistikerad. En jämförelse som inte tar hänsyn till de viktiga skillnaderna i befolkningstäthet, storlek och geografi är en alltför enkel procedur.

9.1.5 Regleringar

De femton EU-ländernas olika nationella regleringsmyndigheter för telekommunikation och radio och TV är redovisade i tabell 7. EU-kommissionen har upprättat stränga kriterier för regleringsmyndigheter inom telekommunikation, framför allt att de måste vara oberoende och öppna i sitt beslutsfattande. Detta är avgörande åtgärder, och utan sådana principer skulle konkurrens säkerligen inte vara för handen, framför allt då de dominerande företagen är statsägda. Fördelningen av den beslutsmakt som tilldelas regleringsmyndigheterna varierar mycket i Europa, vilket tabell 8 visar.

Tabell 8 avslöjar att i en rad länder, i första hand Frankrike, Italien och Spanien, är de viktiga besluten som att sätta priser reserverade för regeringarna, inte för regleringsmyndigheterna. Detta är allt annat än önskvärt och borde ändras; priserna på en konkurrensmarknad borde avspegla tillgång och efterfrågan, inte politiska beslut. Om det finns sociala och andra mål som skall avspeglas i priserna bör dessa tas upp objektivt och öppet.

På liknande sätt finns det skillnader i hur man tilldelar licenser och etablerar nummerportabilitet. Det är viktigt att Europas regleringsmyndigheter får en konsekvent utformning och att regeringarnas roller i lagstiftning eller direktiv till de nationella regleringsmyndigheterna är tydlig.

9.2 EU-kommissionens roll

Med tanke på de ovannämnda skillnaderna är EU-kommissionens roll avgörande för telekommunikationernas utveckling i Europa. Kommissionen både initierar liberalisering (ny konkurrens) och söker harmonisera förhållandena (genom vad som kallas tillhandahållande av öppna nätverk, ONP) på nyligen liberaliserade marknader. Harmoniseringen är särskilt viktig med tanke på principerna om den inre marknaden. Medan flera länder var på väg mot en liberalisering före EU-kommissionens ingripande kommer nu drivkraften för konkurrens inom telekommunikation från EU-kommissionen.

ONP är grundat på att främja öppet och effektivt tillträde till nätverken genom mått på samtrafik, leasade linjer, kostnadsorienterade taxor, standarder etc. Den nuvarande strategin för telekommunikationer kan sammanfattas i fem delar:

1. Liberalisering: Införandet av konkurrens i öppna nätverk och taltelefoni genom fullkonkurrensdirektivet den 1 januari 1998.
2. Harmonisering; utfärdandet av en uppsättning direktiv som garanterar att liberaliseringsprocessen skall bli effektiv (direktiv rörande tillståndsgivning, samtrafik och samhällsomfattande tjänster). Dessa direktiv föreges garantera att liberaliseringsprocessen skall vara rimlig, respektera principer som icke-diskriminering och tillträde till nätverken på basis av kostnadsbaserade tariffer.
3. EU-kommissionen önskar en kombination av allmänna konkurrens- och sektorsspecifika regler som medel för att garantera en effektiv introduktion av konkurrens i nätverkstjänster. Denna kombination införs genom riktlinjer, exempelvis samtrafikrekommendationen. Med tanke på den roll som spelas av de stora nationella operatörerna i industrin föredrar kommissionen en strategi som bygger på kraftfullt (asymmetriskt) regleringsingripande, till viss del som en följd av erfarenheter som gjorts i länder som Storbritannien, där nytillträdande företag varit något favoriserade. Så till exempel var konkurrerande företag inom telekommunikation undantagna från skyldigheten att svara för heltäckande samhällsservice (samhällsomfattande tjänster) om de låg under en viss marknadsandel, och kabeloperatörer tilläts erbjuda telefoni, men BT förbjöds att erbjuda TV-sändningar.⁷
4. Främjandet av den separation som består i att ha separata juridiska enheter om det råder gemensamt ägande av kabel-TV och nätverk inom telekommunikationer. Denna inställning har nyligen framställts i en granskning av kabel-TV-området.⁸
5. Samhällsomfattande tjänster definieras för närvarande som grundläggande telefonitjänster. EU-kommissionen har inskränkt den tidsram under vilken dominantföretag kan ta betalt för underskott i accessnättrafiken. Samhällsomfattande tjänster diskuteras närmare i kapitel 11.

Relationen mellan EU-kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna diskuteras vidare i kapitel 12.

Tabell 7 Europeiska nationella regleringsmyndigheter för telekommunikation och radio och TV

<i>Medlemsstater</i>	<i>Nationella regleringsmyndigheter</i>	
	<i>Telekommunikationer</i>	<i>Radio och TV</i>
<i>Belgien</i>	Federala ministeriet för kommunikationer Institutet för post- och telekommunikationer (BIPT)	Ministeriet för de tre språkområdena Conseil supérieur de l'Audiovisuel (det franska språkområdet) Media Council (det flamländska språkområdet)
<i>Danmark</i>	Ministeriet för forskning och IT Telestyrelsen	Ministeriet för kultur Ministeriet för forskning Satellit- och kabelstyrelsen Lokalradio och TV-styrelsen Lokalradio och TV-kommittén Radio- och TV-reklamstyrelsen Telestyrelsen
<i>Finland</i>	Ministeriet för transport och kommunikationer Teleförvaltningscentralen	Statsrådet Ministeriet för transport och kommunikationer Teleförvaltningscentralen Ministeriet för utbildning och kultur Ministeriet för handel och industri
<i>Frankrike</i>	Ministeriet för post och telekommunikationer Autorité de Régulation des Télécommunications (ART)	Premiärministern Conseil supérieur de l'Audiovisuel Conseil supérieur de la Télématique Regionala myndigheter
<i>Grekland</i>	Ministeriet för transport och kommunikationer Nationella telekommunikationskommissionen	Ministeriet för press och massmedia Nationella rådet för radio och TV

Tabell 7 forts.

<i>Medlemsstater</i>	<i>Nationella regleringsmyndigheter</i>	
	<i>Telekommunikation</i>	<i>Radio och TV</i>
Irland	Ministeriet för transport, energi och kommunikationer Office of the Director of Telecommunications Regulation	Ministern för konst, arkeologi, gaeltacht och öarna
Italien	Kommunikationsmyndigheten (f.n. ministeriet för post och telekommunikationer)	Kommunikationsmyndigheten (f.n. ministeriet för post och telekommunikationer)
Luxemburg	Ministeriet för kommunikationer Institut Luxembourgeois des Télécommunications (ILT)	Premiärministern Kommissionen för radiosändningar Nationella rådet för program
Nederländerna	Ministeriet för transport, offentliga arbeten och vattenhantering Den oberoende post- och telekommunikations- myndigheten	Ministeriet för undervisning, kultur och vetenskap Ministeriet för transport, offentliga arbeten och vatten- hantering Den oberoende post- och telekommunikationsmyndigheten Kommissionen för media Nationella radio- och TV-organisationen Konkurrensmyndigheten
Portugal	Ministeriet för utrustning, planering och territoriell administration Institutet för kommunikationer	Ministerrådet Högsta myndigheten för media Institutet för kommunikationer
Spanien	Ministeriet för utvecklingsfrågor Telekommunikationsmarknadskommissionen Autonoma regioner	Ministeriet för undervisning och kultur Autonoma regioner

Tabell 7 forts.

		<i>Nationella regleringsmyndigheter</i>	
<i>Medlemsstater</i>	<i>Telekommunikation</i>	<i>Radio och TV</i>	
<i>Storbritannien</i>	Handels- och industriministern OFTEL (Förslag att vissa regleringsfunktioner i framtiden skall handhas av den nya regleringsmyndigheten OFCOM) Director-General For Fair Trading NFPG Radio Communications Agency	Independent Television Commission (ITC) (förslag att vissa regleringsfunktioner i framtiden skall handhas av OFCOM), som har att ta upp infrastrukturellerade frågor och ett nytt ITC som tar upp alla innehållsfrågor Radio Communications Agency Broadcasting Standards Commission (BSC) Monopolies and Mergers Commission (MMC), som skall ersättas av ett Competition Directorate DGFT	
<i>Sverige</i>	Post- och telestyrelsen (PT)	Radio- och TV-verket Granskningsnämnden för radio och TV	
<i>Tyskland</i>	Federala ministeriet för post och telekommunikationer (BMPT) Ekonomiministeriet Regleringsrådet De oberoende beslutsfattande kamrarna Nationella regleringsmyndigheten	Delstaterna (Länder) De federala ministerierna	
<i>Österrike</i>	Federala ministeriet för vetenskap och transport Telekontrollföretaget Telekontrollkommissionen	Federala kanslersämbetet Myndigheten för regional radio och kabel-TV Federala ministeriet för vetenskap och transport Kommissionen för tillämpning av radio- och TV-lagen Kommissionen för tillämpning av lagen om regional radio och TV	

Källa: EU-kommissionen 1998

Tabell 8 Makt och funktioner i de nationella regleringsmyndigheterna för telekommunikation och radio och TV

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Belgien</i>						
Tele	BIPT	Federala ministeriet för kommuni- kationer BIPT	BIPT ¹	Federala ministeriet för kommuni- kationer		Statsrådet
Radio/TV	Det behöriga myndigheten för berört språkområde	Inom de frekvensområden som givits av den federala regeringen bestäms frekvens- tilldelningen inom respektive språkområde		Federala ekonomi- ministeriet	Den behöriga myndigheten för berört språkområde Conseil supérieur de l'Audiovisuel (det franska språkområdet) Mediarådet (det flamländska språkområdet) Rådet för lokalradio (det flamländska språkområdet) Rådet för reklam och sponsring	

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Danmark</i> Tele	Telestyrelsen	Telestyrelsen	Telestyrelsen	Telestyrelsen		Telekommunikations- klagomålsstyrelsen Telekommunikations- konsumentstyrelsen
Radio/TV	Kulturministeriet Satellit- och kabelstyrelsen (kabel-TV och satellitlicenser) Lokalradio- och TV- styrelsen	Telestyrelsen		Ministeriet för kultur	Radio- och TV- reklam- styrelsen	Ministeriet för kultur ²
<i>Finland</i> Tele	Ministeriet för transport och kommunikationer	Teleförvaltnings- centralen	Ministeriet för transport och kommuni- kationer Teleförvaltnings- centralen			Högsta förvaltnings- domstolen eller ministeriet för transport och kommunikationer

Tabell 8 forts.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens-tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris-reglering</i>	<i>Innehålls-granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Radio/TV</i>	Minister-rådet	Teleförvaltnings-centralen	Ministeriet för transport och kommunikationer	Ministeriet för transport och kommuni-kationer	Ministeriet för transport och kommunika-kationer Infor-mations-rådet Nationella byrån för kontroll av hälso-produkter och väl-befinnande	Högsta förvaltnings-domstolen eller ministeriet för transport och kommunikationer Ombudsmannen
<i>Frankrike Tele</i>	Ministeriet för post och telekom-munikationer, på instruktion av Autorité de Régulation des Télécommu-nications (ART)	ART	ART	Ministern och ART ³	Ministeriet för post och telekommu-nikationer Conseil Supérieur de la Télé-matique	Tribunal Administratif för de flesta ART-beslut ⁴

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
Radio/TV	Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA)	CSA		CSA	CSA	Conseil d'Etat
<i>Grekland</i> Tele	Ministeriet för transport och kommunikationer efter förslag från den nationella telekommunikations- kommissionen	Den nationella telekom- munikations- kommissionen	Den nationella telekom- munikations- kommissionen	Ministeriet för transport och kommunikationer		Förvaltnings- domstolarna
Radio/TV	Nationella rådet för radio och TV	Ministeriet för transport och kommunikation- er	Den nationella telekom- munikations- kommissionen	Nationella rådet för radio och TV	Nationella rådet för radio och TV	Förvaltnings- domstolarna

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Irland</i>						
Tele	Ministeriet för transport, energi och kommunikationer Office of the Director of Tele- communications Regulations (ODRT)	ODRT	ODRT	ODRT		De irländska domstolarna District Court vid beslut tagna av ministeriet för transport, energi och kommunikationer och ODRT High Court District Court
Radio/TV	Independent Radio and Television Commission Kommunikations- ministern	Tele- och radio- avdelningarna vid ministeriet för transport, energi och kommunikationer			Ministern för konst, arkeologi, gaeltacht och öarna	

Tabell 8 forts.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens-tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris-reglering</i>	<i>Innehålls-granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Italien</i>						
Tele	Kommunikations-myndigheten	Kom-munika-tions-myndigheten	Kommuni-kations-myndigheten	Kom-munika-tions-myndigheten	Kom-munika-tions-myndigheten	Förvaltnings-domstolarna
Radio/TV	Kommunikations-myndigheten	Kommunikations-myndigheten	Kommunikations-myndigheten	Kommunikations-myndigheten	Kommunikations-myndigheten	Förvaltnings-domstolarna
<i>Luxemburg</i>						
Tele	Kommunikations-ministeriet tillsammans med Institut Luxembourg des Télécommunications (ILT)	Kommu-nikations-ministeriet tillsammans med ILT ⁵	ILT	Kommu-nikations-ministeriet tillsammans med ILT	Kommu-nikations-ministeriet tillsammans med ILT	Kommunikations-ministeriet Förvaltnings-domstolarna
Radio/TV	Kommunikations-ministeriet Premiär-ministern Kommissionen för radio-sändningar	Kommu-nikations-ministeriet			Nationella programrådet ⁶	Förvaltnings-domstolarna

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärsinstanser</i>
<i>Nederländerna</i>						
Tele	Den oberoende post- och telekom- munikations- myndigheten	Ministeriet för transport, offentliga arbeten och vatten- hantering Byrån för radio- frekvenser. Den oberoende post- och tele- kommunikations- myndigheten	Den oberoende post- och telekom- munikations- myndigheten			De allmänna domstolarna
Radio/TV	Kommissionen för media Ministeriet för undervisning, kultur och vetenskap ⁷	Ministeriet för transport, offentliga arbeten, och vatten- hantering	Den obero- ende post- och telekommunika- tionsmyndigheten tillsammans med konkurrens- myndigheten för att avgöra frågor om tillträde till kabel-TV		Ministeriet för utbild- ning, kultur och vetenskap Kommis- sionen för media Nationella radio- och TV- organisationen ⁸	De allmänna dom- stolarna Rotterdams distrikts- domstol (vid beslut tagna av ministeriet för transport, offentliga arbeten och vattenhantering)

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Portugal</i> Tele	Ministeriet för utrustning, plane- ring och territoriell administration Institutet för kommunikationer	Institutet för kommuni- kationer	Institutet för kommuni- kationer			Förvaltnings- domstolarna
Radio/TV	Ministerrådet efter konsultation med den högsta myndigheten för media	Institutet för kommuni- kationer			Högsta myndigheten för media	Förvaltnings- domstolarna
<i>Spanien</i> Tele	Telekom- munikations- marknads- kommissionen utom då licenser erhållits vid upphandling	Ministeriet för utveck- lingsfrågor	Telekom- munikations- marknads- kommissionen	Ministeriet för utveck- lingsfrågor		Förvaltnings- domstolarna

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
Radio/TV	Ministeriet för utvecklingsfrågor, efter hörande av regionala myndigheter ⁹	Ministeriet för utveck- lingsfrågor		Ministeriet för utveck- lingsfrågor fram till 1 jan. 1998		Förvaltnings- domstolarna
<i>Stor- britannien</i> Tele	Handels- och industriministern	Radio Communi- cations Agency	OFTEL	OFTEL	OFTEL	Begränsad rätt att överklaga OFTEL:s beslut till High Court. Möjlighet att överklaga till handelsrätterna
Radio/TV	Independent Television Commission (ITC)	Handels- och industriministern ITC Radio communi- cations Agency			Broad- casting Standards Commis- sion (BSC)	Rätt att överklaga ITC:s beslut, i allmänhet till High Court

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
<i>Sverige</i>						
Tele	Post- och tele- styrelsen (PTS)	PTS	PTS	PTS		Länsrätterna
Radio/TV	Radio- och TV-verket	PTS			Gransknings- nämnden för radio och TV Justitiekanslern/ Riksåklagaren	Länsrätterna
<i>Tyskland</i>						
Tele	Federala ministeriet för post- och telekom- munikationer (BMPT) Den nationella reglerings- myndigheten	Den nationella reglerings- myndigheten	Den nationella reglerings- myndigheten			Förvaltnings- domstolarna BMPT
Radio/TV	Delstaterna (Länder)	Delstaterna (Länder) i enlighet med det allmänna ramverk som föreskrivits av BMPT			Delstaterna (Länder) De över- vakande myndigheterna för radio och TV	Förvaltnings- domstolarna

Tabell 8 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Licenser för infrastruktur och tjänster</i>	<i>Frekvens- tilldelning</i>	<i>Samtrafik</i>	<i>Pris- reglering</i>	<i>Innehålls- granskning</i>	<i>Besvärinstanser</i>
Österrike						
Tele	Telekontroll- kommissionen	Telekontroll- kommissionen	Telekontroll- kommissionen	Telekontroll- kommissionen	Federala ministeriet för vetenskap och transport Justitie- ministeriet	Federala konstitutionella domstolen och/eller Högsta förvaltnings- domstolen
Radio/TV	Myndigheterna för regional radio och kabel- TV	Federala ministeriet för vetenskap och transport			Kommissionen för tillämpning av radio- och TV-lagen Radio- och TV- sändnings- kommissionen för tillämpning av lagen om regionala radio- och TV-sändningar Justitie- ministeriet	Federala konstitutionella domstolen och/eller Högsta förvaltnings- domstolen

Tabell 8 forts.

1. BIPT spelar i teorin en rådgivande roll genom att antingen (i) godkänna en uppgörelse om samtrafik *inter partes* eller (ii) genom att råda ministern att införa en ram för förhandlingar mellan de inblandade parterna. Ingetdera har inträffat hittills.
2. För sponsorfrågor är det kanalerna själva som behandlar klagomål.
3. Ministern som är ansvarig för taxor för avgifter på grundläggande taltelefoni som inte »är underkastad konkurrens«, men ART har makt att ge och har offentliggjort sin (inte förbindande) syn på saken.
4. Tvist om samtrafiklösning. Den senare är föremål för en vädjan till Cour d'Appel de Paris.
5. Inom en nära framtid kommer ILT att assistera ministeriet vid tilldelandet av frekvenser.
6. Nationella programrådet är rådgivare till regeringen om innehållet i radio- och TV-program.
7. För marksänd TV: (i) Ministern för utbildning, kultur och vetenskap ger sändningstillstånd till de offentliga radio- och TV-organen; och (ii) Kommissionen för media ger sändningstillstånd till de sju större kommersiella radio- och TV-bolagen.
8. Nationella radio- och TV-organisationen har ansvaret för föreskrifter om innehållet i de offentliga radio- och TV-organens program. Den nederländska konkurrensmyndigheten har redan granskat möjligheten att tillämpa ONP-regler på kabel-TV-operatörer vad beträffar deras program.
9. Telekomunikationsmarknadskommissionen har kompetens att ombesörja frågor om kabel-TV-licenser.

Källa: EU-kommissionen, 1998

Noter

1. Se EU-kommissionens rekommendation om samtrafik på en liberaliserad telemarknad, Del 1 – Samtrafikavgifter, EGT C 50, 8 januari 1998.
2. Notera att Spanien har ett partiellt undantag till november 1998. Belgien är sent ute med att överföra EU:s krav till nationell lag, och Italien missade den deadline som satts till den 1 januari 1998 för licensiering av en andra fast linjeoperatör.
3. Alla siffror gäller slutet av 1997. Se kommissionens tredje rapport om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet, KOM(1998) 80 slutlig, 18 februari 1998.
4. Den spanska regeringen har behållit 0,1 procent av aktierna.
5. Luxemburg hävdade att landet inte var redo för full liberalisering den 1 januari 1998, och fri konkurrens infördes först i juli 1998.
6. Se not 1.
7. Notera dock att Storbritannien drar sig för att erbjuda lika tillträde. Det är inte en position som gillas av kommissionen.
8. Se även utkast till direktiv om ändring av direktiv 90/388/EEG, EGT C 71, 7 mars 1998.

10.

De viktigaste politiska problemen

10.1 Mot konkurrens

Det föränderliga tekniska landskapet inom telebranschen utgör en överväldigande utmaning, eftersom utvecklingen av marknaden kan bli starkt påverkad av regleringspolitiken. Den centrala utmaningen är den första svåra avvägningen i del 1 av denna rapport; att balansera kortsiktiga och långsiktiga mål. Det är tydligt att hänsyn måste tas till de kortsiktiga övervägandena, men det är avgörande att göra rätt avvägning på lång sikt för att säkerställa att systemet ger lämpliga incitament för investeringar och innovationer.

Oavsett politiska skillnader har alla EU-länder och regleringsorgan samma mål: en tidsenlig och innovativ infrastruktur med låga kostnader. Denna ambition kan nås på två olika sätt. Det ena alternativet fokuserar på kortsiktiga priser och kostnader och kommer sannolikt att spåra ur långt innan målet är nått. Det andra koncentreras på långsiktig allokeringseffektivitet som kan säkerställa ett system som belönar innovationer och låga kostnader på lång sikt.

Tre viktiga regleringsfrågor kommer att bestämma den totala utvecklingen av marknadsstrukturen i telebranschen och relaterade branscher inom infokomsektorn:

1. Villkoren för access till nyckelverksamheter (s.k. nödvändiga faciliteter) i infokomsektorn. Dessa innefattar frågor som slutanvändarens (konsumentens anslutning) och tillgång till viktigt innehåll. Hushållens access är potentiellt en av de viktigaste flaskhalsarna för telebranschens utveckling, men det kan diskuteras vad det egentligen innebär (exempelvis access till hela det lokala nätverket eller bara att samtal vidarebefordras).¹ Villkoren för access är också viktiga på den växande digitala TV-marknaden, där set-top-lådor (s.k. villkorliga accesssystem) har en del egenskaper gemensamma med det lokala nätverket med hänsyn till digitala sändningar. Att närmare snäva in definitionerna av vad som är nyckelverksamheter är ett avgörande beslut.²

2. Villkoren för samtrafik och kompatibilitet mellan olika nätverk. Som visades i del 1 av denna rapport är tillväxten av produkter, tjänster och marknader i nätverksindustrierna delvis beroende av möjligheter att utnyttja nätverksexternaliteter. Exempelen är många och sträcker sig från mobiltelefonifoni till informationssökning till publicering av produkter för Internet. Utnyttjandet av dessa verksamheter underlättas genom att man antar standarder och/eller förhållanden som tillåter samtrafik av verksamheter i olika nätverk.
3. Villkoren för att äga alternativa tekniska plattformar, nätverkens infrastruktur och nödvändiga faciliteter. En del ägararrangemang kan leda till missbruk av dominerande ställning och möjlighet att eliminera konkurrens på de nedströms eller uppströms segmenten av marknaden.

Den potentiella betydelsen av nätverksexternaliteter ger villkor som kan befrämja en marknadsstruktur som är så gott som fri från konkurrens. Ledande företag som äger rätten att bestämma standard eller innehar viktiga knappa resurser åtnjuter oerhörda fördelar, som också kan ge en marknadsdominerande ställning.

Samtidigt är det inte problemfritt att begränsa denna dominerande ställning genom att ge andra företag rätt att utnyttja dominantens nätverk eller förbjuda företag att både äga nätverk och producera andra tjänster. Detta kan förefalla lämpligt för att underlätta en snabb introduktion av nya verksamheter, men det skulle helt klart ge fel signaler i ett *dynamiskt* perspektiv och kan kanske eliminera det dominerande företagets incitament att investera i ny teknik och/eller distributionskanaler, och därmed skulle man förlora de potentiella vinster som ett samutnyttjande av olika teknik kan ge.

Att avgöra hur dessa två krafter skall balanseras är speciellt svårt i dagens läge med den stora tekniska osäkerhet som råder. Särskilt bekymmersamt är att politiska ställningstaganden kanske inte bara favoriserar specifika affärstrategier utan mer allmänt får betydelse för vilka specifika tekniska plattformar som kan utvecklas. Något sådant har inträffat i länder där man infört begränsningar för kabel-TV-företag (i termer av täckning, antal licenser och licensernas natur samt villkor för upplösning). De har därmed fått en ogynnsammare ställning än sina konkurrenter som använder trådlös, satellit- eller markburen teknik.

Vid det här laget är det accepterat i vida kretsar att avsevärda samhällsekonomiska fördelar uppstår när konkurrens införs på telemarknaden. Detta är helt klart vad gäller konsumenttjänster, men kanske mindre klart när det gäller att tillhandahålla behovet av infrastruktur. Infrastruktur har uppfattats ha betydande inslag av naturligt monopol, och det har ansetts att man bör undvika en duplicering av de höga fasta kostnaderna.

Effektivitetsvinster uppstår på grundval av förekomsten av de betydande skalekonomier som finns i branschen. Dessa vinster kan anta olika former. För det första kan det finnas en del integrationsfördelar som gynnar företag som har både infrastruktur och slutliga tjänster till konsumenterna. För det andra kan det finnas stordrifts- och samproduktionsfördelar i produktionen av konsumenttjänster.

Typiskt sett bör den monopolmakt som kan berättigas av att sådana effektivitetsvinster kan erhållas avvägas med hänsyn till möjligheten att reglera ett företag som har exklusiva rättigheter. Argumenten för att erbjuda exklusiva rättigheter minskar ju svårare det är för en regleringsmyndighet att övervaka monopolets verksamhet. Ju sämre information regleringsmyndigheten har om monopolföretaget, desto mindre troligt är det att man kommer att få en lämplig lösning med bara ett företag. I vertikala relationer behöver regleringsmyndigheten detaljerad information om kostnaderna för samtrafik, eller mer generellt, regleringsmyndigheten måste kräva god information om fördelningen av samkostnaderna.

Branschutvecklingen har kommit att klart favorisera konkurrenslösningar. För det första har den tekniska utvecklingen tenderat att tona ned effektivitetsfördelarna med stordrift och vertikal integration. För det andra innebär teknikens ökade komplexitet, produktvariationen och den snabba utvecklingen att informationsproblemen tenderar att bli oöverstigliga för en regleringsmyndighet som försöker utforma en lämplig regleringsstruktur, varför konkurrens framstår som antingen ett lämpligt komplement till regleringen eller helt enkelt som ett bättre alternativ.

10.2 Hinder för effektiv konkurrens

Även om konkurrens bedöms vara ett önskvärt mål, är det sannolikt att arvet av monopolet och de andra begränsande faktorer som diskuterades i kapitel 1 och kapitel 9 kan göra det svårt att införa en effektiv konkurrens. På kort sikt kan dominantföretagen i Europa kontrollera många av de nätverk som nytillkomna företag behöver för att nå konsumenterna.

Den politiska diskussionen koncentreras till vilka strukturella beslut som kan behöva tas för att detta problem skall kunna begränsas. Flera möjligheter är tänkbara.

1. Avknoppningar eller separation. Driften av infrastrukturen och produktionen av de slutliga tjänsterna delas upp antingen på två helt skilda företag eller på två enheter med juridisk och redovisningsmässig separation, även om de behåller samma (offentliga) ägare. Detta är det som kallades vertikal separation med konkurrens i tjänsteledet i fall (iii) i avsnitt 2.1. Det var det handlingssätt som valdes i USA när AT&T bröts upp, genom att de regionala nätföretagen »Baby-Bells« skildes från det företag som tillhandahöll långdistanssamtal. Inget annat land har följt detta exempel.³
2. Reglering av det dominerande företags marknadsbeteende för att tillse att nedströms konkurrenter tillförsäkras rimliga accessvillkor. Denna reglering kan ta många former. Detta kallas för vertikal integration med rätt för konkurrenter att ge service, fall (ii) i avsnitt 2.1.

Ett alternativ som ligger inom denna andra möjlighet är att föreskriva villkor för samtrafik som bygger på principerna om icke-diskriminering och lika tillträde till nätverket. Naturligtvis kan informationsbegränsningar allvarligt inskränka effektiviteten av en sådan politik. Dessutom kan man diskutera vad som egentligen utgör lika tillträdesvillkor och vem som skall betala kostnaderna för de anpassningar av nätverket som krävs för att det skall kunna betjäna konkurrenterna. Det är nästan oundvikligt att de nya företagen och dominantföretaget blir oense, och oenigheten blir lätt mycket djup.

Tillträdesvillkoren kan bli alltför betungande för konkurrenterna nedströms om dominanten får alltför stort inflytande på regleringsmyndigheten. Omvänt kan dessa villkor bli en belastning för dominanten om regleringsmyndigheten försöker använda samtrafikvillkoren för att stärka nya konkurrenters marknadsposition.

Ett annat sätt att reglera dominantens marknadsbeteende går ut på att dominanten åläggs att lösa upp de infrastrukturtjänster de erbjuder. Samtrafik och access till ett nätverk kan tekniskt göras på inkopplingspunkter på olika nivåer i nätverken. Regleringsmyndigheten kan underlätta för nya företag att komma in genom att kräva en hög grad av upplösning av de olika infrastrukturtjänsterna, och då kan nykomlingar börja producera olika tjänster utan att göra stora investeringar i förväg.

En avgörande fråga är om inkoppling av samtrafik kan göras i det lokala nätet. Detta tillåter en nykomling att använda en egen växel och gå förbi dominanten. Upplösning av infrastrukturtjänster gör det möjligt för nykomlingar att utnyttja prisvärda delar av nätet och låta bli andra delar. Detta blir naturligtvis särskilt attraktivt om regleringsmyndigheten inför ett lågt pris på vissa nätverkselement. Detta innebär att det finns en uppenbart stor risk för regleringsfel om tjänsterna uppdelas i några komponenter som var och en måste prissättas eftersom det är just de felaktigt (under-)prissatta elementen som de nya företagen kommer att välja att köpa på sin »shopping-runda«. I allmänhet bör därför möjligheten att kräva upplösning av nätverkstjänster behandlas med försiktighet.

- En tredje möjlighet är att tillåta fritt inträde i tillhandahållandet av de integrerade tjänsternas infrastruktur. Det är det som kan kallas infrastrukturbaserad konkurrens, fall (v) i avsnitt 2.1.

Ruta 24 Problem i Tyskland

Tidigt i januari 1998 meddelade Deutsche Telecom (DT) att det införts en avgift på 28:80 D-mark för kunder som gick över till konkurrenter. Detta hade inte godkänts av den tyska regleringsmyndigheten för telekommunikationer. Oberoende av denna myndighet begärde EU-kommissionens GD IV uppgifter av DT. I mars förklarade den tyska teleregleringsmyndigheten avgiften ogiltig.

I januari 1998 kritiserades den tyska regleringsmyndigheten av den tyska konkurrensmyndigheten för att den låtit DT ta ut för höga avgifter för lokalsamtal. EU:s kommissionär med ansvar för telekommunikationsfrågor intog samma ståndpunkt som den tyska regleringsmyndigheten.

I januari 1998 halverade regleringsmyndigheten DT:s annonserade samtrafikavgifter.

DT annonserade en avgift om 49 D-mark för kunder som ville övergå till en annan telekommunikationsleverantör och ville behålla sina egna nummer. Den 17 april förklarade regleringsmyndigheten detta vara olagligt.

DT lade den 7 april fram en plan för att belägga kunder med en fallande avgift – 49 D-mark under 1998, 33 D-mark år 1999 och 20 D-mark år 2000 – om de övergick till en konkurrent för långdistanssamtal. GD IV och den tyska regleringsmyndigheten tillkännagav att saken var under utredning.

Svårigheten med det nämnda tredje alternativet är att det i praktiken inte är klart i vilken utsträckning nya företag är villiga att ge sig in i fast telefoni med tanke på de betydande kostnader som tillhandahållandet av infrastruktur på telemarknaden står för. Om marknaden emellertid utvecklas till konvergens med IT- och mediaindustri (till en infokomindustri), är telefoni inte någon stor fråga. Då kommer konkurrensen för teleföretag från andra nätverk som kabel-TV, satelliter, trådlösa tjänster och kanske elnät.

I typfallet kommer nya företag i fast telefoni att koncentrera sig på att utveckla infrastruktur för vissa storstäder vilket ofta är ett vinstgivande marknadssegment. Detta är vad som hände i USA och Storbritannien när konkurrerande lokalsamtalsföretag uppenbarade sig, exempelvis MFS (nu ägt av Worldcom), Colt och Energis. Dessa företag bygger i allmänhet på telefoni i tätbefolkade centrala affärsdistrikt och riktar in sig på användare med stor samtalsvolym.

Om en nykomling skall etablera sig med fasta ledningar i infrastrukturen beror på vilken situation som kan förväntas uppstå efter inträdet, och regleringsmyndigheten kan dramatiskt påverka utgången. Så till exempel har inträde gynnats i trådlös telefoni på en del europeiska marknader. Nykomlingar har fått en tid av duopol eller andra former av begränsad konkurrens. I själva verket var detta den politik som fullföljdes 1984–1991 i Storbritannien vid liberaliseringen av fast telefoni.

Alternativt kan regleringsvillkoren för marknaden efter ett inträde verka tillbakahållande. Det har hävdats att de omfattande kraven på upplösning av nättjänster i enskilda tjänster begränsat investeringsaktiviteten hos USA:s kabelföretag vid uppgraderingen av kabelnätverk.

Svårigheterna för nya aktörer i infrastrukturen implicerar att de mest sannolika nykomlingarna på den fasta telefonimarknaden är operatörer som är involverade i nära sammanhängande marknader. Exempelvis går numera åtskilliga energiföretag in på telekommunikationsmarknaden (Borlänge Energi är ett exempel). Detta reser frågan om vilken inverkan asymmetrisk reglering av infrastrukturen skulle få.

Sammanfattningsvis finns det en uppsjö av tekniska plattformar som kan ge teletjänster. Denna utveckling ger anledning att ifrågasätta relevansen av att telepolitiken skall bygga på föreställningar att nättillgång är en flaskhals för möjligheten att utveckla konkurrens.⁴ Regleringar kan lätt producera betydande asymmetrier mellan olika företag och tjänster och ge upphov till ojämn konkurrensvillkor. Samtidigt kan alternativa nätverk dra nytta av

integration, och frågan om dominerande företags horisontella kontroll över konkurrerande verksamheter blir av mycket stor betydelse, särskilt med tanke på interaktionen mellan telekommunikationer och kablar samt mellan kablar och satelliter.

Ruta 25 Problem i Frankrike

Den franska teleregleringsmyndigheten tillkännagav tidigt att Frankrike skulle ligga före EU-kommissionens direktiv med kraven på att kunderna skulle kunna förvalja leverantör av långdistanssamtal år 2000. Myndigheten meddelade att man skulle kunna förvalja samtal för samtal.

De nationella operatörerna (med nationell infrastruktur, minst 17 närvaropunkter och 40 procent av trafiken genomförda på egna nätverk inom 5 år) kunde begära en enda siffra som prefix. Sju siffror var tillgängliga och myndigheten räknade troligen med att sju nationella operatörer skulle vara alldeles tillräckligt. France Telecom fick nummer 8, Cegetel fick 7 och Bouygues fick 9 – alla franska företag.

I själva verket begärdes många nationella licenser. Den 13 februari 1998 utfärdades de sista två siffrorna: Tele2 fick 4 och Espirit fick 6. En förlorare i finalrundan, Parisbaserade företaget AXS Telecom, inledde en process i Frankrikes högsta domstol och hävdade att urvalsprocessen var diskriminerande. Domstolen fann att så var fallet och inhi-berade finalrundan. Espirit stämde därefter samtliga operatörer som hade erhållit licenser vid de tidigare rundorna, bl.a. Cegetel, Bouygues och France Telecom.

Ruta 26 Synsättet i USA

Det nuvarande synsättet på dessa problem i USA etablerades i 1996 års Telecommunications Act. En del bedömare hävdar att det skapats en regleringsram som förhindrar fasta investeringar av potentiella nykomlingar i infrastruktur i de lokala telenäten. Detta är resultatet av två viktiga egenskaper i denna lag (se Harris och Kraft, 1997):

1. De överdrivna upplösningsskraven på infrastrukturtjänsterna som infördes genom den nya lagstiftningen kan underlätta överdrivet (och ineffektivt) inträde.
2. Villkoren för inträde på långdistansmarknaden och de lokala marknaderna som ålagts lokalsamtalsföretag respektive långdistanssamtalsföretag. På samma sätt kan lokalsamtalsföretag börja konkurrera med kabelföretag om att tillhandahålla videotjänster, men kabelföretagen måste invänta tillstånd av de statliga myndigheterna för att komma in på den lokala telemarknaden. Dessa villkor paralyserar liberaliseringen av båda marknaderna och upprätthåller status quo. På sin höjd kan de leda till icke-infrastrukturbaserat inträde på de lokala marknaderna.

10.3 Konkurrenspolitik för konvergerande branscher

Konvergensen mellan telekommunikation, media och IT har utlöst en omorganisation av alla tre branscherna med ett ökat antal fusioner, förvärv, allianser och joint ventures som skär tvärs igenom de konventionella branschdefinitionerna (se tabell 9). Detta innebär allvarliga problem för konkurrenspolitiken, eftersom de skalfördelar som finns i branscherna och den nedärvda dominans som präglar de tidigare telemonopolen kan gynna »överdriven« koncentration. Samtidigt kan koncentration och ökande storlek hjälpa till att föra fram innovationer genom att sänka riskerna. Ännu en gång finns här en svår avvägning mellan konkurrensen i dag och främjandet av innovationer och konkurrens i morgon.

Att fastställa allmänna principer för konkurrenspolitiken är oerhört komplicerat på detta område, eftersom det är svårt att definiera marknaden och bedöma om överenskommelserna bidrar till att göra ny service tillgänglig, ger nya produkter eller gynnar innovation och tekniska framsteg. Eftersom några av de viktigare företagen är f.d. monopolföretag som fortfarande dominerar stora delar av den inhemska telemarknaden, är riskerna tydliga för att det uppstår ett branschsamarbete som begränsar konkurrensen eller förstärker marknadsdominansen.

EU-politiken har grundats på tillämpningen av artiklarna 81 och 82 (f.d. 85 och 86) i EG-fördraget och användningen av koncentrationskontrollförfordningen.

Tillämpningen av artikel 81 (f.d. 85) för att kontrollera avtalen i telekommunikationssektorn har varit relativt begränsad till allianser och mediakonserter.⁵ EU-kommissionen har emellertid indikerat att avtal som t.ex. de som medger s.k. roaming (att mobiltelefoner kan användas över gränserna) eller samtrafik kommer att regleras. Avsikten är att säkerställa att de inte fungerar som medel för samordning av priser, marknadsdelning, utestängande av tredje part eller utbyte av kommersiellt känslig information.⁶

Artikel 82 (f.d. 86) kontrollerar missbruk av dominerande ställning och har sällan tillämpats i de fall där telesektorn granskats. I sin granskning av strategiska allianser undersökte EU-kommissionen de deltagande företagens dominans på marknaden (definierad som den s.k. relevanta marknader med avseende på produkt- och geografisk avgränsning) för att hindra eventuella konkurrensinskränkningar.

EU-kommissionen har i sitt meddelande om nättillträde uttalat sig om kriteriet för dominerande ställning enligt artikel 82 (f.d. 86): »En mark-

Tabell 9 Fusioner, allianser och konvergens

Horisontella fusioner

Logisk grund

Ökade marknadsandelar/vinna
minsta effektiva storlek

Höga kostnader för ny digital teknik

Osäker efterfrågan för nya tjänster

Internationalisering

Möjligheter som uppstår ur
lagstiftningsreformer

Källa: EU-kommissionen (1997)

Exempel

Vecacom-Urbana,
Systemtechnik, Cable and Wireless
Communications, Demon-Cityscape

Canal Plus – Nethold

Multimediatetriebsgesellschaft
(Kirch, Bertelsmann m.fl.)

Global One, UUNet – Unipalm

Pipex

MFS-Worldcom, MCI, Telenet

Flanders, NYNEX-Bell Atlantic

Vertikala fusioner

Logisk grund

Osäkerhet om efterfrågan

Marknadsställning och access till
ny kunskap

Få kontroll över kanaler till kunder

Flytta till områden i »värdekedjan«
med högre marginaler

Avvärja konkurrens från företag
på relaterade marknader

Källa: EU-kommissionen (1997)

Exempel

Hughes Olivetti Telecoms
(DirecPC), @Home

Bertelsmann-AOL, BBC

Worldwide-ICL, STET-IBM

BT-BSkyB, Disney-ABC-Capital
Cities

Microsoft Network-NBC
(MSNBC ny kanal på
Internet)

US West-Time Warner,
Oracle-Sun-Netscape (nätverk
för datorer)

nadsandel över 50 procent ... även om också andra faktorer kommer att vägas in« (stycke 63).⁷

I allmänhet har de konkurrenspolitiska besluten grundats på tre principer:

- Att tillåta horisontella internationella avtal som underlättar tillträde till global service och kompatibilitet för företag som ger kompletterande service. Överenskommelser som den ursprungligen föreslagna BT-MCI-fusionen, GlobalOne och Unisource-Uniworld-AT&T har godkänts, även om EU-kommissionen försäkrat sig om att avtalen inte innehöll klausuler som kunde begränsa konkurrensen eller medföra konkurrenshämmande branschpraxis.
- EU-kommissionen har förbjudit vertikala avtal som stärker ställningen för de inblandade företagen. Det var fallet med MSG Services, som involverade den tyska nationella operatören och stora grupper från den s.k. upplevelseindustrin i Tyskland.
- EU-kommissionen har begränsat horisontella internationella avtal mellan icke-komplementära dominerande operatörer för att säkerställa att en allians inte skapar en dominerande ställning på marknaden, exempelvis fusionen MCI-Worldcom. Kommissionen har också säkerställt att marknadsdelningsavtal inte existerar eller villkorat ett godkännande av avtal till liberaliseringen av den inhemska marknaden. Avtalet mellan Unisource och Telefonica, som senare bröts, var beroende av en fullständig liberalisering av marknaden i Spanien.

10.4 Prissättningsfrågor

Prissättningen står i centrum för gemenskapens telepolitik. Olika positioner har intagits av deltagarna, beroende på vilken intensitet som givits åt var och en av följande fem punkter om prisutvecklingen efter en liberalisering av telemarknaderna:

- Risken för *alltför höga marginaler* på de tjänstemarknader där konkurrensen växer långsamt eller inte alls. Detta kan t.ex. innebära att hushåll som främst ringer lokalsamtal inte skulle gynnas av marknadsutvecklingen.
- Risken för *alltför låga marginaler* för nya företag som pressas mellan låga taxor och höga avgifter för samtrafik med redan existerande nätverk. Genom att klämma åt denna pristång kan dominantföretagen tänkas kunna hindra telemarknaden från att någonsin nå ett moget sta-

dium med effektiv konkurrens.

- Risken för *alltför höga marginaler* på grund av prissamarbete mellan dominanten och (ett fåtal) nya företag, möjligen etablerat i fria förhandlingar om samtrafikvillkoren.
- Risken att delar i nätverket där tjänsteproduktionen har höga kostnader läggs ner på grund av *för låga marginaler*. Detta är problemet med heltäckande samhällsservice.
- Risken för att innovationer i nätverk och tjänster skulle hållas tillbaka av *alltför låga marginaler*, som skulle erodera dominantens lönsamhet av att investera i ny teknik och göra det mindre lönsamt för nya företag som kunde ha fört in ny teknik genom att gå in på marknaden.

Dessa farhågor hänger naturligtvis ihop med varandra på olika sätt. Om en prispress mellan priser på slutliga tjänster och samtrafikavgifter kan utnyttjas effektivt av en dominant för att förhindra nya företags inträde kan det förvärra problemet med monopolprissättning. Å andra sidan skulle höga marginaler som intjänas av dominanten kunna uppmuntra nya företag att gå in på marknaden. Höga marginaler för dominanten skulle också minska risken för att problem uppstår med målet att ge heltäckande samhällsservice. Alla dessa farhågor påverkas också av om politiken är aktiv eller passiv, inskränker eller tillåter höga marginaler. En politik som inriktas på en aspekt kan därför påverka även de andra.

När priserna inte ligger i linje med kostnaderna (exempelvis när konsumentpriset sätts under kostnaderna, eller när långdistanssamtal och, speciellt, internationella samtal prissätts över kostnaderna) förvrängs nykomlingarnas inträdesbeslut. De nya företagen ges incitament via priserna och kan »skumma grädden« genom att välja kunder som i hög grad efterfrågar tjänster där marginalerna är höga. Detta har två biverkningar:

1. Ju mer »grädde« som konkurrenterna skummar av, desto mer kommer dominanten att vilja höja priserna för andra tjänster, som saknar effektiv konkurrens. Som en följd av detta måste krav på heltäckande service, ett viktigt politiskt mål, finansieras på andra sätt än på det sätt som fanns i det vertikalt integrerade monopolet (se kapitel 11).
2. Ineffektivt inträde kan förekomma när nykomlingarna agerar med utgångspunkt från dominantens priser, inte dess kostnader. Risken är här att de nya företagen söker skydd i regleringar när dominantens prissättning släpps fri.

Branschens beteende är i mycket sammanflätat med regleringarna. Ett strategiskt spel utvecklas i de flesta fall mellan åtminstone tre typer av aktörer: dominanten som varit monopol, nya företag och regleringsmyndigheter. I viss mån kan därför just branschens uppträdande vara en avspeglning av de skilda synsätten på hur regleringarna skall utformas i de europeiska länderna. Till exempel kan regleringens svar på en risk för monopolistisk prissättning vara att införa ett pristak på konsumentpriserna på det sätt som beskrivits i del 1 av denna rapport. Denna metod användes först i Storbritannien, där ett pristak lades på framtida priser. Sedan upptäcker regleringsmyndigheterna att de nu själva direkt kontrollerade branschens prisutveckling (och därmed även t.ex. investeringsvolymerna), eftersom priserna tenderar att ligga vid taket och inte någonsans under denna begränsningspunkt.

Pristaksformeln, $RPI-X$, kräver att regleringsmyndigheten specificerar den framtida produktivitetstillväxten X , men detta är naturligtvis omöjligt i en industri som befinner sig i en teknisk och institutionell revolution.⁸ Resultatet blir en icke marknadsstyrd mångfald av prisnivåer i skilda länder. Tabell 10 visar några exempel på denna variation.

Tabell 10 Produktivitetsavdrag vid pristak för fasta telefonitjänster

<i>Land och år</i>	<i>Produktivitetsavdrag</i>
Tyskland efter 1993, mobiltelefoner	4,0
Sverige 1990–1993	0,0
Sverige 1993–1996	1,0
Storbritannien, för närvarande på vissa tjänster	4,5
Frankrike, för närvarande	4,5

Inom pristaket kan det dominerande företaget tillåtas justera (ombalansera) prisstrukturen. Utrymmet för sådana förändringar är emellertid mycket beroende av regleringarnas utformning. Det beror på att en brett utformad reglering med många tjänster i det prisindex som begränsas av taket ger stort utrymme för justering, kan ha en avigsida som på sikt kan ge flera skadliga konsekvenser:

1. Produktivitetstillväxten varierar avsevärt mellan olika typer av tjänster.
2. Breda tak, som blandar tjänster på konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta marknader, får dominanten att handla aggressivare mot nykomlingar utan prisreglering, eftersom en prissänkning på en konkur-

rensutsatt tjänst ger utrymme under pristaket för att höja priset på en tjänst som inte är utsatt för konkurrens.

3. En ombalansering kan användas för att klämma samman marginalerna för nya företag. Utan att förändra samtrafikavgifterna kan denna prispress åstadkommas genom sänkning av rörliga samtalsavgifter som kompenseras av högre abonnemangsavgifter.⁹

Av olika skäl kan därför ett allmänt pristak behöva ersättas med differentierade tak för olika tjänster. I Storbritannien har prisutvecklingen för teletrafik med analoga växlar begränsats till en maximal prishöjning om RPI + 2 procent medan tjänster som baseras på digitala växlar får öka med RPI + 1 procent.

10.5 Samtrafik och upplösning av nätverkstjänster (»unbundling«)

Regleringsinterventioner som t.ex. pristak är bekymmersamma, eftersom de lätt kan leda till förvrängda investeringsbeslut. Det strategiska målet för EU-kommissionen är därför att stärka konkurrensen så att telemarknaderna kan regleras med enbart den allmänna konkurrenslagstiftningen – för att därmed uppmuntra en övergång till det som i del 1 beskrivs som reglering i fas 3. För att påskynda processen har några länder skapat incitament för *vidareförsäljning* av dominantföretagets nätverk och tjänster.

Vidareförsäljningen är grundad på principen om upplösning av dominantens nätverkstjänster, vilket ger en operatör rätt att konstruera ett eget nätverk med delar av en annan operatörs nätverk (även om en vidareförsäljning kan begränsas till tjänster, lokalsamtal, eller en specifik del av infrastrukturen, det lokala nätet). Detta är ett mycket bredare begrepp än samtrafik, som är en operatörs tillhandahållande av en speciell tjänst – vidarebefordran av samtal och vissa andra funktioner vid den lokala växeln. Medan skyldigheten att erbjuda samtrafik kan grundas på konkurrenslagstiftningsprincipen om rätten att utnyttja en nödvändig facilitet, kan inte rätten att få köpa en enskild tjänst i nätverket och vidareförsälja den motiveras på det sättet. Till skillnad från samtrafik gör en vidareförsäljning av sådana upplösta nätverkstjänster marknadsinträde möjligt utan krav på stora investeringar i ett eget nytt nätverk. Konkurrens som skapas i denna form är emellertid i hög grad en konkurrens som sker på regleringens vill-

kor; priser, kvaliteten på tjänsterna m.m. är beroende av administrativa beslut om olika regler för utnyttjandet av dominantens nätverk.

I själva verket är införandet av generösa villkor för upplösning och vida-reförsäljning av nätverkstjänster sannolikt ett långsamt sätt att utveckla verklig konkurrens på, eftersom potentiella nya företag kan välja att underlåta att investera i egna nätverk, även om deras egna nät skulle bli billigare än dominantföretagets verkliga kostnader. Grieve och Levin (1997) och Waverman (1998) hävdar att »unbundling» i USA:s Telecommunications Act av det skälet i praktiken motverkar konkurrens (se ruta 27).

När det gäller behovet av reglering av samtrafikavgifter är det två nyckelfrågor som står i förgrunden:

1. Om en etablerad operatör kan missbruka sin fördel av att vara på plats från början genom att ta ut höga avgifter för access till dess nätverk, framför allt det lokala nätet.
2. Om ett dolt prissamarbete kan etableras genom villkoren för samtrafik.

Som diskuterats i del 1 är den senaste analytiska litteraturen om dessa aspekter ganska pessimistisk. Armstrong (1998) samt Laffont, Rey och Tirole (1998) visar att en dominant kan ha ett intresse att missbruka sin dominerande ställning genom att inte vilja träffa ett avtal som medger samtrafik eller genom att insistera på högre samtrafikavgifter för samtal som vidarebefordras i dess eget nätverk. För att övervinna sådana hinder måste det nya företaget investera i ett större nät på egen hand än det skulle ha velat. Resultatet kan bli överinvesteringar i nät. Om å andra sidan skyldigheten att ge samtrafik är påbjuden, kan det nya företaget i stället komma att investera för lite i sin egen marknadstäckning, eftersom det måste överväga den strategiska effekten av att det expanderar sitt nät på hur aggressivt dominanten kommer att priskonkurrera.

Samtrafikavtal för in ett intäktsrelaterat samband mellan konkurrerande företags respektive vinster som kan leda till ett dolt prissamarbete. Detta problem är något som uppstår när det finns flera företag med egna nätverk, mellan vilka samtrafik bedrivs åt båda hållen. Som diskuterades i del 1 kan detta resultera i högre samtalsavgifter för kunderna än i ett monopolnätverk på grund av problemet med dubbla marginaler, dvs. företagen gör prispåslag både på insatsvaror och på tjänster, vilket kan leda till högre priser än monopolpriser.

Dessa nätverkskonkurrensens problem har djupa rötter och är inte bara

relaterade till den inledande fasen av konkurrensen när nya företag går in på marknaden. En ytterligare möjlighet som kan uppstå är att en mindre grupp av företag kräver höga samtrafikavgifter av andra företag, medan de själva inbördes har låga eller inga avgifter. Det senare kan åstadkommas även om det finns formella hinder mot icke-diskriminerande prissättning genom att den samarbetande företagsgruppen tillämpar ett »bill and keep«-system, dvs. de kvittar sina inbördes transaktioner och fakturerar endast utomstående.

Economides, Lopomo och Woroch (1996) analyserar hur ett krav på s.k. reciproka samtrafikavgifter skulle påverka konkurrenssituationen. Reciproka avgifter (eller »symmetrisk prissättning«) innebär att båda operatörerna debiterar varandra samma samtrafikavgift för att vidarebefordra samtal. Det har föreslagits att ett sådant reciprocitetskrav skulle kunna förhindra missbruk av dominerande ställning vid prissättning av samtrafikavgifter. I en enkel konkurrensmodell, där konsumenterna först väljer att ansluta sig till ett nätverk och sedan bestämmer hur många samtal de skall ringa, finner dessa forskare att krav på reciprocitet kan hindra en etablerad operatör från att försöka avskräcka nya företag från att gå in på marknaden. Denna effekt uppstår dock inte i en mer komplicerad konkurrensmodell, där konsumenterna samtidigt väljer operatör/nätverk och hur mycket de skall ringa.

Dessa ganska nedslående analytiska resultat bygger emellertid på en till synes oskyldig förutsättning om att konsumtionsmönstren är »isotropa«. Det innebär att de »egna« kundernas samtal till andra nätverk motsvarar det andra nätverkets marknadsandel dvs. det går lika många samtal in som ut från nätet. Implikationen av detta är att samtrafikbetalningarna till och från företagen balanseras till noll oavsett hur stora marknadsandelar de har.

Detta är i många fall ett rimligt antagande, men, som Laffont, Rey och Tirole (1996) noterar, är ett nytt företags marknadstäckning inte nödvändigtvis slumpmässig, vilket inträdesmönstren i Storbritannien och i andra länder visar. Det nya företaget har ett incitament att inrikta sig på kunder med speciella samtalsmönster, exempelvis företag och universitet som vanligen har fler utgående än inkommande samtal. Överskottet av samtrafik från dessa kunder kommer sedan att minska den förlust som »vanliga« kunder ger. Harings och Rohlf (1997) föreslår att detta beteende faktiskt kunde användas för att utforma ett regelsystem för lokala konkurrenter inom telekommunikation för att undvika en orättvis och hård prisreglering.

Med utvecklingen av Internet har en mångfald av tjänster vuxit fram som

bara har inkommande trafik, och det har påtagligt förändrat mängden av strategier för nya företag så att de kan balansera den förlust i samtrafiken som uppkommer genom vanlig telefoni. Isaksson (1998) analyserar med utgångspunkt från svenska erfarenheter en situation där nya teleföretag även erbjuder Internetaccess. Eftersom kunderna ringer till Internetmodempoolen men inte blir uppringda av den försvagas antagandet om isotropt konsumtionsmönster.

Analysen visar att, åtminstone under en del förenklade antaganden, en jämviktsstrategi för dominantföretaget är att erbjuda en samtrafikavgift som motsvarar kostnaderna för att vidarebefordra samtal i det egna nätet, dvs. det avstår från att utnyttja sin dominerande ställning för att ta ut alltför höga samtrafikavgifter. Detta beror alltså på att kombinationen med Internetverksamhet gör det möjligt för ett nytt företag att göra arbitragevinster på samtrafik, dvs. om samtrafikavgiften är för hög låter det nya företaget dominanten bli nettoköpare av samtrafik.

Möjligheten att utnyttja Internettrafik för detta syfte är beroende av det sätt på vilket leverantörer av Internet-service (ISP) erbjuder access till sina kunder. I USA är ISP anslutna till lokala nät på samma sätt som operatörer av långdistanssamtal. Internet-leverantören hyr en specifik kunds lokala telenät från operatören av lokalsamtal. I Sverige och Storbritannien kan kunder anlita ISP på samma sätt som när de ringer i ett annat nätverk.

I USA-fallet betalar ISP samtrafikavgifter till det lokala telenätet, medan det i Sverige är kundens lokala leverantör som måste betala avgiften till ISP. Utnyttjandet av Internet-service för att balansera förlusten på vanlig telefoni för nya företag kan göras om det senare systemet används. De svenska erfarenheterna (se ruta 27 om Tele2) visar att en ganska liten konkurrent faktiskt kan utmana dominanten och tvinga ner samtrafikavgifterna om det lyckas inrikta sig på kunder som efterfrågar tillgång till Internet.

Detta visar att det kan vara möjligt att undvika omfattande reglering av samtrafikavgifter, men ändå kräver denna mekanism flera typer av intervention. Operatörerna måste åläggas skyldighet att upplåta sina nät för samtrafik med varandra, och samtrafikavgifterna bör vara reciproka. Dominantföretaget skall inte ha möjlighet att diskriminera mellan monopolets marknadsområde (där nya företag inte är representerade) och konkurrenternas domän, i annat fall skulle det missbruka sin makt genom att kräva en hög samtrafikavgift och ett högt samtalspris för samtal utanför det egna nätet

År 1995 började det nya företaget Tele2 inrikta sig på kunder som bara hade trafik ut till lokala modempooler för anslutning till Internet.¹⁰ Tele2 investerade i modempooler i nästan alla lokalteleregioner i Sverige. Syftet var att få det dominerande företaget Telias kunder att ringa upp dessa modempooler eller mer konkret att få Telias kunder att ägna mer tid i Tele2:s nätverk. Denna strategi blev mycket framgångsrik.¹¹

Ett viktigt skäl för detta är den stora skillnaden mellan den tid som används till telefonsamtal och att surfa på Internet. Det genomsnittliga telefonsamtalet varar i Sverige 3–6 minuter medan den genomsnittliga uppkopplingen till Internet varar 30–40 minuter. Telia hade inte förutsett hushållens stora intresse för Internetaccess och betalade Tele2 över 200 miljoner kronor i samtrafikavgifter på mindre än ett år innan de på bred front lanserade sin egen Internetaccess.

Telias andra motdrag var att införa en extra uppkopplingsavgift för samtal som levererades av konkurrerande nätverk. Detta accepterades emellertid inte av Post- och telestyrelsen, och därför hade Telia inget annat val än att erbjuda Tele2 sänkta samtrafikavgifter. Telia erbjöd Tele2 ett »bill and keep«-kontrakt, där de inte fakturerade varandra för samtrafik när en kund ringer upp någon annan i ett konkurrerande företags nätverk. Kontraktet gav Tele2 möjlighet att utnyttja Telias nätverk gratis. Genom att göra det förlorade Tele2 samtidigt intäkterna från Internetaccess.

Ur Tele2:s synvinkel har »bill and keep«-avtalet flera förtjänster. Eftersom företaget inte bara förlitar sig på Internetaccess utan också är den största operatören av nationell telefoni vid sidan av Telia kunde intäkts-«förlusten» från Internet-accessen kompenseras med högre vinster från den nationella telefonin. »Bill and keep«-avtalet skulle vara i kraft så länge skillnaden mellan de båda företagens krav på varandra är blygsam. Därför kommer det att vara viktigt för Tele2 att fortsätta inrikta sig på abonnenter på Internetaccess, så länge deras marknadsandel i vanlig telefoni fortsätter att växa. De andra företagen på marknaden togs med överraskning av »bill and keep«-arrangemanget. Flera av dem hade specialiserat sig på att få kunder med många inkommande samtal från Telias kunder. Dessa fruktade nu att förlora sina samtrafikintäkter eftersom Telia, enligt telalagen, måste erbjuda alla konkurrenter samtrafik på lika villkor. Ett av dessa företag var Telenordia. Efter att ha observerat Tele2:s framgångsrika strategi gick också Telenordia in på marknaden för Internetaccess. Men eftersom Telenordia inte var lika starkt som Tele2 inom nationell telefoni kunde Telenordia inte dra lika stor nytta av de sänkta samtrafikavgifterna som Tele2. Telenordia avslag därför ett erbjudande från Telia att sänka samtrafikavgifterna med 50 procent. Efter sju månaders förhandlingar och medling av Post- och telestyrelsen kom företagen slutligen fram till en överenskommelse i maj 1997, men villkoren har inte offentliggjorts. Samtrafikavgifterna sänktes emellertid överlag med 20–40 procent år 1998.

(samtal som har sitt ursprung i konkurrenternas domän men levereras i monopolets zoner).

Samtrafikavtalen mellan operatörer brukar ofta täcka fler frågor än den om accessavgifter. Operatörerna behöver ofta enas om teknisk standard, vilken kvalitet som skall levereras etc. Det kan därför vara orealistiskt att låta dominanten avgöra samtrafikvillkoren på egen hand. Verkan av detta skulle kunna vara att den etablerade operatören bör ges en viss grad av frihet att utforma samtrafikavgifterna, men inte helt fria händer.

10.6 Europeisk samtrafikpolitik

De flesta EU-länder har nu antagit regler för samtrafik. I allmänhet har de följt riktlinjerna i EU-kommissionens samtrafikdirektiv. Tabell 11 sammanfattar de viktigaste punkterna.

10.7 Frågor om gränsöverskridande

EU-kommissionen har på goda grunder tagit upp den diskriminerande prissättningen av samtal över nationsgränserna jämfört med de priser som sätts inom gränserna. Tabell 12 visar en annons i *International Herald Tribune* den 8 april 1998 som innehåller priser för ett företag, Maxtel. De exempel som ges visar att det är billigare att ringa ett samtal till USA från de fem europeiska länderna än att ringa till ett grannland i Europa.

Ursprungligen använde de europeiska länderna ett kollektivsystem som kallades TEUREM (Trans-European and Mediterranean Basin) för att fastställa principer för trafik som korsade nationsgränserna. Eftersom telefonsamtal mellan två länder krävde två operatörer behövdes en prismekanism för att gottgöra den operatör som mottog flera samtal än vad som sändes. EU-kommissionen ansåg att detta system medförde att kostnaderna förblev höga, och TEUREM övergavs 1996. Ett samtal över en gräns kostar emellertid mer än ett lika långt samtal inom ett land, trots att kostnaderna ungefärligen är desamma. EU-kommissionen har nyligen tillkännagivit att den skall undersöka denna fråga.

En annan gränsöverskridande fråga har med förflyttning att göra; nämligen avtalet mellan två mobiloperatörer. En telefon som utfärdats i landet A kan lika gärna användas i land B. A-telefonägaren kan fortsätta att ta emot samtal när han befinner sig i landet B, men dessa beläggs med en avgift som

internationellt samtal från A till B, och priserna är inte låga. Den som äger A-telefonen kan också ringa inom B och betala B-landets avgift plus en förflyttningsavgift. Till skillnad från samtal från A till B tillkommer inga extra kostnader om man ringer från B till A. Systemet måste vara i stånd att följa mobiltelefoner i det andra landet. Men förflyttningsavgifterna är höga, och dessa bilaterala avtal kan ge utrymme för alltför höga prispåslag.

Tabell 12 Prissättning över gränserna

Från	Till USA	Till Storbritannien	Till Tyskland
Frankrike	19 cent	21 cent	25 cent
Tyskland	16 cent	18 cent	22 cent
Schweiz	19 cent	21 cent	25 cent
Storbritannien	12 cent	14 cent	18 cent
Nederländerna	16 cent	18 cent	22 cent
Hongkong	25 cent	27 cent	31 cent

I fråga om båda dessa teman har de nationella regleringsmyndigheterna liten auktoritet, eftersom dessa telefonsamtal inbegriper en annan jurisdiktion. Det ter sig naturligt att EU-kommissionen skulle vara det rätta organet som kan göra slut på denna orimligt diskriminerande branschpraxis.

Tabell 11 Samtrafikfrågorna i telepolitiken

<i>Medlems- stat</i>	<i>Är samtrafik- avtal föremål för uttrycklig reglering eller indivi- duell förhandling?</i>	<i>Finns speciella regler för dominerande operatörer eller bransch- omfattande regler?</i>	<i>Finns specifika punkter i nätverken där samtrafik måste äga rum?</i>	<i>Finns tillträde till enskilda tjänster i nätverket (»unbundling«)?</i>	<i>Finns särskild formel för att bestämma samtrafik- avgifter?</i>	<i>Finns regler för samlokalisering?</i>
<i>Belgien</i>	Avtal för- handlas fram individuellt. En reglering slår fast de allmänna förhandlings- villkoren.	F.n. bara genom allmänna konkur- rensregler. En reglering slår fast dominerande operatörers skyldigheter.	Bestäms i avtal.	I viss utsträckning men inga tvingande regler.	Ja	Nej
<i>Danmark</i>	Individuella förhand- lingar, baserade på 1996 års lag om konkurrens och samtrafik i telesektorn (ändrad den 10 juni 1997).	Det finns specialregler för domine- rande opera- törer. I prak- tiken tas en bred syn på »relevanta marknader« (vilket innebär att dominans blir mindre sannolik).	Nej	Nej	Ja, från 1999 kommer pris- sättningen att ske genom s. k. LRAIC, »long-run average incremental costs«	Ja

<i>Finland</i>	Avtal sluts i individuella förhandlingar, som utgår från vissa specifika regler.	Ja, men »betydande marknadsandel (f.n. över 50%).	Nej, men upplösning föreskrivs för de lokala näten.	Ja, om skäligt.	TO med betydande marknadsandel kraft måste formulera en grund för beräkning av samtrafikavgifter. En föreskriven användning av LRAIC kan komma.	Nej
<i>Frankrike</i>	Avtal sluts i individuella förhandlingar. France Telecoms avtal har godkänts av regleringsmyndigheterna. En samtrafikreglering har antagits.	Dominerande operatörer har samtrafikskyldigheter.	Ja. De måste skalas ner till lokala växlar om så är möjligt. France Telecoms avtal innehåller regler om anslutningspunkter för samtrafik.	Ja	Det existerar tre nivåer av prissättningstest: (i) förhandlingar mellan ART och France Telecom om vad som utgör »historiska« kostnader (från 1998); (ii) LRAIC-modell från 1999; (iii) komparativa modeller med andra länder om tidigare val är mindre framgångsrika.	Ja. I termer specificerade i en samtrafikreglering som det tolkas av Avis nr 97–9. Virtuellt samlokalisering är tillgänglig. France Telecom-avtal reglerar också detta.

Tabell 11 forts.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Är samtrafik- avtal föremål för uttrycklig reglering eller indivi- duell förhandling?</i>	<i>Finns speciella regler för dominerande operatörer eller bransch- omfattande regler?</i>	<i>Finns specifika punkter i nätverken där samtrafik måste äga rum?</i>	<i>Finns tillträde till enskilda tjänster i nätverket (»unbundling«)?</i>	<i>Finns särskild formel för att bestämma samtrafik- avgifter?</i>	<i>Finns regler för samlokalisering?</i>
<i>Grekland</i>	Individuell förhandling men under- kastad principer som fast- ställts i lag och rikt- linjer för samtrafik.	Förutom inhemska konkurrens- regler tillämpas bransch- omfattande regler (eller åtminstone för parter med exklusiva rät- tigheter).	Nej	Nej	Nej, men samtrafik- avgifter måste vara »kostnadsbaserade«.	Nej
<i>Irland</i>	Primärt en sak för över- kommelse mellan par- terna. Reglerings- myndigheten intervenerar i de fall då parter misslyckats att komma översens.	Förutom konkurrens- regler kan allmänna regler härledas från ONP- principer då dessa tillämpas på företag med speciella eller exklusiva rättigheter.	Nej	Nej	Nej. I allmänhet inses att avgifterna bör spegla kost- naderna.	Nej

<i>Italien</i>	Hittills individuella avtal, underkastad potentiell regleringsintervention. Den förordning som implementerar direktiv om full konkurrens har trätt i kraft och reglerar samtrafikfrågor.	Ja.	Nej	Nej, men det finns en allmän skyldighet att erbjuda samtrafik i tillräckligt upplöst form.	LRAIC-baserad kostnadssyn håller på att introduceras (men prissättningsprinciperna i lagen är mycket allmänna).	Nej
<i>Luxemburg</i>	1997 års telelag innehåller allmänna regler om samtrafik. Utveckling av en särskild regleringsram för samtrafik är i ett preliminärt skede.	Ja, i framtiden.	Nej. 1997 års telelag föreskriver att en reglering skall antas för att bestämma den punkt i nätverket vid vilken samtrafik skall äga rum.	Nej	Nej	Nej

Tabell 11 forts.

<i>Medlems- stat</i>	<i>Är samtrafik- avtal föremål för uttrycklig reglering eller indivi- duell förhandling?</i>	<i>Finns speciella regler för dominerande operatörer eller bransch- omfattande regler?</i>	<i>Finns specifika punkter i nätverken där samtrafik måste äga rum?</i>	<i>Finns tillträde till enskilda tjänster i nätverket (»unbundling«)?</i>	<i>Finns särskild formel för att bestämma samtrafik- avgifter?</i>	<i>Finns regler för samlokalisering?</i>
<i>Nederländerna</i>	Avgörs i individuella förhand- lingar. Efter 1 juli 1997 skall tvister lösas av OPTA, den nya oberoende reglerings- myndigheten som redan verkar. Rikt- linjer för samtrafik antogs i maj 1997.	Nuvarande telelag innehåller bara allmänna regler om dominerande operatör. Ut- kast till tele- komlag inne- håller speciella regler för opera- törer med »betydande marknads- andel«.	Nej, men riktlinjer för samtrafik kräver att operatör med betydande marknadsandel erbjuder samtrafik på växelnivå (om möjligt).	Nej	Nej. Riktlinjer för samtrafik tar inte definitiv ställning i detta avseende.	Arrangemang skall om om möjligt tillåtas av den dominerande operatören.

<i>Portugal</i>	Avgörs i individuella avtal mellan operatörer med ingripande från regleringsmyndighet då avtal inte kan nås.	Hittills finns det bara branschomfattande regler.	Nej	Nej	Nej. Praxis utgörs av en modell baserad på historiska kostnader.	Nej
<i>Spanien</i>	Avgörs i individuella förhandlingar, underkastade specifika lagregler.	Det finns speciella regler för dominerande operatörer.	Ja	Nej	Nej. Allmänna principer för kostnadsorientering, men ingen specifik formel.	Nej
<i>Storbritannien</i>	Avgörs i individuella förhandlingar med möjlighet för granskning av regleringsorgan.	Samtrafikskyldighet åläggs alla operatörer, men licensvillkoren för dominerande operatörer är mer restriktiva.	Nej. Samtrafik måste ske vid en punkt som tillåter kunder att välja operatör och låter operatören välja hur meddelandet skall vidarebefordras.	Nej	Ja, kostnadsbaserad med preferens för LRAIC-modellen.	Nej. Om det finns inuti en anläggning eller byggnad ger BT tillträde. BT ger dock inte tillträde till platser där det skulle äventyra nätverksintegriteten.

Tabell 11 forts.

<i>Medlemsstat</i>	<i>Är samtrafik-avtal föremål för uttrycklig reglering eller individuell förhandling?</i>	<i>Finns speciella regler för dominerande operatörer eller bransch-omfattande regler?</i>	<i>Finns specifika punkter i nätverken där samtrafik måste äga rum?</i>	<i>Finns tillträde till enskilda tjänster i nätverket (»unbundling«)?</i>	<i>Finns särskild formel för att bestämma samtrafik-avgifter?</i>	<i>Finns regler för samlokalisering?</i>
<i>Sverige</i>	Avgörs i individuell förhandling, där regleringsmyndigheten kan ingripa när avtal inte nås.	Ja	Nej, avgörs i förhandlingar. Operatörer med betydande marknadsandel måste möta alla rimliga krav på samtrafik med sina egna nätverk.	Nej	Ja. Kostnadsbaserad inriktning som tenderar att luta sig mot LRAIC-formeln. Principen har utsträckts till mobiloperatörer.	Nej
<i>Tyskland</i>	Individuell förhandling, som utgår från specifika regler samt granskning av regleringsmyndighet.	Ja.	Nej, underkastad principen för icke-diskriminering. Samtrafik bör i princip erbjudas där den söks om det är tekniskt möjligt.	Ja, om det är (i) nödvändigt; (ii) tekniskt möjligt; (iii) inget skäl för att vägra att uppfylla krav på nödvändiga faciliteter; (iv) operatören använder samma funktioner internt.	Orienterad mot LRAIC på lång sikt.	Ja, för dominerande operatörer. Virtuellt samlokalisering är tillgänglig.

Österrike	Avtal är föremål för individuella förhandlingar mellan parterna. 1997 års telelag och ett utkast till reglering innehåller dock specifika regler om samtrafik.	Det finns speciella regler för dominerande operatörer.	Nej	Nej, men ministeriet för vetenskap och transport måste genom reglering definiera den minimala omfattningen av upplösning.	Nej	Nej
-----------	--	--	-----	---	-----	-----

Noter

1. Se Harris och Kraft (1997), s. 107.
2. För en detaljerad diskussion, se OECD (1997b) eller EU-kommissionen (1997).
3. Även om Irland har knoppat av Telecom Eireanns kabel-TV-avdelning.
4. Se Harris och Kraft (1997), s. 104.
5. Ett fall 1985 gällde Storbritanniens nyligen privatiserade British Telecom, i vilket EU-kommissionens avvisade ett beslut av Storbritanniens regering att förbjuda en »refil-ing«-service (där meddelanden från ett land kan väcka indignation i ett annat). Den italienska regeringen bestred beslutet, men deras krav avvisades av EG-domstolen, som konstaterade att konkurrensregler kan tillämpas på teleoperatörer.
6. Waverman och Sirel (1997).
7. EU-kommissionens meddelande om tillämpning av konkurrensreglerna på tillträdesav-tal inom telesektorn, slutligt antagen den 31 mars 1998.
8. I vissa fall står den allmänna konkurrenspolitiken och sektorsregleringen i konflikt med varandra. Från konkurrenspolitisk synpunkt är det inte odiskutabelt att en statlig myn-dighet skall göra detta slag av kommersiell information offentlig.
9. Tyvärr sammanfaller är en sådan förändring av prisstrukturen med den som kan rekommenderas vid en analys av statiskt effektiv prissättning (Ramsey-prissättning) när ingen hänsyn tas till de indirekta effekterna på konkurrenssituationen genom att marginalerna kläms samman, och därmed på den dynamiska effektiviteten. Grout (1996) beräknar de effektiva hyreskostnaderna till 208 procent (Irland) till 364 pro-cent (Frankrike) av nivån 1994 för sju valda EU-länder, medan de effektiva internatio-nella variabla priserna bara är 30 procent (Finland) till 52 procent (Italien) av de rådande priserna.
10. För en mer fullständig redovisning, se Isaksson (1998).
11. Notera att de flesta av Tele2:s kunder är indirekt förbundna via Telias nätverk. Detta innebär att Tele2 måste leasa både infrastrukturen och samtalsuppkopplingen från Telia. Inte desto mindre överträffade Internet-trafiken Tele2:s efterfrågan på access.

11.

Telekommunikationernas samhällsroll

De politiska beslutsfattarna betraktar telebranschen som en viktig högteknologisk aktivitet med vida och djupgripande verkningar på flera områden i samhället och det ekonomiska livet. För många motiverar storleksordningen och naturen av dessa någon typ av statliga interventioner i branschen. I detta kapitel diskuteras storleksordningen av de sociala verkningar som man vanligen tar hänsyn till, och det rimliga i politisk intervention av olika slag. Ett nyckelbegrepp i den politiska debatten om telekommunikationer är begreppet heltäckande samhällsservice (ofta också kallat samhällsomfattande tjänster). Det har diskuterats i allmänna termer i kapitel 4 och 6. Här diskuteras den teoretiska grunden för detta begrepp och de praktiska implikationerna av EU:s telepolitik granskas i detalj.

11.1 Skäl för politiska interventioner i telebranschen

Det är ingen tvekan om att revolutionen inom telekommunikationen, särskilt i kombination med framsteg i datateknik och audiovisuell teknik, utlöser djupa sociala förändringar. Den digitala revolutionen minskar snabbt kostnaderna för lagring, överföring och behandling av information över hela världen. Dess djupa och i vitt spridda betydelse kan illustreras av en rad tjänster och aktiviteter som direkt och indirekt påverkats av denna revolution. Ruta 28 förtecknar de mest direkt påverkade tjänsterna.¹

Den stora frågan är emellertid varför stater skall intervensera i en sådan utveckling? Leder det fria samspelet av marknadskrafter till ett ekonomiskt eller tekniskt utfall som de politiska beslutsfattarna finner olämpligt? Och vad menas egentligen med olämpligt?

Om man följer den etablerade välfärdsekonomiska tradition som diskuteras i del 1 kan politisk intervention vara berättigad antingen av rättviseskäl eller på grundval av effektivitetskriterier. Rättvisefrågor blir relevanta om den nya tekniken missgynnar en grupp medborgare som de politiska beslutsfattarna värnar om.

Effektivitetsproblem uppstår om telekommunikationstekniken sprids otillräckligt eller på olämpligt sätt med hänsyn till vad som vore optimalt för samhället.

Ruta 28 Infokomsektorns tjänster

- Kommunikationstjänster
- Informationstjänster
- Underhållningstjänster
- Tillgång till andra tjänster som kan utföras på distans
 - Undervisning
 - Shopping
 - Hälsovård
 - Bankaffärer
 - Andra trygghetssystem
 - Mätningar

11.2 Effektivitetsproblem

De huvudsakliga effektivitetsproblem som kunde göra ett ingripande berättigat härrör ur existensen av nätverksexternaliteter. Dessa uppstår då det föreligger en divergens mellan de privat- och samhällsekonomiska vinster av att man lägger till ytterligare en användare till nätverket.

Eftersom telenäten ger möjligheter till interaktion mellan alla användare, kan en ny abonnent/användare dra fördel av (och vara villig att betala för) access till alla aktuella användare, men samtidigt utökas kommunikationsmöjligheterna för den redan installerade basen av användare på nätverket. Denna samhällsekonomiska vinst tar den individuella användaren inte hänsyn till när han bestämmer sig för att ansluta sig till nätverket. Denna klyfta mellan privat- och samhällsekonomiska incitament leder till att nätverket blir underutvecklat jämfört med vad som för samhället skulle ha varit lämpligt.

Marknadsmisslyckanden av detta skäl kan ha varit ett betydande problem då telefonins marknadspenetration var låg. I dag gäller det, om det gäller alls, specifika grupper av människor, exempelvis studenter, och nya tjänster som den tredje generationens digitala mobiltelefoni. Externalitetens karaktär indikerar redan den typ av intervention som sannolikt är mest lämplig: Om det råder otillräcklig uppkoppling till ett nätverk kan en politik som syftar till lägre abonnemangsavgifter vara bättre än en sänkning av samtalsavgifterna.

Viktigare, med tanke på det nuvarande skedet i utvecklingen av nätverk för kommunikation, är det faktum att förekomsten av nätverksexternaliteter också har implikationer för marknadsstrukturen och nätföretagens vilighet att skapa samtrafik och hålla sig till en gemensam standard. Genom att anta en gemensam standard får varje företag tillgång till en större marknad. På grund av nätverksexternaliteterna förbättras också kvaliteten på nätverkstjänsterna. Å andra sidan kan kompatibilitet och samtrafik skärpa konkurrensen mellan företagen. Med hjälp av en speciell, icke-kompatibel teknik kan företag rentav vinna monopolställning, trots att deras tjänster är mindre värdefulla för konsumenterna.

Economides och Flyer (1997) analyserar denna avvägning och finner att i många fall kan full kompatibilitet inte förväntas bli resultatet av konkurrensen, dvs. det är inte ett jämviktsläge vid oligopolistisk konkurrens mellan företagen. De visar även att det jämviktsläge som uppkommer ofta innebär stora asymmetrier, dvs. det uppstår både stora och små kluster av företag som producerar tjänster som är inbördes kompatibla. De drar slutsatsen att på marknader med starka nätverksexternaliteter kan dominans av ett eller ett fåtal företag vara en marknadsjämvikt. Under sådana omständigheter kan effektivitetsproblem leda fram till behov av en konkurrenspolitik, regler för samtrafik och standardisering, även om de inte ger stöd för subventioner eller någon annan form av manipulation av efterfrågan.

11.3 Rättvisehänsyn

Statlig intervention av fördelningsskäl kan vara befogad om utvecklingen på telemarknaden skadar grupper av medborgare som av de politiska beslutsfattarna uppfattas som särskilt utsatta. Skadan för dessa grupper kan uppstå i flera former:

1. Vissa potentiella användare kan förvägras tillträde till tjänster, exempelvis på grundval av bostättningsort.
2. Tillträdet kan vara mycket dyrbart och därför i praktiken otillgängligt för användargrupper med låga inkomster.
3. Tjänsteleverantörernas prissättning kan diskriminera abonnenter som använder mycket lite av tjänsterna, och som en följd av det kan de förhindras att ansluta sig till nätet.

Kan uteslutning av vissa användargrupper från viss telekommunikations-

tjänster göra offentliga interventioner berättigade? När allt kommer omkring är det dyrbart att erbjuda access och användning av dessa tjänster och detta är kanske inte överkomligt för vissa hushåll med tanke på deras budget och preferenser. Ibland är varor och tjänster inte tillgängliga i vissa områden, eftersom leverantörerna väljer att inte leverera dessa med tanke på kostnaderna och de potentiella konsumenternas beredvillighet att betala för dem.

Dessutom bör man hålla i minnet att det vid avsaknad av effektivitetsskäl för en intervention, som kan utgöras av vilket offentligt handlande som helst som av rättviseskäl modifierar den prissättning som bestämts av marknader och sålunda omfördelar köpkraft mellan enskilda, så kan en intervention via skatte- och transfereringssystemet som regel förväntas ge mindre skadliga effekter på den totala välfärden än en intervention som snedvrider prissystemet.

Vad allt detta innebär är att politiska interventioner bara kan berättigas om teletjänsterna kan ha karaktär att vara en nödvändig tjänst, som är av avgörande betydelse för medborgarna eller samhället. Med tanke på den föregående diskussionen kan »nödvändig« innebära att de inte är så »dyra« att en betydande del av befolkningen utesluts från dem eller att de har en unik karaktär som inte kan ersättas (t.ex. av en inkomsttransfereringar).

Teletjänster anses vara nödvändiga till den grad att de uppfattas som en medborgarrätt, i likhet med exempelvis allmän undervisning. Naturligtvis är svårigheten med ett sådant synsätt att det är svårt att dra en klar och tydlig linje som skiljer de nödvändiga tjänsterna från de icke-nödvändiga. Frågan är huruvida trygghet och informationstjänster bör tas med i ruta 28, och i så fall, på vilken kvalitetsnivå?

I praktiken spelar både effektivitets- och rättvisöverbäganden en stor roll för utformningen av statliga ingripanden på telemarknaden. Den föregående diskussionen visar vad debatten om heltäckande samhällsservice handlar om. Den är ett politiskt medel som drar fram i ljuset de skilda uppfattningarna om telekommunikationens samhällsroll.

11.4 Att definiera heltäckande samhällsservice (samhällsomfattande tjänster)

De teoretiska skälen för politiska ingripanden i telebranschen har medfört en definition av heltäckande samhällsservice som består av:

- rätt att ansluta sig till telenätet;
- anslutning till ett pris som inte utesluter betydande konsumentgrupper;
- icke snedvridna samtalsavgifter, som därmed inte kan användas för att indirekt stänga ute vissa abonnenter;
- en utrustning och en servicegrad som garanterar tillträde till grundläggande kommunikationer av standardkvalitet.

De första punkterna kring prissättning av anslutning och utnyttjande är nog inte så kontroversiella. Definitionen av vad som är grundläggande kommunikationer av standardkvalitet är emellertid mindre tydlig. Med tanke på den föränderliga naturen på de tjänster som erbjuds genom telenätet, vad skall då anses vara grundläggande kommunikationsmöjligheter när dessa tjänster utvecklas? Det är synnerligen omstritt: Är exempelvis tillgång till elektronisk post med ett 14 400-baudmodem en grundläggande telekommunikationstjänst? Vad kvaliteten beträffar vore en möjlig utväg för att göra begreppet operativt att överväga kostnadsimplikationerna av dålig kvalitet. Alternativt kan regleringsmyndigheten införa en lägsta kvalitetsstandard.

EU definierar heltäckande samhällsservice som icke-diskriminerande tillhandahållande till överkomliga priser av taltelefoni och nättillträde via en linje som stödjer användning av fax och låghastighetsdataöverföring.² Den senaste revideringen av taltelefonidirektivet, som infördes av EU:s medlemsländer i mitten av 1998, bekräftar principen om överkomliga priser (artikel 3), fastslår skyldigheten att säkerställa att varje rimlig begäran om anslutning tillmötesgås (artikel 5), definierar omfattningen av underordnade tjänster som anses vara del av samhällsomfattande tjänster (specificerade fakturor, tonval, selektiva samtalsbegränsare, telefonautomater samt katalog- och nödfallstjänster – artiklarna 6, 7 och 14) och fastställer en ram för kvalitetskontroll (artikel 12).³

Begrepp som överkomliga priser och rimlig begäran är inte uttryckligen definierade. Direktivet ger emellertid en klar indikation att innebörden av överkomliga priser bör utformas med hänsyn till nationella förhållanden och framför allt skall gynna högkostnadsområden och sårbara grupper, som äldre människor. För att nå dessa samhällsmål medger direktivet möjligheten att använda prisscheman som geografiska medeltal, pristak och speciella rabattsystem, även om införandet av sådan prissättning är möjlig endast i ett sammanhang där det inte finns full konkurrens och priserna är högre än kostnaderna.

EU har därför i stort sett följt de allmänna principerna om optimal intervention. Ett undantag är emellertid att man uppmuntrar särskilda prisscheman för att ge stöd för speciella användargrupper. Som tidigare diskuterats för en sådan politik in prissnedvridningar och det behöver inte vara det mest effektiva sättet att ingripa, bortsett från det faktum att införandet av dem kan fördröja full liberalisering – eftersom de är baserade på nedärvda prisstrukturer.

Å andra sidan är den dynamiska aspekten på heltäckande samhällsservice fullt erkänt i direktivet. Det hävdas att detta »måste utvecklas så att det håller takt med framstegen inom teknik, marknadernas utveckling och förändringarna i konsumtionsefterfrågan«. I själva verket ger direktivet de operatörer som nu erbjuder heltäckande samhällsservice möjligheter att tillhandahålla mer avancerade tjänster (som nummerpresentatör, förval och vidarekoppling, om än de utsätts för ekonomisk prövning).

Så snart denna skyldighet har definierats kan man etablera ett system för att hantera den finansiella bördan för de operatörer som levererar dessa tjänster. Två kontroversiella punkter uppstår:

- att bedöma omfattningen av de finansiella bördorna;
- att fastställa hur de skall finansieras.

11.5 Kostnaderna för heltäckande samhällsservice

Kostnaderna för de aktuella kraven på heltäckande samhällsservice har studerats i detalj i Frankrike, Sverige och Storbritannien. Eftersom Sverige är ett avlångt land (och gleset befolkat, särskilt i det inre av Norrland) och samtalsavgifterna är låga, är resultaten av den svenska studien anmärkningsvärda. De visar att nettokostnaden för Telia, dominantföretaget, efter värdering av s.k. icke-finansiella intäkter uppgår till mellan 29 miljoner och 99 miljoner kronor, vilket kan betraktas som ett mer eller mindre försumbart belopp i sitt sammanhang.

På liknande sätt är det i Storbritannien. Vad den heltäckande samhällsservicen kostar British Telecom är försumbart med tanke på att priset för de flesta lokallinjerna täcker kostnaderna och att BT har fördelar av att vara den nationella leverantören. I Frankrike däremot ger åtagandet att ge heltäckande service en förlust om 4,5 miljarder franska franc (678 miljoner euro). En stor del av detta beror på att avgifterna för hemtelefoni i allmänhet ligger under kostnaderna, en samhällsservice som måste balanseras år 2000.

En uppskattning av nettokostnaderna (kostnader minus intäkter) för att ge heltäckande samhällsservice är komplicerad av flera skäl:

1. Utvärderingen ställs som vanligt inför svårigheten att allokera den del av de allmänna samkostnaderna för att sköta nätet som faller på denna service. Dessutom kan leverantörerna av servicen åtnjuta indirekta fördelar (nå fler kunder och åtnjuta gott anseende) som också måste tas med i beräkningen.
2. Bedömningen bör baseras på en jämförelse mellan två alternativa scenarier (att ge eller inte ge heltäckande service) med den ytterligare komplikationen att i båda exemplen blir intäkter och kostnader beroende av gällande lagstiftning och den rådande marknadsstrukturen.
3. Nettokostnaderna för att ge heltäckande service kan också bero på vilket leverantörssystem som väljs, om exempelvis den dominerande operatören används, vilket verifikationssystem som väljs etc.

När det gäller att uppskatta intäkterna bör den börda en heltäckande service innebär bero på en skattning av tidigare utgående och inkommande samtal, med hänsyn till de tänkbara substitutionsmöjligheterna (en del samtal kommer ändå att gå via mobiltelefoner och offentliga telefonkiosker). Därtill kommer att den som erbjuder heltäckande service också kan avstå från framtida intäkter, eftersom en del användare av denna service i framtiden kan bli reguljära kunder.

Skattningsproblemen på kostnadssidan är ännu besvärligare. Som sagts ovan är det särskilt fördelningen av olika indirekta kostnader som är ett allvarligt problem, eftersom access till infrastrukturen tillhandahålls samtidigt med en bred uppsättning av tjänster. Två alternativa metoder att fördela samkostnaderna har föreslagits:

- Fullständig kostnadsfördelning, dvs. alla samkostnader för telenätet med olika nycklar.
- Undvikbara särkostnader, dvs. man uppskattar de besparingar som skulle komma operatören till godo, om kapaciteten som används för att uppfylla den heltäckande samhällsservicen i stället utvecklades på ett vinstmaximerande sätt. Skälet för att fokusera på de undvikbara särkostnaderna är att det på kort sikt kan vara möjligt att tillfredsställa kravet på heltäckande service till en låg alternativkostnad för operatören om det finns outnyttjad kapacitet i nätet.

Givetvis kommer bedömningen av intäkts- och kostnadseffekterna av krav på heltäckande service att påverkas av den befintliga marknadsstrukturen och av regleringarnas begränsningar. Den finansiella bördan kan bli en helt annan efter att ombalanseringen av teletaxorna slutförts och den kan även påverkas av konkurrensutvecklingen. Kostnaderna kommer med andra ord att påverkas av regleringsbeteendet med avseende på villkoren för samtrafik, dominantens prissättning i konsumentledet och på hur snart nya nätleverantörer och tjänsteproducenter gör sitt inträde.

Kostnaderna för den heltäckande samhällsservicen kan öka, om ett nytt företag går in på marknaden innan taxorna förändrats, eftersom det nya företaget då kan »skumma grädden« av den gamla taxestrukturen. En del bedömare har hävdats att kostnaderna för heltäckande service borde beräknas på grundval av ett scenario i vilket konkurrensen har utvecklats i de mest lönsamma marknadssegmenten. Då skulle dominanten förlora marknadsandelar inom dessa segment, vilket eventuellt gör den heltäckande servicen mer dyrbar. I det långa loppet bör därför (de undvikbara) särkostnaderna ta hänsyn till vad som kan vara optimal nätstorlek med tanke på att det så småningom kommer att råda full konkurrens både vad gäller nätverk och tjänster.

På samma sätt kan det hävdas att nya metoder att erbjuda heltäckande service kan ändra företagets incitament för att investera i ny infrastruktur och eventuellt leda till att kostnaderna för att ge sådan service kan reduceras. Åtminstone två sådana nya system har föreslagits:

- Införande av offentligt betalda vouchersystem som låter kvalificerade användare (målgrupper med hänsyn till lokalisering och/eller inkomst) skriva kontrakt för heltäckande service med vilken operatör som helst.
- Auktion mellan konkurrenter om rätten att erbjuda tjänster inom tidigare fastställda geografiska områden med höga kostnader.

EU:s synsätt på bedömningen av och tillhandahållandet av heltäckande samhällsservice fastställdes i infrastrukturgrönboken.⁴ Med hänsyn till kostnaderna för sådan service och i enlighet med samtrafikdirektivet (artikel 5 och bilaga III) skulle nettokostnaderna för att ge denna service beräknas som skillnaden mellan nettokostnaderna för att operera med eller utan skyldighet att ge heltäckande service. Kostnadsberäkningen skulle utföras enligt riktlinjerna i direktivet och andra senare EU-dokument.⁵

Direktivet ger emellertid inga detaljer om hur kostnaderna skall beräknas

eller, viktigast av allt, hur de skall fördelas mellan anslutna tjänster och grupper av användare. Bilaga V begär transparens och att anmälan om kostnadsprocedurer görs med hänsyn till samtrafik tillämpad på heltäckande samhällsservice, men ingen unik metod har etablerats. Riktlinjer med avseende på prissättningen av samtrafik har dock etablerats i en senare rekommendation.⁶

11.6 Finansiering av heltäckande samhällsservice

Finansieringen av heltäckande samhällsservice utgör ett politiskt problem, som diskuterats i avsnitt 6.7. Principerna för allmän välfärdsteori visar att i frånvaro av externa effekter är de mest effektiva finansieringssystemen de som tenderar att inte introducera störningar i prismekanismen. Detta generella argument favoriserar inte speciella prisschema, som gynnar vissa grupper av medborgare, möjligen med undantag för anslutningsavgifter där särskilda rabatter kan motivera existensen av nätverksexternaliteter.

Den ansats som här rekommenderas främjar en anpassning av konsumentpriserna till kostnaderna och innebär att kompensation till speciella användare bör gå via det allmänna skattesystemet. Detta synsätt är också giltigt om det blir fråga om att ha pålägg på samtrafikavgifterna som ett sätt att bidra till finansieringen av heltäckande samhällsservice. Ett sådant pålägg skulle kunna medföra ett ineffektivt lågt utnyttjande av nätet av de företag som producerar teletjänsterna.

Det mest effektiva finansieringssystemet är att skattefinansiera en fond för heltäckande samhällsservice, dvs. utan något samband med telepriserna. Frågan är då hur man skall fastställa den lämpligaste skattebasen för en skatt som skall gå till denna fond. Om kravet på heltäckande samhällsservice grundas på fördelningsargument, är det svårt att finna en anledning till att finansieringen inte skall ske med allmänna skattemedel, eftersom skattesystemet just har som ett av sina syften att finansiera omfördelningar.

Detta synsätt är ännu mer tvingande i ett effektivitetsperspektiv. Om avgifterna togs upp bara av företag i branschen kunde detta hämma utvecklingen av branschen i relation till andra, och motverka de ursprungliga politiska målen. Om uttaxeringen endast påverkar företagen i branschen kan skattens fördelning mellan olika aktörer på marknaden bli ett kraftfullt politiskt verktyg, som kan användas för att främja (eller avskräcka) nya företag från att träda in på marknaden, eftersom det inte finns någon effektivitets-

grundad princip för hur denna skatt bör fördelas bland konkurrenterna.

Den politiska ram som EU slagit fast för finansiering har etablerats i de senaste direktiven om samtrafik och full konkurrens.⁷ Dessa direktiv etablerar följande principer:

- För det första kan endast de som tillhandahåller öppna nätverk för telekommunikation tvingas att bidra till finansieringen av en fond för heltäckande samhällsservice.
- För det andra skall en fördelning av kostnaderna fastställas genom en objektiv, ickediskriminerande metod som säkerställer att proportionaliteten behålls och att nya företag inte straffas.

Finansieringen kan genomföras genom skapandet av en allmän fond, men den kan också grundas på införandet av speciella avgifter för samtrafik. I det senare fallet kräver direktiven upplösning av nättjänster och att kostnaderna fastställs, men det står klart att en sådan åtgärd inte är så lätt att berättiga om utnyttjande av infrastrukturen skall vara effektiv.

Noter

1. Revolutionen påverkar inte bara bredden av de tjänster som kan ges on-line utan också andra dimensioner i samhället, exempelvis arbete, kopplingar mellan arbetslag på olika håll i världen etc.
2. EU-synen på definitionen av heltäckande samhällsservice framlades i 1993 års meddelande om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö, KOM(93) 543, 15 november 1993 och i 1994 års grönbok om avreglering av infrastrukturen för telekommunikationer och kabel-TV-nät, KOM(94) 440, 25 oktober 1994, och KOM(94) 682, 25 januari 1995. Det har redan delvis införts genom direktiv 95/62/EG av den 13 december 1995 om tillhandahållande av öppna nät (ONP) för taltelefoni. Ytterligare detaljer om EU-perspektivet på detta område har presenterats i kommissionens meddelande om samhällsomfattande teletjänster på en avreglerad marknad, KOM(96) 73 slutlig, 13 mars 1996.
3. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG av den 26 februari 1998 om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP) för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö.
4. Se not 2 ovan. Den detaljerade ramen för kostnader presenteras i samtrafikdirektivet 97/33/EG och fullkonkurrensdirektivet 96/19/EG, som i sig är en revision av direktiv 90/388/EEG.
5. Bilaga III och riktlinjerna för samtrafikavgifter i bilaga V.
6. Se EU-kommissionens rekommendation om samtrafik, antagen den 15 oktober 1997 (del 1). Del 2 fokuserar på separation av redovisning och kostnadsberäkningssystem.
7. Direktiv 97/33/EG och 96/19/EG.

12.

Det erforderliga ramverket för reglering och institutionella lösningar

12.1 Breda regleringsprinciper

Del 1 av denna rapport, speciellt kapitel 7, diskuterar den allmänna profilen för regleringsaktiviteten över tiden, med en övergång från en hård, sektor-specifik reglering av det dominerande företaget i fas 1 till att använda konkurrenspolitik i fas 3.

I telekommunikation i de flesta länder finns det fortfarande ett dominant företag med monopol eller nästan monopol på traditionella tjänster och som kontrollerar en infrastruktur som alla företag måste använda. Marknadsgränserna förändras emellertid i olika riktningar, och det finns nykomlingar som vill tillhandahålla tjänster över denna infrastruktur, vilket tyder på att de flesta länder rör sig mot fas 2 inom tele. Men regleringsmyndigheterna är ofta nya och fast förankrade i en förgången teknik som har varit specifik för telefonin. Tre viktiga punkter har framkommit vid den tidigare analysen:

- För det första: Regleringar och regleringsmyndigheter tycks fortfarande koncentrera sig på taltelefoni och koppartrådsteknik. Konvergens nämns ofta som en senkommen eftertanke, men det borde vara huvudtemat. Analysen ovan visar hur föränderlig teknik förvanskar de traditionella regleringsverktygen och skapar avsevärda problem för möjligheten att se en definition av marknaden och att bedöma i vilken typ av infrastruktur som konkurrens utvecklas.

I några få länder är en enda nationell regleringsmyndighet ansvarig för alla aspekter av infokomsektorn, men jurisdiktionen är fortfarande delad i de flesta länder (se tabell 2 och 3). I exempelvis Storbritannien reglerar OFTEL telekommunikationen, men utfärdandet av licenser för UMTS (Universal Mobile Telephone Services), den tredje generationens digitala mobiltelefoni, görs av Radio Communications Agency. Den nya digitala TV som nu lanseras övervakas av ITC och OFTEL, var och en med en viss övervakningsauktoritet. Alla dessa myndigheter reglerar flödet av kommunikation, som allt mer går in på varandras territorier.

- För det andra: Även om sektorsspecifik reglering fortfarande behövs i många länder, bör den så snart som praktiskt möjligt ersättas av en allmän konkurrenspolitik. Utanför Storbritannien är det fortfarande för tidigt att säga när detta skall inträffa.

I Storbritannien har konkurrenslagstiftningen reviderats. Nu har både reglerings- och konkurrensmyndigheten samma maktmedel inom en del av konkurrensområdet. Denna utveckling bör övervägas inom resten av EU. Dess fördel är att den koncentrerar sig direkt på konkurrenspolitiken, men dess nackdel är att den splittrar makten över denna och att sektorsregleringen förskansas genom avsaknaden av en »solnedgångsklausul«. Som de tre faserna av marknadsstruktur klagör är regleringar en övergångsmekanism. Det är därför väsentligt att regleringsmyndigheterna betraktar sig själva som temporära. Att etablera en nationell regleringsmyndighet på villkoret att den skall upplösa sig själv har ännu inte gjorts i något europeiskt land.

Dessutom finns det redan en rad områden där myndigheternas utrymme för skönsmässighet bör ersättas av marknadskrafter. Så till exempel verkar det klart att de nuvarande licensieringsprocedurerna bör ersättas med mer transparenta marknadsmekanismer där så är möjligt.

- För det tredje: EU-kommissionens rådande riktlinjer och direktiv i telesektorn har slagit fast allmänna principer för varje land, exempelvis att regleringsmyndigheterna skall vara oberoende. Det finns inte många detaljer om vad oberoende egentligen innebär, och ett sådant synsätt lämnar alltför stor handlingsfrihet åt de enskilda länderna. Fastare riktlinjer från EU-kommissionen kommer nästan säkert att krävas, om inte liberaliseringstakten i Europa skall riskera att bli alltför ojämn. Dessa riktlinjer bör koncentreras på att säkerställa att viktiga specifika element i den konkurrerande miljön (licenser, prisregleringar, etc.) skall tas upp samtidigt. Lika viktiga är riktlinjerna för att genomdriva regleringarna.

12.2 Den institutionella ramen

Denna rapport tar upp frågan om hur man skall nå en smidig övergång till konkurrens i EU:s telekommunikationssektor. Kapitel 8–11 har dokumenterat det aktuella läget och de huvudsakliga frågor som skall lösas. I princip bör möjligheterna för nytillkomna företag och framstegen mot konkurrens vara

enhetliga över hela Europa. Det finns emellertid och kommer att finnas problemområden av tre slag:

- På marknaden mellan dominantföretag och nya företag.
- Mellan nationella mål och EU:s mål, den nionde svåra avvägningen.
- Mellan regleringsmål och konkurrenspolitiska mål, den sjätte svåra avvägningen.

De tre områdena är ofta sammanflätade. Om en tvist i Frankrike mellan ett nytillkommet företag och en dominant involverar handel över gränserna inom EU och inte löses tillfredsställande för en av parterna, kan tvisten föras upp till EU-kommissionen, till GD IV i typfallet. På det sättet kan nationella regleringstvister bli en fråga om EU:s konkurrenspolitik.

Karel van Miert, EU:s kommissionär med ansvar för konkurrensfrågor, har nyligen sagt att om det fortfarande finns goda skäl för klagomål eller det är något på den nationella marknaden som inte är enligt reglerna, då råder det inget tvivel om att kommissionen kommer att träda in och att det inte kan uteslutas att detta ibland kan leda till konflikt med de nationella regleringsmyndigheterna.¹

Hänvisningar till EU:s konkurrenspolitik över de nationella sektorsspecifika regleringarna kan emellertid leda till långsiktiga problem om incitament att investera saknas, en fråga som är relaterad till både den första och sjätte svåra avvägningen. Risken är att GD IV kan utnyttja artikel 82 (f.d. 86) på ett sätt som kan vara berömligt på en marknad för blyertspennor, men som inte är tillrådligt på telekommunikationsmarknaden. Det synsätt som GD IV anlägger kommer kanske att röra marginalerna mellan priser och kostnader i dag, men inte incitamenten att investera på längre sikt. EU-kommissionen är emellertid medveten om problemen och har tagit upp dem i sitt meddelande om tillträde inom telekommunikationssektorn. Här söker EU-kommissionen definiera den rätta balansen mellan branschspecifik reglering och tillämpningen av de allmänna konkurrensreglerna. Herbert Ungerer i GD IV har i samband med en vägran att ge tillträde till teleinfrastruktur konstaterat att en mycket noggrann undersökning av ett företags verksamhet måste avgöra hur företagets egna investeringar och företagets incitament att investera skall vägas mot de särskilda skyldigheter som företaget har genom sin dominerande position enligt konkurrensreglerna²

Om man därför förlitar sig på EU:s konkurrensregler i dag, finner man att de på lång sikt inte ger rätt lösning på regleringsproblemen inom telekom-

munikationssektorn. Sektorsspecifik reglering är avgörande (vilket Nya Zeelands experiment med en mjuk konkurrenspolitik antyder), men frågan är hur man skall organisera sektorspecifik reglering på europeisk nivå.

Det finns flera möjliga lösningar på dessa frågor. Ett svar är att man bör skapa en ny, hela Europa omfattande regleringsmyndighet. En annan möjlighet är att de nationella regleringsmyndigheterna kan samordna sig och själva etablera en för hela EU omfattande beteendekod. Slutligen, och det är den lösning som förespråkas i den här rapporten, kan existerande EU-institutioner reformeras med sikte på att nå en mer enhetlig och neutral regleringsmiljö över hela Europa genom att tillstyrka en reglering på två nivåer.

12.2.1 En europeisk regleringsmyndighet för telekommunikationer

År 1999 kommer EU-kommissionen att granska EU:s telekommunikationspolitik. Det är troligt att frågan om mer centraliserad reglering av sektorn och ett möjligt inrättande av en Europeisk kommunikationskommission, ECC, kanske enligt samma linjer som Federal Communications Commission, FCC, i USA, kommer upp. Som visas i ruta 20 i del 1 finns det tydligen ett visst stöd för en mer centraliserad reglering av Europas telekommunikationer. En ECC skulle lösa konflikterna mellan nationella regleringsmyndigheter och EU och ge stöd åt EU:s konkurrenspolitik där så behövs. I en idealisk värld skulle en sådan hela Europa omfattande institution ha en fördel. I realiteten finns emellertid fyra viktiga begränsningar för institutionell omdaning: information, administration, transaktionskostnader och politik (kapitel 7 tar upp en del av dessa begränsningar).

Alla dessa begränsningar skulle väga tungt på ett ECC. Hur skulle en hela Europa omfattande regleringsmyndighet kunna samla information om dominanta företag och de många potentiella företag som vill gå in på marknaden? Hur skulle ECC dela jurisdiktion med de nationella regleringsmyndigheterna, eftersom det är osannolikt att de senare skulle upplösas? Att ge jurisdiktion åt ECC skulle kräva att det gav riktlinjer för lokal service i femton länder. Den amerikanska regleringen, där makten delas mellan nationella och delstatliga regleringsmyndigheter, är inte särskilt lyckad; tvisterna mellan de båda jurisdiktionerna är många, och försöken att definiera nationell respektive delstatlig jurisdiktion är en katastrofal historia.³

Ett ECC skulle sannolikt bli stort, ohanterligt och dyrbart, även om det troligen skulle ge lägre kostnader än totalt femton separata nationella regle-

ringsmyndigheter ger. Dessutom skulle dess storlek och avstånd från de nationella huvudstäderna öka institutionens otymplighet. Men viktigast av allt, den skulle vara politisk och det skulle oundvikligen uppstå spänningar med de nationella regeringarna. Bortsett från den nyligen skapade Europeiska centralbanken finns det i EU ingen tradition av oberoende övernationella regleringsmyndigheter. Modellen för ECC är generaldirektoraten, vilka helt klart är politiska. EU-kommissionens beslut, om det gäller konkurrensfall eller statsstöd, är i slutändan politiska beslut som besjålas av principer.

12.2.2 Självreglering av nationella regleringsmyndigheter

Ett alternativ till en formell central myndighet skulle vara större samarbete mellan de nationella regleringsmyndigheterna. I en mening skulle detta innefatta självreglering. En sådan existerar redan i form av European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs (ECTRA). ECTRA erbjuder ett forum för europeiska regleringsmyndigheter och andra, där de kan diskutera aktuella frågor och utforma projekt eller studier som kan leda till en teknisk eller administrativ harmonisering. ECTRA har också en begränsad men ändå betydande ram för att sprida »beslut«, nämligen krav på att var och en av dess medlemmar (nu över fyrtio) som ratificerar dessa beslut måste agera på ett specificerat sätt. År 1994 enades medlemsstaterna om att sätta upp och ge medel till ett kontor som nu är känt som European Telecommunications Office (ETO). ETO arbetar uteslutande med projekt som rör ECTRA. Bland de huvudsakliga aktiviteterna ingår inrättandet av ett organ som ger licenser och främjar en större harmonisering på områden som numrering.

Problemet med denna typ av självreglering är att det saknar makt att införa det i hela Europa. En del av aktiviteterna ligger dessutom utanför EU-kommissionens jurisdiktion, och därför är ansvarigheten kanske inte tillräckligt stark.

12.2.3 Att harmonisera nationella regleringsmyndigheter

I stället för en stark centraliserad reglering genom ECC eller en självreglering genom att regleringsmyndigheterna sluter sig samman kan en medelväg sannolikt vara överlägsen: en reglering på två nivåer. Detta diskuterades i allmänna ordalag i kapitel 7. I praktiken har en reglering på två nivåer funnits inom Europas teleindustri under nästan ett decennium eller däromkring. Den övre nivån intas av EU-kommissionen och den undre av natio-

nella regleringsmyndigheter, teleoperatörer, konsumentorganisationer, utrustningstillverkare m.fl. Nyckelaktörerna i den ekonomiska regleringen är EU-kommissionen och de nationella regleringsmyndigheterna. I allt väsentligt skulle EU-kommissionen etablera ramar och principer och de nationella regleringsmyndigheterna genomföra dem.

I de flesta EU-länder har EU-kommissionen varit aktiv för att öppna de nationella kommunikationsmarknaderna. Liberalisering genomförs enligt artikel 86 (f.d. 90) och harmonisering baseras på artikel 95 (f.d. 100a). Båda dessa maktbefogenheter härrör ur EU-kommissionens uppgift att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte störs. I sitt utkast till meddelande om tillträde av den 31 mars 1998 behandlar EU-kommissionen olika mål och rättsliga grunder för de nationella regleringsmyndigheterna.⁴ Och EU-kommissionens nuvarande direktiv inför redan minimistandarder för regleringsmyndigheter och för samtrafik. De nationella regleringsmyndigheterna skall

- vara oberoende;
- vara öppna;
- ha effektiva resurser;
- upprätta en uppsättning riktlinjer för samtrafik, öppna nätverk och prissättning.

Detta är de minimistandarder efter vilka regleringen i Europa harmoniseras. EU-kommissionen borde emellertid också införa mer detaljerade kriterier för de nationella regleringsmyndigheterna:

- Om licenser skall utfärdas, skall den faktiska individuella licensen utfärdas av regleringsmyndigheten, inte regeringen – för att licensieringsförfarandet skall bli öppnare och oberoende av politisk inblandning.
- Om konsumentpriserna skall bestämmas, bör dessa fastställas av regleringsmyndigheten, inte regeringen – en oberoende myndighet löper mindre risk att påverkas av kortsiktiga politiska hänsynstaganden.
- Heltäckande samhällsservice är ett bindande mål, men regleringsmyndigheten, inte regeringen, bör beräkna kostnaderna för denna service. Det skulle då bli svårare för dominantföretag att förhindra liberalisering genom politisk lobbyverksamhet.

Dessutom är det mycket viktigt att man strävar mot att de nationella regleringsmyndigheterna ger sanktioner på samma nivå i hela Europa. Att ha »effektiva resurser« är inte nog, om regleringen är otillräckligt genomförd. Att garantera samma villkor över hela EU implicerar att man inte bara sätter en minimistandard utan också säkerställer att denna standard verkligen genomförs. Därför krävs det tillräckliga resurser och att regleringsmyndigheterna tillämpar regleringen på ett effektivt sätt.

På liknande sätt, som belysts tidigare, bör tydliga steg tas mot etablerandet av en bred ram för regleringarna så att

- alla potentiellt effektiva aktörer i branschen omfattas och får jämförbara villkor över hela Europa;
- inträdet på marknaden av konkurrenter med ny infrastruktur och innovativa investeringar främjas.

Syftet med denna rekommendation är inte att etablera en likformig reglering i hela Europa, vilket inte vore lämpligt. Länderna befinner sig i skilda faser, t.ex. är Storbritannien och Finland snabbt på väg mot marknadsstrukturens fas 3. I stället skall dessa regler upprätta enhetliga krav i respektive fas, utan att kräva att regleringen sker på ett av EU specifikt förordnat sätt.

Noter

1. AFX News, 19 januari 1998.
2. Tal av Herbert Ungerer, GD IV, inför European Lawyers' Union, Luxemburg den 19 juni 1998.
3. Se Crandall (1990) och Sidak och Spulber (1997).
4. EU-kommissionens meddelande om tillämpningen av konkurrensreglerna på tillträdesavtal, slutligt antagen den 31 mars 1998.

13.

Framåtblickande politik för Europas teleindustri

Ända tills helt nyligen befann sig teleindustrin i EU i fas 1 av marknadsstrukturen, med ett offentligägt monopolföretag som tillhandahöll alla tjänster. Detta var inte slutresultatet av en konkurrerande marknad som kämpade för överlevnad utan statlig styrning. I själva verket var det för ett decennium sedan, och även långt senare i många europeiska länder, förbjudet att använda telefoner som inte var levererade av dominantföretaget. Konsumenterna blev tillsagda att främmande telefoner kunde skada nätverket.

I dag tar ingen detta synsätt på allvar och konsumenterna har haft stor fördel av mångfalden och de låga kostnaderna i en konkurrensutsatt utrustningstillverkning. Från den 1 januari 1998 har de flesta statliga hindren försvunnit för nya företags inträde på de flesta telemarknader. Hur snabbt kommer andra segment av teleindustrin att bli konkurrenskraftiga? Det är svårt att bilda sig en uppfattning om det, men en rad fakta står klara:

- För det första ökar konkurrensen normalt både antalet erbjudanden och takten i introduktionen av nya tjänster.
- För det andra kan monopolkontroll via en dominerande operatör bli mycket dyrbar för samhället. Hausman (1997) har beräknat samhällsförlusterna i USA av att regleringar försenar införandet av nya tjänster. Lokala telekommunikationsföretag fick inte erbjuda telefonsvarare och införandet av mobiltelefoni försenades; den förstnämnda förseningen kostade det amerikanska samhället 10 miljarder dollar och den senare 100 miljarder dollar.
- För det tredje sker det enorma innovationer i telekommunikationssektorn, och ingen kan förutse vilken teknik eller vilken leverantör som har de lägsta kostnaderna om tio år. Denna innovation drivs fram av halvledarrevolutionen. Skillnaden i utbredning av denna nya teknik inom data- och telekommunikationsindustrierna är enorm. Som exempel kan vi ta modem för datorer och ISDN inom telekommunika-

tion. I USA har 35 procent av alla hem modem till sina datorer. I Storbritannien är siffran 15 procent. Men få hem, om ens några, använder ISDN-linjer. I Storbritannien fanns 1995 bara 260 000 ISDN-linjer i trafik. I Europa fanns det 1995 totalt 1,2 miljoner ISDN-linjer för företag och hushåll, detta för en befolkning om över 300 miljoner (se tabell A-2 i appendix 2). Det är således sannolikt att en fullt utbyggd konkurrens skulle öka spridningen av ny teknik inom telekommunikationerna.

Men hur skall denna konkurrens uppammas? Som ovanstående analys har visat finns det djupa presumtiva fallgropar i varje regleringsordning. Att ge ett dominantföretag alltför stor handlingsfrihet kan minska konkurrensen, och ett gynnande i onödan av nytillkomna företag kan störa konkurrensen eftersom detta kan störa incitament för innovationer och investeringar. Det finns ingen perfekt regleringsordning och inget felfritt förfaringsätt.

Tyngdpunkten i den här rapporten ligger på långsiktig konkurrens som är förenlig med välfärd i samhället. I en idealisk värld skulle därför en regleringsordning omfatta följande principer:

- Transparens och rättvisa.
- Symmetri i behandlingen av konkurrenter, där symmetri definieras som »en ordning som inte förhindrar lågkostnadsleverantörer från att producera tjänster till låg kostnad« (Schankerman och Waverman, 1997).
- En balansering av problemet med priser som kan täcka kostnaderna i dag och en dynamisk utveckling av industrin – med andra ord en lösning av den första svåra avvägningen.
- Lämpliga maktbefogenheter över alla delar av industrin, inklusive alla potentiella aktörer.
- Minimal politisk inblandning via målen för heltäckande samhällsservice. Dessa mål skall tillgodoses med hjälp av av konkurrensneutrala transparenta system.

13.1 Mål

Det centrala målet för hela processen med att uppmuntra långsiktig konkurrens är naturligtvis att konsumenterna skall dra fördelar av den. Konkurrens tillåter konsumenterna att dra nytta av nya tjänster, innovationer och priser som ligger i nivå med kostnaderna (bortsett från återstående pris-

sättning för heltäckande samhällsservice). Prisernas rörelse mot kostnaderna i Storbritannien och USA där konkurrensen är mest utvecklad betyder inte att ett stort antal abonnenter lämnar nätverket. Samtidigt krävs att man politiskt säkerställer att det är få som hotas av högre priser.

Nya företags inträde på marknaden får konkurrensen att utvecklas. Men främst är det konsumenterna som drar nytta av lämpliga investeringar och innovationer. På längre sikt är målet med investeringar i en innovativ infrastruktur att den skall tillhandahålla bästa möjliga service. Därför bör nya företag ha tillträde till marknaden och åtminstone inom fast telefoni är det inträde baserat på egna nät som behövs. Det i sin tur gynnar en innovativ infrastruktur, så att det även på lång sikt kan finnas lågkostnadsleverantörer. Dessutom bör regleringar främja ett sådant inträde på ett konkurrensneutralt sätt och lämna teknikval åt de bättre informerade marknadsdeltagarna.

För att underlätta önskvärda investeringar är det viktigt att aktieägarna får en rimlig avkastning. Därför bör en balans åstadkommas på kort sikt mellan konsument- och aktieägarintressen.

13.2 Val av policyåtgärder

13.2.1 Att främja innovation

Målen att stimulera nya företags inträde på marknaden och att främja investeringar och innovationer kräver ett politiskt ramverk som leder till ett inträde baserat på egna nät. Målet här är att nå ett långsiktigt hållbart inträde och begränsa skadliga effekter av tillfälliga lycksökare med »slå-till-och-spring«-strategier. Långsiktigt och nätbaserat inträde kommer både att reducera dominantens höga marginaler – och därmed gynna konsumenterna på kort sikt – men också innebära långsiktiga åtaganden genom investeringar i ny teknik och ny infrastruktur och ge långsiktig dynamisk fördel för konsumenterna.

I praktiken innebär detta att samtrafik och upplösning av nättjänster i olika enskilda tjänster måste utformas omsorgsfullt. Framför allt uppmuntras inte en omfattande uppdelning av nättjänster till inträde av lågkostnadsleverantörer i olika branschsegment. I stället kan det avskräcka från investeringar i egna anläggningar om ramverket för regleringen är utformat så att det finns en risk att de som investerar i nya nät inte kan behålla full kontroll över sina strategiska tillgångar.

Innovationspolitik

1. Undantag från EU-kommissionens tidsplan för att införa konkurrens har accepterats för de länder som har sämre nätverk. Det är synd att det har blivit så, eftersom det skulle ha varit bättre för dessa länder om de hade följt samma tidtabell som alla andra. Liberalisering har visat sig vara det mest effektiva instrumentet för att utveckla en effektiv infrastruktur och uppgradering. I själva verket har Irland av detta skäl nu begärt en kortare undantagstid.
2. Konvergensen mellan telekommunikationer och TV m.m. kräver sannolikt ett enda samlat angreppssätt med hänsyn till nätverksregleringen (detta behov är dock långt mindre tydligt vad beträffar reglering av innehållet). Det skulle vara fördelaktigt att skapa en enda nationell regleringsmyndighet för att övervaka telekommunikationer och TV-sändningar, och detta är en fråga som EU-kommissionen sannolikt kommer att undersöka i 1999 års granskning av EU:s telekommunikationspolitik.
3. För att säkerställa att det råder infrastrukturbaserad konkurrens bör regleringsmyndigheterna vara försiktiga när det gäller uppdelning av dominantföretagets infrastruktur. När det gäller att säkerställa att nya företag kan nå en tillräcklig marknadspenetration, bör det vara värdefullt att använda vidareförsäljning för en begränsad tid om tre till fem år.¹ Dessutom bör »samlokalisering« vara ett verksamt medel för att uppmuntra konkurrens. Nya företag kan då föra in sina egna växlar i dominantens byggnader. Denna fråga utreds i EU-kommissionens samtrafikdirektiv (artikel 11) och är föremål för de nationella regleringsmyndigheternas översyn. Det är sannolikt att denna fråga tas upp i 1999 års granskning.

Vad gäller dominantens nätverk är det viktigt att finna en kompromiss mellan en politik som gör det mindre riskfyllt att investera och en politik som uppmuntrar nya företags inträde. Att bygga nya infrastrukturer tar tid. Det går inte fort för ett nytt företag att lägga ut nya kablar i storstäder över hela landet. Men det finns ändå fördelar med en större närvaro på marknaden. Begränsade möjligheter till återförsäljning av uppdelade nättjänster tillåter nya företag att bygga på vissa platser och hyra dominantens anläggningar på annat håll. Eftersom återförsäljningen är begränsad i omfattning och tid, är detta inte någon långsiktig strategi för nykomlingar, men den kan underlätta inträdet i infrastrukturen. Lika tillträde till lokala nät för nya företag har på liknande sätt varit en effektiv politik i Nordamerika, där nykomlingar tillåts att samlokalisera sin verksamhet i

dominantens byggnader.

4. Öppna nätverk (ONP) är av central betydelse. Fastställande av priser för att använda ett existerande nätverk kan emellertid skilja sig mycket från att fastställa en lämplig process för utvecklingen av nätverk. Också här kommer ONP sannolikt att tas upp i 1999 års granskning. Det är viktigt att dess användning för nya nätverk är förenlig med uppgiften att skapa korrekta incitament för innovationer.

Befintlig politik är utformad för att »öppna« dominantens nätverk. Så snart detta är gjort, vad händer då? Med tanke på betydelsen av att ha ett långt tidsperspektiv, måste regleringarna övergå från att se till nya företags inträde fungerar till att uppmuntra investeringar. Tyvärr tenderar politiken i de flesta regleringsordningar för ONP att underbetala existerande investeringar. Regleringsmyndigheterna och de nya företagen säger med rätta att priset för samtrafik bör baseras på kostnaderna i framtiden. Men om nykomlingar tvingades in i en sådan ONP-ordning skulle de kanske välja att inte investera alls.

Testet är om ett nytt företag skulle acceptera nuvarande regleringsskyldigheter om det betraktades som ett dominantföretag? Svaret för närvarande är sannolikt nej. Men eftersom den korrekta regleringsprincipen är symmetri i behandlingen (som definierats ovan) och det korrekta målet är dynamisk effektivitet, skulle en lämplig regleringsordning på lång sikt vara en icke asymmetrisk ONP-reglering. Ytterst är den långsiktiga ordningen helt enkelt en konkurrenspolitik som omfattar hela ekonomin. Nästa steg i denna riktning skulle kunna vara en mjukare reglering.

13.2.2 Att förebygga konkurrenshämmande beteende och skapa incitament för nya företag

Även om definitionen av en »flaskhals« utvecklas snabbt med ny teknik, bör en strukturpolitik säkerställa att inte ett mycket begränsat antal företag kontrollerar väsentliga verksamheter. I det långa loppet är detta säkerligen en fråga som kan lämnas åt marknadskrafterna, men i det nuvarande skedet av marknadsutveckling i många länder är det viktigt att se till att dominantföretaget inte kontrollerar de alternativa medel som skulle kunna ge konsumenterna tillträde (till exempel av kabel-TV, mobiltelefon, boxar för digital TV etc.).

Det är mycket viktigt att regleringsramen har en bred framtidsinriktad syn på branschen och att regelverket tar hand om samtliga verksamheter och

företagare som kan konkurrera eller samverka i en värld av konvergerande branscher. Konkurrensreglerna kommer att få en allt viktigare roll inom branschen. Med vissa undantag skulle detta vara bästa sättet i det långa loppet att garantera total välfärd, men frågornas komplexitet och de informationsresursfördelar som åtnjuts av dominanten skapar en abnorm situation som kräver en övergångsordning med specifika regleringsinstitutioner som kan vara en effektiv motvikt mot dominantens makt.

Detta innebär inte att konkurrenspolitik inte spelar någon roll i nuvarande skede av marknadsutvecklingen. Eftersom speciella regleringsorgan fortfarande kommer att koncentrera sig på telekommunikationer under en tid framöver, är det speciellt viktigt att konkurrenspolitiken är vaksam, lägger sig i regleringsprocessen och gör grundliga undersökningar av horisontella fusioner och vertikal integration, alltifrån produktinnehåll fram till leverans i konsumenternas hem.

Politik för nya företag

1. Att främja konkurrens och samtidigt ha avgifter som inte motsvarar kostnaderna är oklokt, eftersom det ger dåliga investeringssignaler och ger ett ineffektivt inträde på marknaden. Det är därför viktigt att balansera avgifter mot kostnader snarast möjligt. EU-kommissionen kräver indirekt en sådan balansering till år 2001 genom att lägga begränsningar på hur accessunderskott kan täckas.
2. För att säkerställa rättvis konkurrens är det en god politik att de nationella regleringsmyndigheterna och EU-kommissionen granskar lönsamheten i de teleföretag där staten har majoritet. Granskningen skall säkerställa att rimlig avkastning kan uppnås. Där avkastningen ligger under det som är standard i den privata sektorn, bör EU-kommissionen analysera om den låga avkastningen innebär ett statsstöd i strid mot EU-regleringarna. EU-kommissionen kräver att de nationella regleringsorganen skall vara oberoende av dominantföretaget och ägarintressena. De skall vara vaksammare när dominanten är statsägd och kräva en strikt redovisning och rapportering som visar hur priserna motsvarar kostnaderna. Rovgirig prissättning under de relevanta kostnaderna förekommer inte så ofta, men i statsägda företag finns teoretiska förutsättningar för att en sådan prissättning kan vara en strategi för en dominant som vill behålla sin särställning.
3. Det kan vara förnuftigt att dra in de nationella konkurrensmyndigheter-

na tidigt, eftersom de nationella regleringsmyndigheterna för telekommunikationer kanske inte har lämplig sakkunskap i konkurrensfrågor. Så till exempel kan en sektorsspecifik nationell regleringsmyndighet inte vara tillräckligt medveten om konkurrenspolitiska frågor för att kunna granska hemliga avtal, underförstådda eller öppna. Den nationella regleringsmyndigheten kan ofrivilligt öka risken för hemliga avtal genom att välja varierande former av prissättning för samtrafik.

En stark samverkan mellan regleringsmyndigheten för tele och den nationella konkurrensmyndigheten är till fördel för en rad mål. För det första garanteras därmed att regleringsmyndighetens beslut står i överensstämmelse med konkurrenspolitiken. För det andra kan konkurrensmyndigheten utveckla specialistkunskap på kommunikationssektorn, vilket är avgörande för den övergripande ambitionen att övergå från sektorsspecifika regleringar i faserna 1 och 2 i marknadsstruktur till en brett grundad konkurrenspolitisk kontroll i fas 3.

Enbart konkurrenspolitik i inledningen av liberaliseringen av telebranschen eller någon annan monopolsekter är inte tillräcklig. En allmän konkurrensmyndighet har otillräcklig sakkunskap och förmåga att undersöka komplicerade samtrafikfrågor. En obligatorisk, icke-diskriminerande samtrafikordning och/eller en hela industrin omfattande teknisk standard krävs. En sektorsspecifik reglering krävs i början av en liberalisering, däremot inte mot slutet av liberaliseringen.

4. Övergången till en öppen auktionsmekanism för att fördela nya licenser och frekvenser bör välkomnas, eftersom den tillåter en mer effektiv användning av marknadssignaler. Detta innebär inte nödvändigtvis att allt bör auktioneras ut till högsta pris; regleringsmyndigheten kan fastställa kriterier och varierande mål, inte bara priser. Men det är viktigt att regleringsmyndigheten använder en transparent marknadsmekanism för att jämföra buden.

13.2.3 Att säkerställa att service distribueras brett i samhället

Gamla uppfattningar om heltäckande samhällsservice borde bli uttrangerade i telekommunikationernas nya era. Alla tecken tyder på att växande inkomster, teknisk utveckling och införandet av konkurrens har varit de mest effektiva faktorerna bakom spridningen av telefoni. Varje politiskt beslut som söker främja användningen av telekommunikationstillämpningar (t.ex. access till Internet) i utbildningscentra borde därför ses som en del

av utbildnings- och socialpolitiken. Och telebranschen bör absolut inte finansiera en sådan politik.

Politik för heltäckande samhällsservice

1. Innan man utökar eller bibehåller dagens nivå på subventioner av heltäckande samhällsservice är det viktigt att utvärdera i vilken utsträckning målen för en sådan service kan uppnås på marknaden. Som en del av sin granskning av EU:s telekommunikationspolitik år 1999 bör därför EU-kommissionen undersöka hur heltäckande service skall finansieras, och den del av rekommendationerna för denna service som omfattar samtrafikavgifterna bör avskaffas.
2. De flesta målen för heltäckande samhällsservice på telemarknaden är förenliga med undervisning, hälsovård och andra politiska mål. Välgrundade sociala mål bör emellertid inte uppnås genom en beskattning av telebranschen utan i stället finansieras med allmänna skatteintäkter. Därmed menas inte att heltäckande samhällsservice inte är ett välgrundat mål. Att främja en effektiv och innovativ infrastruktur för information som är öppen för alla är ett politiskt mål som man sannolikt inte bäst uppnår via en beskattning av telebranschen. För det första innebär konvergens att det skulle vara en usel politik att avgiftsbelägga teleföretagen för Internet-access via modem, och för det andra är Internetaccess i varje skola utbildningspolitik och inte telepolitik, och utbildning bör alla medborgare betala för, inte bara användarna.

13.2.4 Att balansera subsidiaritet, mångfald och uppnåendet av en inre marknad

En avslutande betydande politisk fråga är EU-kommissionens roll i relation till de nationella regeringarna och de nationella regleringsmyndigheterna. En central filosofi inom EU är subsidiaritetsprincipen, som i allt väsentligt förespråkar att beslut bör fattas på den mest decentraliserade nivån, oavsett om denna nivå är lokal, regional eller nationell. Vilka implikationer har subsidiaritetsprincipen för en lämplig reglering av telekommunikationsindustrin och eftersträvandet av en långsiktig konkurrens?

En politik för regleringsmyndigheter

1. Skilda nationella traditioner kan förklara de mycket särskiljande synsätt som olika EU-medlemmar intar beträffande regleringen av telekommu-

nikationsområdet. Inte desto mindre tycks det stå klart att alltför mycket makt fortfarande ligger hos regeringarna i flertalet länder och inte hos de nationella regleringsmyndigheterna. Detta bör motverkas och beslutsbefogenhet tilldelas regleringsorganen. Om exempelvis priserna skall regleras, bör detta göras av de nationella myndigheterna, inte av regeringen. På liknande sätt bör, om så behövs, alla grundläggande marknadsvillkor undersökas av de nationella regleringsorganen, inte av regeringen.

2. Ett antal stater har ännu inte infört alla EU-kommissionens direktiv som gäller telekommunikationssektorn. För att säkerställa en rättvis behandling inom hela EU måste direktiven genomföras.
3. Slutligen är det viktigt att regleringsmyndigheterna når samma nivå på regleringarna över hela EU. Annars kommer en enda regleringsmyndighet för hela Europa att föreslås, vilket i ljuset av vår analys ovan är ett olämpligt instrument för att reglera branschen. Såvitt olika nationella traditioner tillåter, bör de nationella regleringsmyndigheternas maktbefogenheter och regleringarnas efterlevnad göras mera lika över hela Europa. Samtidigt bör EU förstärka sitt inflytande på de maktbefogenheter och den roll de nationella myndigheterna har. En förstärkning av det nuvarande tvånivåsystemet för regleringar är därför nödvändig.

Noter

1. En liknande politik har använts i Kanada.

Appendix 1

Regelverk, förfaranden och mål

EU:s regelverk och förfaranden på konkurrensområdet

- *Rättslig grund:* Konkurrensreglerna återfinns i artiklarna 31 (f.d. 37) och 81–89 (f.d. 85–94) i EG-fördraget och artiklarna 4 och 65–67 i fördraget om Europeiska kol- och stålunionen.
- *EU-parlamentets roll:* Bedömer EU-kommissionens agerande i en årlig rapport och utfärdar också iakttagelser om större framtidskridanden i konkurrenspolitiken.
- *EU:s ministerråds roll:* Begränsad till att godkänna gruppundantag.
- *EU-kommissionens roll:* Övervakar tillämpningen av konkurrensreglerna (artiklarna 81–89), handlar antingen på eget initiativ eller i anledning av klagomål från medlemsstaterna, företag eller privatpersoner. Sedan 1989 har den också fått bemyndigande att granska och förhindra storskaliga fusioner. Judiciell kontroll av EU-kommissionens agerande utövas av EG-domstolen och dess första instans, vilken prövar klagomål mot EU:s institutioner över konkurrensregler och andra frågor.

Med begränsad personal och stor arbetsbörda söker EU-kommissionen göra konkurrenspolitiken mer effektiv, öppen och decentraliserad genom att uppmuntra tillämpandet av artiklarna 81 och 82 (karteller och dominerande position) på nationell nivå.

GD IV är ansvarigt för konkurrenspolitiken.

- *Förfaranden:* Varje avtal som kan stå i strid med EG-fördraget måste i förväg underställas EU-kommissionen. Enligt artiklarna 81 och 82 kan företag ansöka om negativ fastställelse, vilket innebär att kommissionen efter granskning inte vidtar någon åtgärd eller beslutar om ett undantag som tillåter ett konkurrensbegränsande avtal på den grunden att det innebär en betydande fördel för allmänheten.

EU-kommissionen har en omfattande makt att undersöka förhållandena. Dess personal kan besöka företag utan förvarning för att kräva tillgång till dokument. Den håller förhör med de berörda företagen för

att utröna omständigheterna i målet innan det ger sitt uttalande. Där konkurrensstridigt beteende har utvecklats kan EU-kommissionen ålägga företag böter på upp till 10 procent av årsomsättningen.

Företag kan överklaga EU-kommissionens beslut till EG-domstolen, som emellanåt sätter ned böterna efter klagomål. EU:s konkurrenslagar har företräde framför nationella lagar och låter sig tillämpas direkt i medlemsstaterna.

Företag och privatpersoner som anser sig lida skada till följd av en överträdelse av konkurrensreglerna kan föra talan inför inhemsk domstol.

- *Regelverket:* Antas av EU:s ministerråd – eller av EU-parlamentet och ministerrådet inom ramen för ett gemensamt beslut – och kan anta följande former:
 - *förordningar:* Är direkt tillämpliga utan behov av nationella åtgärder för att införa dem.
 - *direktiv:* Binder medlemsstaterna till de mål som skall uppnås samtidigt som de ger de nationella myndigheterna makt att välja den form och de medel som skall användas.
 - *beslut:* Är i alla avseenden bindande för adressaterna. Ett beslut kan adresseras till några eller alla medlemsstater, företag eller individer.
 - *rekommendationer och yttranden:* Saknar bindande verkan.

Mål och medel för konkurrenspolitiken

I många fall kan konkurrensärenden lösas genom att det berörda landet eller företaget frivilligt åtar sig att ändra politik. I andra fall avgör EU-kommissionen ärendet till svarandens fördel eller finner att överträdelse skett och förelägger svaranden att ändra politik eller utfärdar bötesföreläggande mot denne.

- *Karteller:* Varje avtal mellan grupper av företag för att fastställa priser eller kontrollera produktionen till hinder för handeln mellan medlemsstaterna är förbjuden enligt artikel 81 i EG-fördraget. Vissa slag av samverkan som bedöms vara positiva, exempelvis distribution av motorfordon och serviceavtal, är tillåtna genom gruppundantag.
- *Dominerande ställning:* Stora företag kontrollerar ofta stora andelar av marknaden och kan utnyttja denna ställning för att förmå konsumenten

terna att betala högre priser eller för att tvinga ut mindre konkurrenter. Sådant »missbruk av en dominerande ställning« är förbjuden enligt artikel 82 i EG-fördraget och har utnyttjats för att ta upp beteenden som oskälighetsprissättning, exklusiva försäljningsavtal och diskriminering på grund av nationalitet.

- *Fusioner och övertaganden*: I december 1989 antog EU:s ministerråd den koncentrationskontrollförordning som ger EU-kommissionen makt att granska fusioner innan de slutförts för att fastställa om de leder till en dominerande ställning. EU-kommissionen kan förhindra genomförandet av ett avtal helt eller kräva av företagen att de skall förändra sitt förfogande över tillgångar för att undvika en dominerande ställning. Regleringen låter sig tillämpas på alla former av fusioner där de sammanslagna företagen skulle få en omsättning världen över som överskrider 5 miljarder euro och 250 miljoner euro i individuell omsättning inom EU för åtminstone två av de berörda företagen – för såvitt varje företag erhåller mer än två tredjedelar av sin omsättning i EU inom en enda medlemsstat.
- *Statligt stöd*: Offentliga subventioner som hotar konkurrensen i handeln mellan medlemsstater står principiellt i konflikt med artiklarna 87–89 i EG-fördraget. I praktiken reses inga invändningar mot majoriteten av statsstöd, som bedöms tillgodose följande kriterier: om statsstödet främjar en utveckling som ligger i hela EU:s intresse; om förverkligandet av ett projekt är helt och hållet beroende av att stöd kan erhållas; och om typen och omfattningen av statsstöd är lämplig för ändamålet. I allmänhet bör tillåtna statsstöd vara kopplade till sektoriella eller regionala mål.
- *Finansiering av statliga företag*: Artikel 86 kräver att medlemsstater skall respektera konkurrensreglerna i sin politik för offentliga företag, som har beviljats särskilda eller exklusiva rättigheter. Medlemsstaterna måste avslöja sina finansiella överenskommelser med dessa företag och ge nödvändig information när så begärs av EU-kommissionen. Direktiv för att stärka konkurrensen i sektorer som domineras av offentliga företag har utfärdats på områdena telekommunikationer och flygtransporter.

EG-fördraget

Principerna

Artikel 16 (f.d. 7d)

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 73, 86 och 87 och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, skall gemenskapen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom detta fördrags tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.

Konkurrensregler

Regler tillämpliga på företag

Artikel 81 (f.d. 85)

1. Följande är oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet: alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen inom den gemensamma marknaden, särskilt sådana som innebär att
 - a) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
 - b) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
 - c) marknader eller inköpskällor delas upp,
 - d) olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
 - e) det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.
2. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.
3. Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras icke tillämpliga – på avtal eller grupper av avtal mellan företag,

- beslut eller grupper av beslut av företagssammanslutningar,
 - samordnade förfaranden eller grupper av samordnade förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte
- a) ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,
 - b) ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

Artikel 82 (f.d. 86)

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

- a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,
- b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
- d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Artikel 86 (f.d. 90)

1. Medlemsstaterna skall beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i detta fördrag, i synnerhet reglerna i artiklarna 12 samt 81–89.
2. Företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i detta fördrag, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln

får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

3. Kommissionen skall säkerställa att bestämmelserna i denna artikel tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna.

Statligt stöd

Artikel 87 (f.d. 92)

1. Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
2. Förenligt med den gemensamma marknaden är
 - a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
 - b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,
 - c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning, i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.
3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses
 - a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning,
 - b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
 - c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
 - d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

- e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

Artikel 88 (f.d. 93)

1. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.
2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller att sådant stöd missbrukas, skall den besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 226 och 227, hänskjuta ärendet direkt till domstolen.

På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 87 eller de förordningar som avses i artikel 89, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, skall kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran.

Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, skall kommissionen fatta beslut i ärendet.

3. Kommissionen skall underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, skall den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till ett slutgiltigt beslut.

Artikel 89 (f.d. 94)

Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 87 och 88 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 88.3 och vilka slag av stödåtgärder som skall vara undantagna från detta förfarande.

Tillnärmning av lagstiftning

Artikel 95 (f.d. 100a)

1. Med avvikelse från artikel 94 och om inte annat föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 14. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.
2. Punkt 1 gäller inte bestämmelser om skatter och avgifter, bestämmelser om fri rörlighet för personer eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.
3. Kommissionen skall i sina förslag enligt punkt 1 om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Europaparlamentet och rådet skall också, inom ramen för sina respektive befogenheter, sträva efter att nå detta mål.
4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.
5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

6. Kommissionen skall inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.
(...)

Transeuropeiska nät

Artikel 154 (f.d. 129b)

1. För att medverka till att de mål som anges i artiklarna 14 och 158 uppnås och för att göra det möjligt för unionsmedborgare, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen att i full utsträckning utnyttja fördelarna med att skapa ett område utan inre gränser, skall gemenskapen bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna.
2. Inom ramen för ett system med öppna och konkurrensutsatta marknader skall gemenskapens insatser inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga och driftkompatibilitet samt tillträdet till sådana nät. Därvid skall särskild hänsyn tas till behovet av att förbinda öar, inlandsområden och randområden med gemenskapens centrala områden.

Artikel 155 (f.d. 129c)

1. För att förverkliga de mål som anges i artikel 154
 - skall gemenskapen ställa upp en serie riktlinjer som omfattar mål, prioriteringar och huvudlinjer för de åtgärder som förutses när det gäller de transeuropeiska näten: i dessa riktlinjer skall projekt av gemensamt intresse preciseras,
 - skall gemenskapen genomföra de åtgärder som kan visa sig nödvändiga för att säkerställa nätens driftkompatibilitet, särskilt när det gäller teknisk standardisering,
 - kan gemenskapen stödja projekt av gemensamt intresse som stöds av medlemsstaterna och som preciseras i de riktlinjer som avses i första strecksatsen, särskilt genom genomförbarhetsstudier, lånegarantier eller räntesubventioner; gemenskapen kan också genom den artikel 161 upp-

rättade sammanhållningsfonden bidra till finansieringen av särskilda infrastrukturprojekt på transportområdet inom medlemsstaterna.

Vid gemenskapens insatser skall hänsyn tas till projektens potentiella ekonomiska livskraft.

2. I samverkan med kommissionen skall medlemsstaterna inbördes samordna den politik på nationell nivå som kan få väsentlig betydelse för att förverkliga de mål som anges i artikel 154. Kommissionen får i nära samarbete med medlemsstaterna ta lämpliga initiativ för att främja en sådan samordning.
3. Gemenskapen kan besluta om att samarbeta med tredje land för att främja projekt av gemensamt intresse och för att säkerställa nätens driftkompatibilitet.

Artikel 156 (f.d. 129d)

De riktlinjer och övriga åtgärder som avses i artikel 155.1 skall antas av rådet som skall besluta enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén.

Riktlinjer och projekt av gemensamt intresse som angår en medlemsstats territorium kräver den berörda medlemsstats godkännande.

Industri

Artikel 157 (f.d. 130)

1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall säkerställa att det finns nödvändiga förutsättningar för gemenskapsindustrins konkurrensförmåga.

För detta ändamål skall deras insatser, i överensstämmelse med ett system av öppna och konkurrensutsatta marknader, inriktas på att

- påskynda industrins anpassning till strukturförändringar,
 - främja en miljö som är gynnsam för initiativ och för utveckling av företag inom hela gemenskapen, särskilt i fråga om små och medelstora företag,
 - främja en miljö som är gynnsam för samarbete mellan företag,
 - främja ett bättre utnyttjande av de industriella möjligheter som skapas genom politiken inom sektorerna för innovation, forskning och teknisk utveckling.
2. I samverkan med kommissionen skall medlemsstaterna samråda inbördes och vid behov samordna sina insatser. Kommissionen får ta lämpliga

initiativ för att främja en sådan samordning.

3. Gemenskapen skall bidra till att förverkliga de mål som anges i punkt 1 genom sin politik och verksamhet enligt andra bestämmelser i detta fördrag. Rådet får enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om särskilda åtgärder för att stödja de insatser som görs av medlemsstaterna för att förverkliga de mål som anges i punkt 1.

Denna avdelning får inte utgöra en grund för gemenskapen att införa åtgärder som kan medföra att konkurrensen snedvrids.

Appendix 2: Tabeller

Tabell A-1 Penetrationsgrad

	<i>Huvudlinjer per capita</i>			<i>Mobiltelefoner, antal</i>	
	1985	1990	1995	1990	1995
<i>Belgien</i>	36,1	41,8	46,6	73 700	366 919
<i>Danmark</i>	49,7	56,6	61,3	148 220	822 370
<i>Finland</i>	44,7	53,5	55,0	258 000	1 017 596
<i>Frankrike</i>	41,7	49,5	56,3	287 056	1 302 400
<i>Grekland</i>	31,4	39,1	49,4	0	280 000
<i>Irland</i>	19,9	28,1	36,7	26 502	132 183
<i>Italien</i>	30,5	39,4	43,4	416 000	3 863 374
<i>Luxemburg</i>	42,0	48,1	55,8	758	26 868
<i>Nederländerna</i>	40,2	46,4	51,8	79 000	462 400
<i>Portugal</i>	14,0	24,1	36,1	6 461	340 845
<i>Spanien</i>	24,3	32,4	38,5	54 700	928 955
<i>Storbritannien</i>	37,0	44,2	50,2	1 140 000	5 670 000
<i>Sverige</i>	62,8	68,3	68,1	483 200	2 008 000
<i>Tyskland</i>	41,9	47,4	49,5	430 000	3 750 000
<i>Österrike</i>	36,1	41,8	46,6	73 700	366 919

	<i>Digitalisering av växlar, procent</i>	<i>Fiberoptiska kablar per km²</i>	<i>Internetvärdar, antal per capita</i>	<i>ISDN-linjer, antal</i>	<i>Kabel-TV-abonnenter tusental</i>
	1995	1995	1997	1995	1995
<i>Belgien</i>	66	*	6,37	26 286	1 003
<i>Danmark</i>	61	*	20,37	14 082	1 383
<i>Finland</i>	90	61,1	55,51	6 416	826
<i>Frankrike</i>	100	*	4,22	*	1 496
<i>Grekland</i>	35	60,0	1,52	0	0 ¹
<i>Irland</i>	79	14,1	7,56	2 267	476
<i>Italien</i>	75	21,4	2,61	49 061	*
<i>Luxemburg</i>	100	*	8,49	1 656	170
<i>Nederländerna</i>	100	*	17,50	23 700	5 700
<i>Portugal</i>	70	196,3	2,63	7 891	58
<i>Spanien</i>	56	20,4	2,81	28 012	142
<i>Storbritannien</i>	88	10,3	10,09	260 000	1 419
<i>Sverige</i>	91	*	26,39	19 700	1 900
<i>Tyskland</i>	56	12,1	8,84	961 610	15 808
<i>Österrike</i>	72	92,3	11,43	16 813	1 003

1. Tjänsten finns ännu inte i Grekland, men OTE har exklusiva rättigheter att installera infrastruktur för kabel-TV och delar den exklusiva rätten att tillhandahålla kabel-TV med det statliga Radiotelevision S.A. (ERT, S.A.)

* ej tillgängligt

Tabell A-2 En del data om europeiska telekommunikationer

Tabell A-3 Kabel-TV i Europa

	Tillhandahåller det dominerande teleföretaget kabel-TV-		Tillhandahåller kabel-TV- företagen växeltelefoni?	Det dominerande teleföretagets andel av antalet kabel-TV-abonnenter, procent
	infrastruktur?	tjänster?		
<i>Belgien</i>	Nej	Nej	Nej	0
<i>Danmark</i>	Ja	Ja	Ja	49,9
<i>Finland</i>	Ja	Ja	Ja	94,7
<i>Frankrike</i>	Ja	Ja	Nej	56,7
<i>Grekland</i>	Ja	Ja	Nej	—
<i>Irland</i>	Ja	Ja	Nej	0
<i>Italien</i>	Nej	Nej	Nej	—
<i>Luxemburg</i>	Nej	Nej	Nej	—
<i>Nederländerna</i>	Ja	Ja	Nej	20,7
<i>Portugal</i>	Ja	Ja	Nej	98,3
<i>Spanien</i>	*	Nej	Nej	—
<i>Storbritannien</i>	Ja	Ja	Ja	7,1
<i>Sverige</i>	Ja	Ja	Ja	61,0
<i>Tyskland</i>	Ja	Ja	Nej	>90
<i>Österrike</i>	Nej	Nej	Nej	0

* ej tillgängligt

**Tabell A-4 Fast telefoni: genomsnittlig intäkt per abonnent, årligen i
USA-dollar**

	<i>Företag</i>		<i>Hushåll</i>	
	<i>Fast avgift</i>	<i>Rörlig avgift</i>	<i>Fast avgift</i>	<i>Rörlig avgift</i>
<i>Belgien</i>	210,85	837,29	564,21	309,09
<i>Danmark</i>	214,99	464,85	440,11	180,37
<i>Finland</i>	211,02	316,66	421,04	144,60
<i>Frankrike</i>	101,36	896,48	460,82	338,58
<i>Grekland</i>	147,67	913,28	554,35	380,10
<i>Irland</i>	230,77	970,47	613,47	334,24
<i>Italien</i>	151,26	1 058,68	467,48	334,82
<i>Luxemburg</i>	*	*	*	*
<i>Portugal</i>	155,32	1 196,80	581,13	399,41
<i>Spanien</i>	153,60	1 057,04	539,27	361,09
<i>Storbritannien</i>	246,81	597,62	389,82	196,78
<i>Sverige</i>	265,77	354,67	364,30	149,83
<i>Tyskland</i>	182,53	1 075,49	562,14	352,23
<i>Österrike</i>	222,22	1 638,41	771,52	549,30

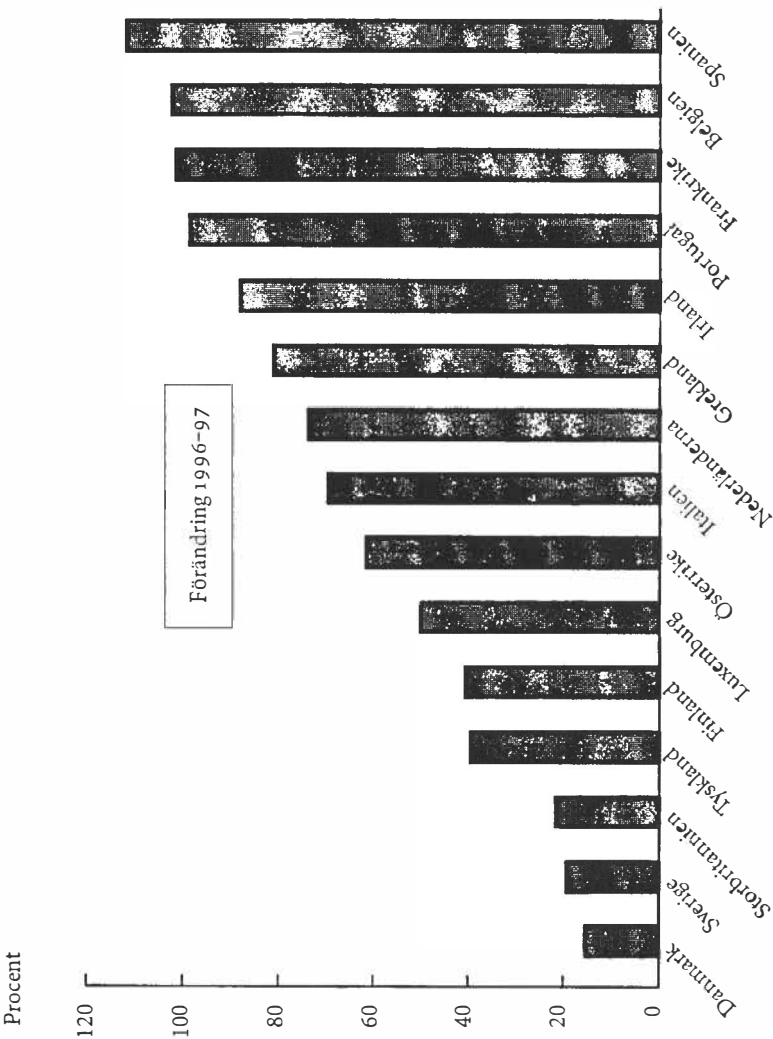
* ej tillgängligt

**Tabell A-5 Mobiltelefoni: genomsnittlig intäkt per abonnent, årligen i
USA-dollar**

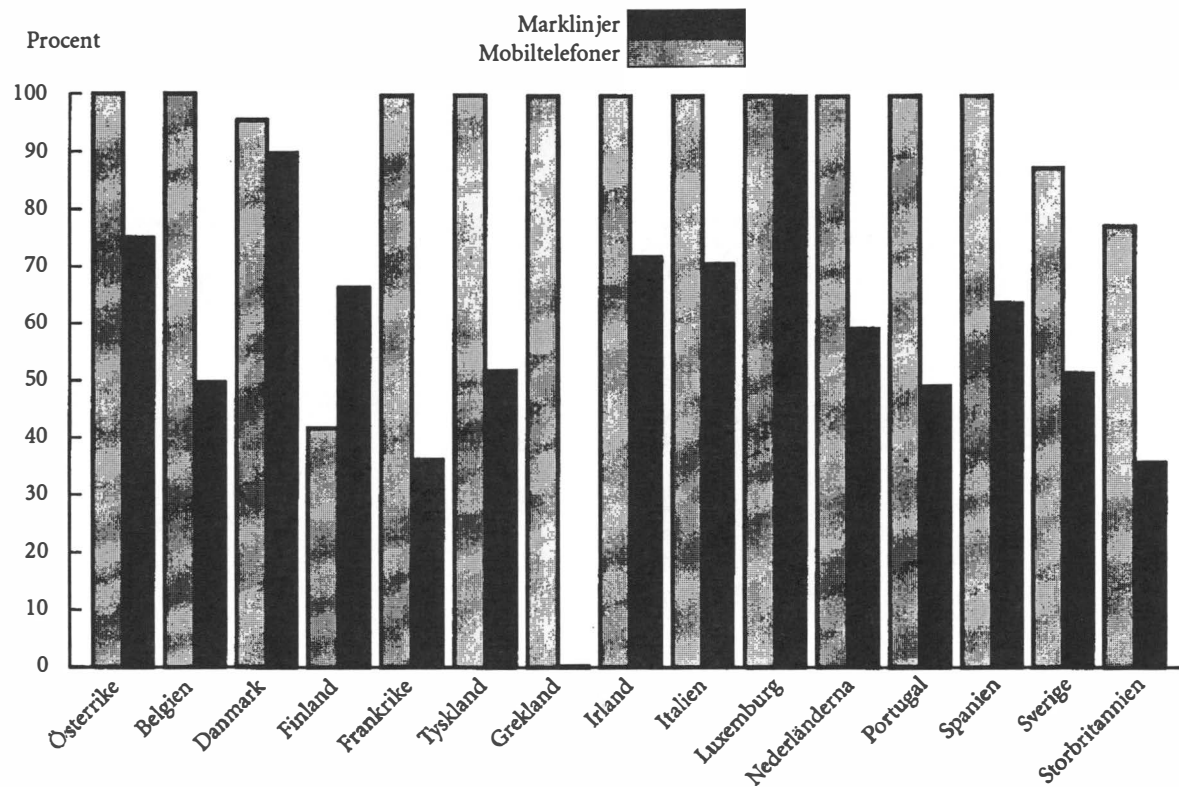
	<i>Fasta</i>	<i>Användning</i>
<i>Belgien</i>	402,28	746,07
<i>Danmark</i>	109,21	426,22
<i>Finland</i>	143,74	491,12
<i>Frankrike</i>	911,11	1 113,91
<i>Grekland</i>	*	*
<i>Irland</i>	402,92	669,60
<i>Italien</i>	424,52	700,55
<i>Luxemburg</i>	595,20	894,16
<i>Nederländerna</i>	295,58	815,90
<i>Portugal</i>	596,12	1 066,38
<i>Spanien</i>	458,67	793,30
<i>Storbritannien</i>	534,91	767,45
<i>Sverige</i>	148,90	664,53
<i>Tyskland</i>	323,21	875,10
<i>Österrike</i>	382,86	752,94

* ej tillgängligt

Appendix 3: Figurer



Figur A-1 Mobiltelefoni; förändring av antalet abonnenter



Figur A-2 Det dominerande företags andel i procent 1995

Sammanfattning

Under senare år har upprättandet av en inre marknad och främjandet av konkurrens i Europas nätverksindustrier (flyg, elektricitet, sjöfart, naturgas, post, telekommunikationer och järnväg) stått i förgrunden för ekonomisk politik och industripolitik i Europa. Dessa industrier har normalt varit skyddade från konkurrens och verksamma inom nationella eller regionala gränser. Avregleringen i slutet av 1980-talet och under 1990-talet har i hög grad förändrat deras struktur. Tidigare hade de flesta europeiska konsumenter få eller inga val beträffande leverantörerna av nätverkstjänster, medan det i dag finns ett växande antal företag som är verksamma inom dessa branscher. Detta gäller inte minst flyg och telekommunikation.

Även om avregleringen har infört konkurrens i Europas nätverksindustrier är det fortfarande reglering som utmärker verksamheten. I realiteten har konflikterna mellan konkurrens och monopol, och mellan marknadskrafter och regleringar givit upphov till många utmanande politiska problem. I denna rapport tas dessa problem upp. Här utpekas tio svåra avvägningar som europeiska politiska beslutsfattare har att göra när de skall definiera ett lämpligt ramverk för konkurrens- och regleringspolitiken visavi nätverksindustrierna. I rapporten betonas genomgående betydelsen av att politiken tar hänsyn till dynamiska överväganden, dvs. ser till effekterna på investeringar och innovationer, och därmed på de långsiktiga effekterna på levnadsnivå.

Samtidigt som konkurrens har introducerats eller håller på att introduceras i Europas nätverksindustrier finns det flera faktorer som om inget görs begränsar dess effektivitet: ett förflutet av monopolkontroll, ett utbrett offentligt ägande och statligt stöd, en politisk och institutionell mångfald, politiska åtaganden (public service etc.) samt ett behov av att konkurrerande företag med skilda nätverk samarbetar. Av alla dessa skäl behövs en granskning förmodligen bättre i nätverksindustrierna än i andra europeiska industrier.

I första delen av rapporten (kapitel 1–7) diskuteras detaljerat de allmänna principer som styr konkurrens och reglering i nätverksindustrierna. I den

andra delen (kapitel 8–13) ställs telekommunikationsindustrin i fokus. I appendix 1 presenteras detaljer om europeisk lagstiftning och förfaranden av vikt i detta sammanhang.

Kapitel 1 identifierar tre faser av marknadsstruktur som avgörande för nätverksindustriernas utveckling. En avreglering innebär att dessa branscher kommer att utvecklas från monopol (fas 1) till monopol och konkurrens (fas 2) och möjligen till konkurrens (fas 3). De flesta industrier i Europa ligger i dag i fas 1 eller fas 2. Eftersom de alltså karaktäriseras av både monopol och konkurrens finns här många problem. Paradoxalt nog krävs ofta nya regleringar i inledningen av fas 2, när en nätverksindustri mer eller mindre öppnas för konkurrens. Med tiden bör emellertid konkurrensen bli effektivare under fas 2 och därmed bör behovet av reglering minska.

Kapitel 2 betraktar den vertikala strukturen inom nätverksindustrierna och påvisar dessa industriers betydelse för Europas ekonomi. I kapitel 3 beskrivs de ekonomiska särdragen för nätverksindustrier och där undersöks betydelsen av naturliga monopol, oligopol, samtrafik, externa effekter, samordning, standardisering och konvergens.

I kapitel 4 identifieras tio svåra avvägningar som rör de europeiska nätverksindustrierna under fas 2, när konkurrens och monopol samexisterar. Dessa är:

- kortsiktiga kontra långsiktiga mål,
- effektivitets- kontra rättvisemål,
- konkurrens kontra monopol,
- långsam kontra snabb liberalisering,
- offentligt kontra privat ägande,
- sektorsspecifik reglering kontra tillämpning av allmänna konkurrensregler,
- styrning med regelsystem kontra diskretionär styrning,
- permanent kontra temporär reglering,
- centraliserad kontra decentraliserad reglering och
- mjuk kontra hård reglering.

Varje sådan svår avvägning granskas i detalj och dess innebörd för politiskt agerande diskuteras.

I kapitel 5 finns en detaljerad beskrivning av avregleringen i de europeiska nätverksindustrierna. De relevanta artiklarna i EG-fördraget som styr den europeiska avregleringspolitiken granskas. Detta kapitel inkluderar en dis-

kussion av de statliga stöden. Sedan följer en detaljerad genomgång av europeisk avreglering i var och en av industrierna. Kapitlet innehåller också en diskussion av avreglering på nationell nivå, mot bakgrund av Storbritanniens erfarenheter.

Kapitel 6 gör en grundlig genomgång av de ekonomiska principer som formar politiken i fas 2. Här diskuteras den politik som är avsedd att förhindra monopolmissbruk både i konsumentledet och på samtrafikmarknaderna. Förutom en diskussion av den politik som är inriktad på att säkerställa ekonomisk effektivitet tar kapitlet också upp rättvisaspekter och åtaganden att betjäna (hela) allmänheten.

Efter en genomgång av principerna för den ekonomiska politiken och av hur avregleringen gått till, ger kapitel 7 en normativ redogörelse för vilken roll som regleringar och regleringsmyndigheter spelar. Både form och nivå på regleringar diskuteras i detalj. Här förespråkas en regleringsstruktur bestående av två nivåer. En sådan skulle bygga på europeisk rättstradition och skulle sannolikt medföra en stabilare regleringsmiljö. Särskilt framhålls att det här och var inom konkurrens- och regleringspolitiken finns behov av starkare myndigheter. Detta kan uppnås genom att existerande europeiska institutioner stärks snarare än genom att nya regleringsmyndigheter inrättas.

Rapportens andra del fokuserar på telebranschen. Denna sektor med sitt mångskiftande mönster av ägande och olika marknadsstrukturer i kombination med sin oerhörda tekniska utveckling utgör en mycket stor utmaning för regleringspolitiken både på EU-nivå och på nationell nivå.

Kapitel 8 klargör scenariet genom att beskriva hur branschen grenar ut sig i olika riktningar. Det är inte längre särskilt enkelt att definiera vad som menas med telekommunikationsindustri, eftersom konvergensen med andra branscher och andra faktorer gör bilden av de traditionella marknadsgränserna suddig. I kapitel 9 diskuteras den europeiska avregleringen inom teleområdet och EU-kommissionens roll. Det påpekas att telekommunikationerna i Europa ännu inte utgör en inre marknad, då det mellan EU:s medlemsstater finns alltför stora skillnader i bl.a. hur olika regler införs i nationell lagstiftning.

I kapitel 10 granskas de viktigaste politiska frågor som väntar branschen när den går in i fas 2. Hindren för en effektiv konkurrens identifieras och problemen med reglerade priser diskuteras. Särskild uppmärksamhet ägnas problemen kring samtrafik och upplösning av nättjänster i olika enskilda

tjänster. I kapitel 11 beaktas telekommunikationens sociala effekter genom en detaljerad analys av frågan om heltäckande samhällsservice (samhälls-omfattande tjänster), dvs. åtaganden att tillhandahålla teletjänster till alla medborgare, i alla delar av landet.

Efter att ha fastslagit och diskuterat de viktigaste områdena för beslutsfattarna tar kapitel 12 upp den nödvändiga regleringen och den institutionella ramen. Här övervägs tre möjligheter för den institutionella regleringens ram: 1) en europeisk kommission för kommunikation; 2) självreglering genom ökat samarbete mellan nationella regleringsmyndigheter; 3) ett regleringssystem med två nivåer som syftar till större harmonisering mellan de olika ländernas regleringar. Det hävdas att den tredje möjligheten, som bygger på de redan befintliga regleringssystemen på både EU-nivå och nationell nivå är den väg som är att föredra.

I kapitel 13 redovisas en sammansatt politik för att föra den europeiska telekommunikationsindustrin framåt mot konkurrens. Tyngdpunkten ligger på hur politiken kan utformas och genomföras så att den säkerställer att kortsiktiga mål nås och samtidigt bibehåller goda incitament för investeringar. Politiken bör inte särskilt gynna nya konkurrenter utan regleringen bör behandla etablerade företag och nya företag symmetriskt. Det hävdas att åtaganden för heltäckande samhällsservice kommer att vara ett problemområde och att t.ex. Internet i skolorna inte är en fråga för telepolitiken utan rätteligen hör hemma i utbildningspolitiken. Ånyo upprepas önskvärdheten av att upprätta en reglering som verkar på två nivåer och en större överensstämmelse i europeisk konkurrens- och regleringspolitik.

Referenser

- Adams, G. (1981), *The Politics of Defense Contracting – The Iron Triangle*. New Brunswick: Transaction Books.
- Armstrong, M. (1998), »Network Interconnection in Telecommunications«, *Economic Journal* vol. 108, nr 448, s. 545–564.
- Armstrong, M., Cowan, S. och Vickers, J. (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge: MIT Press.
- Armstrong, M., Doyle, C. och Vickers, J. (1996), »The Access Pricing Problem: A Synthesis«, *Journal of Industrial Economics*, vol. 44, nr 2, s. 131–150.
- Aschauer, D.A. (1989), »Is Public Expenditure Productive?«, *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, nr 2, s. 177–200.
- Averch, H. och Johnston, L.L. (1962), »Behavior of the Firm under Regulatory Constraint«, *American Economic Review*, vol. 52, s. 1052–1069.
- Baumol, W. (1983), »Some Subtle Issues in Railroad Deregulation«, *International Journal of Transport Economics*, vol. 10, s. 341–355.
- Baumol, W. och Sidak, J.G. (1994a), »The Pricing of Inputs Sold to Competitors«, *Yale Journal of Regulation*, vol. 11, nr 1, s. 171–202.
- Baumol, W. och Sidak, J.G. (1994b), *Toward Competition in Local Telephony*. AEI Studies in Telecommunications Deregulation. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Baumol, W., Panzar, J.C. och Willig, R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Besen, S.M. och Farrell, J. (1994), »Choosing How to Compete: Strategies and Tactics in Standardization«, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, nr 2 s. 117–131.
- Brown, S.J. och Sibley, D.S. (1986), *The Theory of Public Utility Pricing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabral, L.M.N. och Riordan, M.H. (1989), »Incentives for Cost Reduction under Price Cap Regulation«, *Journal of Regulatory Economics*, vol. 1, nr 2, s. 93–102.
- Caillaud, B., Julien, B. och Picard, P. (1996), »National vs European Incentive Policies: Bargaining, Information and Coordination«, *European Economic Review*, vol. 40, nr 1, s. 91–111.
- Cave, M. och Doyle, C. (1994), »Access Pricing in Network Utilities: Theory and Practice«, *Utilities Policy*, vol. 4, nr 3, s. 181–189.
- Crandall, R. (1990), *After the Breakup*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Department of Trade and Industry (1998), »A Fair Deal for Consumers«, Green Paper, mars 1998, London.
- Doyle, C. (1996), »Effective Sectoral Regulation: Telecommunications in the EU«, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr 4, s. 612–628.
- Economides, N. (1996), »Network Externalities, Complementarities, and Invitations to Enter«, *European Journal of Political Economy*, vol. 12, nr 2, s. 211–233.
- Economides, N. och Flyer, F. (1997), »Compatibility and Market Structure for Network Goods«, Stern Graduate School of Business Working Paper, New York University.
- Economides, N., Lopomo, G. och Woroch, G. (1996), »Strategic commitments and the Principle of Reciprocity in Interconnection Pricing«, Stern School of Business, New York University, se <http://edgar.stern.nyu.edu/networks/>.

- EU-kommissionen (1997), »Grönboken om konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen. En strategi för informationssamhället«. KOM(97) 623, 3 december 1997.
- Galal, A., Jones, L., Tandon, P. och Vogelsang, I. (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Good, R., Röller, L.-H. och Sickles, R.C. (1993), »U.S. Airline Deregulation: Implications for European Transport«, *Economic Journal*, vol. 103, nr 419, s. 1028–1041.
- Green, R.G. och Newbery, D. (1992), »Competition in the British Electricity Spot Market«, *Journal of Political Economy*, vol. 100, nr 5, s. 929–953.
- Greenstein, S.M. och Spiller, P.T. (1995), »Modern Telecommunications Infrastructure and Economic Activity: An Empirical Investigation«, *Industrial and Corporate Change*, vol. 4, nr 4, s. 647–665.
- Grieve, W. och Levin, S.L. (1998), »Telecom Competition in Canada and the US: The Tortoise and the Hare«, reviderad version av en uppsats som presenterades för Telecommunications Policy Research Conference i Alexandria, VA, den 27–29 september 1997.
- Grout, P.A. (1996), »Promoting the Superhighway: Telecommunications Regulation in Europe«, *Economic Policy*, nr 22, s. 109–154.
- Haring, J. och Rohlfs, J.H. (1997), »Efficient Competition in Local Telecommunications without Excessive Regulation«, *Information Economics and Policy*, vol. 9, s. 119–131.
- Harris, R.G. och Kraft, C.J. (1997), »Meddling Through: Regulating Local Telephone Competition in the United States«, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nr 4, s. 93–112.
- Hausman, J. (1997), »Taxation by Telecommunications Regulation«, mimeo, MIT Press.
- Helm, D. och Jenkinson, T. (red.) (1998), *Competition in Regulated Industries*. Oxford: Oxford University Press.
- Hulten, C.R. och Schwab, R.M. (1984), »Regional Productivity Growth in US Manufacturing: 1951–1978«, *American Economic Review*, vol. 74, nr 1, s. 152–162.
- Hulten, C.R. och Schwab, R.M. (1991), »Public Capital Formation and the Growth of Regional Manufacturing Industries«, *National Tax Journal*, vol. 44, nr 4, del 1, s. 121–134.
- Isaksson, B. (1998), »Enhanced Services, Reciprocity and Local Loop Access Charges«, Centrum för Transport- och Samhällsforskning (CTS), Högskolan Dalarna, arbetsrapport.
- Joskow, P. (1996), »Does Stranded Recovery Distort Competition?« *The Electricity Journal*, vol. 9, s. 31–45.
- Kahn, A. och Taylor, W. (1994), »The Pricing of Inputs Sold to Competitors: A Comment«, *Yale Journal of Regulation*, vol. 11, nr 1, s. 225–240.
- Krugman, P. (1990), »Increasing Returns and Economic Geography«, National Bureau of Economic Research Working Paper nr 3275.
- Laffont, J.-J., Rey, P. och Tirole, J. (1998), »Network Competition: Overview and Nondiscriminatory Pricing«, *Rand Journal of Economics*, vol. 29, nr 1, s. 1–37.
- Laffont, J.-J. och Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Laffont, J.-J. och Tirole, J. (1994), »Access Pricing and Competition«, *European Economic Review*, vol. 38, nr 9, s. 1673–1710.
- Laffont, J.-J. och Tirole, J. (1996), »Creating Competition through Interconnection: Theory and Practices«, *Journal of Regulatory Economics*, vol. 10, nr 3, s. 227–256.
- Laffont, J.-J. och Tirole, J. (1998), *Competition in Telecommunications*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Levy, P.T. och Spiller, B. (1994), »The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation«, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 10, nr 2, s. 201–246.
- Lichtenberg, F.R. (1995), »The Output Contributions of Computer Equipment and

- Personnel: A Firm-Level Analysis», *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 3, nr 3–4, s. 201–217.
- Majone, G. (red.) (1996), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mayer, C. och Vickers, J. (1996), »Profit-Sharing Regulation: An Economic Appraisal«, *Fiscal Studies*, vol. 17, nr 1, s. 1–18.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- North, D.C. (1993), *Institutionerna, tillväxten och välbefindet*. Stockholm: SNS Förlag.
- OECD (1997a), *The OECD Report on Regulatory Reform*. Paris: OECD.
- OECD (1997b), *Global Information Structure – Global Information Society: Policy Requirements*. Committee for Information Computers and Communications Policy. Paris: OECD.
- Privy Council (1994), *Judgement of the Lords of the Judicial Committee of the Privy Council*, 19 oktober.
- Röller, L.-H. och Waverman, L. (1998), »Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach«, mimeo.
- Sappington, D.E.M. (1994), »Designing Incentive Regulation«, *Review of Industrial Organization*, vol. 9, nr 3, s. 245–272.
- Schankerman, M. och Waverman, L. (1997), »Asymmetric Regulation for Multi-media Markets«, London Business School, Working Paper.
- Sidak, J.G. och Spulber, D.F. (1997), *Deregulatory Takings and the Regulatory Contract: The Competitive Transformation of Network Industries in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sutton, J. (1991), *Sunk Costs and Market Structure*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Waverman, L. (1998), »The Political Economy of International Telecommunications«, AEI, Washington.
- Waverman, L. och Sirel, E. (1997), »European Telecommunications Markets on the Verge of Full Liberalization«, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nr 4, s. 113–126.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, and Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Willig, R. (1979), »The Theory of Network Access Pricing«, i Trebing, H.M. (red.) *Issues in Public Utility Regulation*. Michigan State University Public Utilities Papers.
- Winston, C. (1993), »Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists«, *Journal of Economic Literature*, vol. 31, nr 3, s. 1263–1289.
- Vogel, D. (1995), *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Vogelsang, I. och Finsinger, J. (1979), »A Regulatory Adjustment Process for Optimal Pricing by Multiproduct Monopoly Firms«, *Bell Journal of Economics*, vol. 10, s. 157–171.

EUROPAS NÄTVERKSINDUSTRIER

Telekommunikationer

Avregleringen i Europa

Regleringen av nätverksindustrier – telekommunikationer, elektricitet, naturgas, flyg, sjöfart, järnvägar, posttjänster, vatten – är en viktig fråga i europeisk politik. Dessa industrier var länge skyddade från konkurrens, men den avreglering som påbörjades i slutet av 1980-talet har förändrat marknadsstrukturen. Den dynamiska utveckling som har kommit i gång har därtill förstärkts av de snabba tekniska framstegen på framför allt IT-området. Öppnade marknader och ökad konkurrens bör kunna komma konsumenterna till godo genom lägre priser och ett större produktsortiment.

Utgångspunkten i denna bok är de svåra avvägningar som måste göras i konkurrens- och regleringspolitiken. Hur skall konflikten mellan konkurrens och monopol, mellan offentligt och privat ägande, mellan kort- och långsiktiga mål hanteras så att EU:s inre marknad kan förverkligas också inom nätverksindustrierna? Bokens första del innehåller en övergripande analys av nätverksindustrierna. I den andra delen står telekommunikationsområdet i fokus för en detaljerad granskning.

Boken är ett resultat av ett samarbete mellan CEPR (Centre for Economic Policy Research) och SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle).

SNS



ISBN 91-7150-704-3



9 789171 507044