



Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över förutsättningarna för att främja konkurrensen på byggmarknaden och vid behov komma med förslag som kan förbättra situationen. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att utbudet av nya bostäder långsiktigt ska anpassas till efterfrågan.

Utredaren ska studera omfattningen av utländska aktörer i anbuds konkurrensen vid offentlig upphandling av bostadsbyggande och lämna förslag som kan främja anbuds konkurrensen i allmänhet och inslaget av utländska aktörer i synnerhet.

I uppdraget ingår att utreda omfattningen av och konsekvenserna för konkurrensen av s.k. horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin samt olika former av ägarsamband i övrigt som är av sådan art att ägandet kan anses ge möjlighet att påverka företaget och dess verksamhet.

Vidare ska utredaren med utgångspunkt i de specifika branschförutsättningarna undersöka förutsättningarna för att förbättra konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrin samt lämna förslag som kan förbättra konkurrensen.

Utredaren ska även undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande och, om restriktioner finns, lämna förslag som kan underlätta tillgången till kapital särskilt för mindre och medelstora företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Bakgrund

En väl fungerande konkurrens i byggsektorn som förutsättning för bostadsbyggande

Förutsättningarna på de lokala och regionala bostadsmarknaderna varierar över landet, från kommuner med bostadsöverskott till kommuner med bostadsbrist. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (BME) uppger 126 kommuner att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Detta är ett oförändrat antal jämfört med åren innan, även om antalet kommuner som uppger att det är brist på bostäder i kommunen som helhet har minskat något (Boverket 2013:19). Sedan lång tid tillbaka är det en hög befolkningstillväxt i storstadsregionerna, inte minst i Stockholm. Samtidigt har byggtakten varit fortsatt låg och utbudet av nya bostäder har endast i begränsad utsträckning följt befolkningsökningen. I stället har den ökade efterfrågan på bostäder yttrat sig i stigande bostadspriser.

Förändringen av bostadsbeståndet har också ändrat karaktär över tiden. Fram till början av 1990-talet skedde förändringen av bostadsbeståndet inte bara genom nyproduktion utan också genom rivning, som lämnade plats för nya hus, och genom sammanslagningar av smålägenheter till större bostäder. Sedan 1993 har dock, enligt SCB, ombyggnader varje år inneburit ett nettotillskott av bostäder, sammanlagt över 50 000 lägenheter t.o.m. 2012, genom att utrymmen som tidigare inte använts för bostadsändamål, främst vindar, tagits i anspråk.

De samlade bygginvesteringarnas, dvs. ny- och ombyggnadsinvesteringar i fastigheter samt investeringar i anläggningar, andel av bruttonationalprodukten (BNP) låg i mitten av 1960-talet runt 16 procent. Därefter sjönk andelen till knappt 6 procent i slutet av 1990-talet. I början av 2000-talet skedde en återhämtning och 2012 hade andelen av BNP ökat till 9 procent. De totala bygginvesteringarna uppgick 2012 till 309 miljarder kronor och värdet på fastighetsbeståndet i Sverige kan uppskattas till 6 000 miljarder kronor. Till detta ska värdet av infrastruktur läggas, som vägar, broar, järnvägar, hamnar, flygplatser, m.m.

Investeringarna i bostäder uppgick 2012 till 121 miljarder kronor, varav 55 miljarder kronor var nybyggnadsinvesteringar och 66 miljarder kronor ombyggnadsinvesteringar. Investeringar i flerbostadshus och småhus uppgick till 63 respektive 58 miljarder kronor.

År 2012 påbörjades ca 23 000 bostäder, merparten vid nybyggnation, varav 15 500 i flerbostadshus och 5 200 i småhus; återstoden tillkom i samband med ombyggnad. Samma år uppgick antalet färdigställda bostäder till 26 000, varav 8 400 hyreslägenheter, 9 000 bostadsrätter och 9 600 av privatpersoner direktägda bostäder. Av de lägenheter i flerbostadshus som färdigställdes 2012 var drygt hälften bostadsrätter och knappt hälften hyresrätter.

Fastighets- och anläggningssektorerna omfattar stora värden och omsätter årligen betydande belopp enbart genom ny- och reinvesteringar. En väl fungerande konkurrens inom dessa branscher har betydelse för prispress, kostnadsutveckling, produktivitet, effektivitet och kvalitet. Även situationen inom branscher som på ett avgörande sätt påverkar förutsättningarna för hur konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrin kan utvecklas är av stor betydelse för samhällsekonomin. Europeiska kommissionen har identifierat konkurrensen inom byggsektorn som ett viktigt reformområde.

Tidigare utredningar

Problem som kan uppstå till följd av en hög koncentrationsgrad inom en viss marknad har varit föremål för omfattande forskning och utredande. Inte minst har konkurrensen inom byggsektorn utretts tidigare. Redan för 40 år sedan drog Byggkonkurrensutredningen slutsatsen att konkurrensen i bostadsbyggandet begränsades genom att en betydande del av bostadsproduktionen hade undandragits entreprenadmarknaden och att många byggherrar inte utnyttjade de konkurrensmöjligheter som finns vid upphandling. Utredningen gjorde bedömningen att vertikalt integrerade företagskedjor i vissa fall täckte så gott som samtliga led i byggprocessen. Företagskoncentrationen inom vissa delmarknader av byggmaterialsektorn krävde därför

att de konkurrensvårdande myndigheterna nära måste följa utvecklingen inom byggmaterialbranschen (SOU 1972:40, s. 20f). Tre huvudpunkter i utredningens förslag för att nå effektivitet och låga kostnader i bostadsbyggandet avsåg råddigheten över marken, markfördelningen och upphandlingsförfarandet. Ett senare exempel är Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrensen inom bygg/bosektorn (SOU 1990:62).

Mer aktuella utredningar är bland annat Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44), Byggkommissionen (SOU 2002:115) och Statskontorets uppföljning sju år senare (Statskontoret 2009:6). Därutöver har Konkurrensverket återkommande undersökt konkurrensen inom byggsektorn.

Konkurrens och marknadskoncentration

Konkurrensförutsättningarna på en marknad mäts traditionellt med koncentrationsgraden, dvs. hur stor den samlade marknadsandelen är för de tre, fyra eller fem största företagen. Ett annat vanligt mått är Herfindahl-Hirschman Index (HHI), som beräknas som summan av kvadraterna på aktörernas marknadsandelar. En tumregel är att ett HHI lägre än 1 000 anger en låg koncentrationsgrad, ett HHI mellan 1 000 och 1 800 anger en medelhög koncentration och att HHI över 1 800 innebär en hög grad av koncentration på marknaden. Inom en näringsgren med få, mycket dominerande företag är således koncentrationsgraden hög medan den omvänt är låg för en bransch som enbart omfattar ett stort antal små företag (Konkurrensverket 2009:4).

En hög koncentrationsgrad kan, men behöver inte, tyda på konkurrenshinder och begränsad effektivitet. Koncentrationsgraden tar till exempel inte hänsyn till vilken marknad – lokal, regional eller nationell – som företagen verkar på. Koncentrationsgraden beskriver enbart den horisontella marknadskoncentrationen, dvs. situationen inom samma led på marknaden och fångar inte upp förekomsten av korsvist ägande eller förekomsten av gemensamma, bakomliggande, ägare. Koncentrationsgraden fungerar således inte som indikator på omfattningen av vertikal integration, dvs. i vilken utsträckning företag i olika led i en kedja av varor eller tjänster äger

varandra. Inte heller säger koncentrationsgraden något om förekomsten av potentiell konkurrens (contestable markets), dvs. risken att andra aktörer snabbt etablerar sig i branschen, där förekomsten av t.ex. tekniska och legala inträdeshinder och olika typer av särkrav har stor betydelse.

Konkurrens inom byggbranschen

Historiskt sett har byggbranschen varit mycket reglerad och stängd för konkurrens (Henrik Lindberg: Korporativa karteller, 2008). Olika former av statliga subventioner har existerat, men har successivt avskaffats. Även om det finns indikationer på att framför allt utländsk konkurrens ökar, särskilt inom anläggningssektorn, tycks konkurrensen inom bostadsbyggnads- och byggmaterialindustrierna fortfarande vara mindre i jämförelse med många andra marknader (Statskontoret, 2009:6).

Den svenska anläggningsbranschen i Sverige har gått från att under slutet av 1980-talet ha bestått av ett stort antal större och medelstora företag till att vid utgången av 1997 endast innefatta fem rikstäckande företag. Branschen kännetecknas i dag av ett fåtal stora (rikstäckande) företag och ett stort antal små (lokala) företag som konkurrerar om uppdrag från offentliga och privata beställare (Trafikanalys, 2012:1). I dag dominerar bostadsbyggnadsmarknaden av fyra bolag som alla är avsevärt mycket större än konkurrenterna. Tre företag har tillsammans hälften av omsättningen i byggbranschen, vilket kan få effekt framför allt vid arbeten som har tydliga skalfördelar. Det är särskilt vid större byggnationer som detta kan få effekt på konkurrensen och därmed leda till högre priser. Vid mindre byggen, t.ex. renoveringar av lägenheter och villor, finns det däremot många små företag. Det kan dock finnas lokala monopol, under förutsättning att rörligheten på byggmarknaden är låg. Dessa kan möjligen existera på grund av att marknaden kännetecknas av höga transportkostnader och liten rörlighet.

Byggsektorn i Sverige är i hög grad lokal och nationell, även om den internationella konkurrensen har ökat de senaste åren. Detta gäller hela byggkedjan – fastighetsägande, konsulttjänst-

er, byggmaterialindustrin, byggtreprenörerna, osv. De vanligaste ursprungsländerna är Polen och Tyskland.

Konkurrens inom byggmaterialindustrin

Konkurrensverket har konstaterat att konkurrensen när det gäller produktion av byggmaterial är begränsad och att det vore önskvärt att den ökade (Konkurrensverket, 2009:4). Samtidigt är det osäkert i vilken utsträckning konkurrensen kan förbättras på kort respektive längre sikt då såväl förutsättningarna för företagande som produkternas egenskaper har betydelse för hur stora förbättringar av konkurrensen som kan åstadkommas. När det gäller branschförutsättningarna konstateras t.ex. att byggsektorn kännetecknas av betydande in- och utträdeshinder – att det finns höga in- och utträdeskostnader vid produktion av byggmaterial – och fåtalsdominans, att prissättningen inte är transparent och att transportkostnaderna är höga. När det gäller produkternas egenskaper nämns bland annat betydelsen av måttanpassning och exakta egenskaper, liksom att produkterna många gånger ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra.

Som alternativ eller komplement till olika koncentrationsindex för att analysera konkurrenssituationen på en marknad används ibland olika indikatorer. En analys av s.k. konkurrensindikatorer för byggmaterial i Sverige tyder på begränsad konkurrens på både utbuds- och efterfrågesidan (Copenhagen Economics, Konkurrensverket 2009). På utbudssidan är tecknen främst hög koncentration och låg dynamik. Det finns även tecken på en relativt låg produktivitet utveckling. På efterfrågesidan är de primära tecknen på bristfällig konkurrens en låg kundmobilitet och låg transparens, vilket kan bero på en utbredd användning av rabatter och bonusar.

Bakomliggande orsaker, vilka bidrar till såväl hög koncentration som låg dynamik, kan ha stark koppling till byggmaterialens karaktär. För många byggmaterial föreligger betydliga stordriftsfördelar i både produktion och distribution samtidigt som transportkostnaderna ofta är höga. Att byggmaterial i hög grad är sammanhängande s.k.

systemprodukter begränsar möjligheten att kombinera material från olika leverantörer. För köparen är det alltså avgörande att byggmaterialet passar in i byggprocessen och är kompatibelt med annat byggmaterial. Detta försvårar för nya aktörer att komma in, vilket också bidrar till låg dynamik.

Under de senaste åren har det skett framsteg vad gäller standardisering av byggmaterial inom EU och många formella inträdes hinder är borttagna.

Från den 1 juli 2013 tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG, den s.k. byggproduktförordningen. Följdändringar har gjorts i plan- och bygglagen. På regeringens uppdrag har Boverket tecknat ett femårigt avtal med Swedish Standards Institute, SIS, som innebär att de europeiska konstruktionsstandarder, eurokoder, som är översatta till svenska finns fritt tillgängliga för personer och företag verksamma i Sverige.

Marknaden för byggprodukter kännetecknas dock fortfarande av ett flertal nationella byggdeklarationer, s.k. frivilliga standarder, som potentiellt kan hämma importkonkurrensen. Sådana finns såväl i Sverige som i andra länder.

Finansiella restriktioner vid bostadsbyggande – en konkurrensfråga?

Bostadsbyggande är en kapitalkrävande verksamhet. Oavsett om en byggherre anlitar ett byggföretag eller bygger i egen regi krävs mycket kapital eftersom de stora utgifterna kommer långt innan intäkterna börjar flyta in (från försäljning eller uthyrning). Endast stora företag med god ekonomi kan sägas klara en större andel egenfinansiering medan i synnerhet mindre företag är beroende av möjligheten till säker finansiering.

Enligt Konjunkturinstitutets (KI) konjunkturbarometer ansåg i oktober 2013 en förhållandevis stor andel av företagen inom byggindustrin att det är svårare eller avsevärt svårare än normalt att finansiera företagets verksamhet. En tredjedel av företagen uppgav att möjligheterna att få banklån (t.ex. på grund av

hårdare kreditprövning eller högre krav på säkerhet) hade försämrats. Bland de minsta företagen (med mindre än 20 anställda) hade 80 procent denna uppfattning, som delades av mellan 50 och 60 procent av övriga företag med färre än 500 anställda. Vidare ansåg samtliga företag med mellan 500 och 2 000 anställda att möjligheterna att finansiera med eget kapital hade försämrats medan två tredjedelar av företagen med minst 2 000 anställda hade denna uppfattning. En tredjedel av företagen med minst 2 000 anställda angav att de fått högre kostnader för finansiering genom företagsobligationer eller liknande.

Enligt aktuell rapport ser fastighetsbolagen mer optimistiskt på framtiden än tidigare, samtidigt som de anser att finansieringskostnaderna i allt högre grad påverkar deras möjligheter att växa och utvecklas. Många ser finansieringen som sin största utmaning framöver. Fastighetsbolagen ska återigen ha börjat låna pengar utomlands efter en nedgång år 2011. Att kostnaderna för finansieringen hade stor betydelse för företagets tillväxtmöjligheter angav 63 procent av företagen medan 73 procent svarade detsamma när det gällde bristen på långsiktig finansiering (Grant Thornton, oktober 2013). Företagen kan således ha svårt att få tillgång till nödvändig finansiering på den svenska kreditmarknaden. Att låna utomlands är huvudsakligen ett alternativ för större företag.

KI tar inte upp frågan huruvida företag inom byggbranschen eller byggherrar normalt har svårare att få tillräckliga krediter jämfört med företag inom andra sektorer. I olika sammanhang har företrädare för små och medelstora företag framhållit bankers och andra kreditinstituts ovilja att ge lån och krediter som en viktig begränsning när det gäller att påbörja bostadsprojekt som företagen själva bedömer vara förhållandevis riskfria och där de själva riskerar eget kapital eftersom man aldrig lånar 100 procent. Kreditrestriktioner drabbar i högre grad små och medelstora företag, vilket inte bara kan bidra till att hålla nere bostadsbyggandet totalt sett utan även indirekt få konsekvenser genom att konkurrensen inom byggsektorn blir sämre än den kunde varit och att kostnaderna därmed blir högre.

Utredningsbehov

Byggindustrin

Hög avkastning inom en viss sektor kan tyda på konkurrensproblem eftersom en varaktigt hög vinstnivå i förhållande till andra branscher normalt skulle locka till sig nya aktörer.

Högre priser på befintliga bostäder och god lönsamhet borde innebära goda möjligheter att bygga nya bostäder.

Produktivitetsutvecklingen inom byggindustrin har under lång tid varit låg i jämförelse med andra branscher och jämfört med hur konsumentpriserna (KPI) utvecklats (Ratio 2012). Att produktivitetsutvecklingen skulle vara särskilt låg har ifrågasatts och en studie drar slutsatsen att det inte går att trovärdigt uttala sig om byggindustrins produktivitetsutveckling då korrekta data om kvalitetsutvecklingen saknas, men att mycket talar för att produktivitetsutvecklingen kan vara bättre än vad som tidigare hävdats (Hans Lind och Han-Suck Song, Sveriges Byggindustrier 2012).

En delförklaring till en långsammare produktivitetsutveckling kan vara förekomsten av kommunala s.k. särkrav, något som leder till betydande fördyringar. Därtill motverkas industriella koncept, dvs. standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, vilket bidrar till en lägre produktivitetsutveckling (SOU 2012:86).

Konkurrensverket har tidigare visat att det kan finnas potential för ökad konkurrens i byggbranschen (Konkurrensverket, 2006:2). De fyra byggherrar som under undersökningsperioden (2002–2003) var störst på marknaden för nya lägenheter i flerbostadshus, dvs. såväl hyresrätter som bostadsrätter, hade byggt hälften av det totala antalet lägenheter i undersökningen. Då de stora byggherrarna främst bygger i egen regi – 75 procent av sina bostäder – upphandlas en låg andel av byggandet. När stora byggherrar upphandlar sker det vanligen genom förhandling i stället för genom konkurrens medan mindre byggherrar upphandlar sina projekt genom konkurrens i avsevärt högre utsträckning.

Kostnadsskillnaden mellan byggnationer av lägenheter som upphandlats genom konkurrens respektive genom förhandling är små eller osystematiska medan däremot kostnadsstatistiken visar betydligt högre kostnader – runt 20 procent högre sett till den egentliga byggnadskostnaden – för lägenheter som byggherren byggde i egen regi jämfört med sådana lägenheter som upphandlades antingen genom konkurrens eller genom förhandling. Detta gäller för de lägenheter som hade byggts på mark som ägs av byggherren, vilket var merparten av lägenheterna i undersökningen.

Offentlig upphandling av tjänster är ett viktigt verktyg för att säkerställa att tjänsterna håller god kvalitet och tillhandahålls till bästa möjliga pris. En grundläggande förutsättning för att så ska ske är att tillräckligt många konkurrerande aktörer deltar i processen och lämnar anbud i enlighet med det fastställda förfrågningsunderlaget. Offentlig upphandling av byggentreprenader relaterade till nyproduktion respektive ombyggnad av bostäder och bostadshus är främst aktuellt när byggherren är ett kommunalt bostadsföretag eller när kommunen äger och förvaltar hyresbostäder.

Det finns indikationer på att förhållandevis få utländska aktörer lämnar anbud när aktörer som avser att bygga bostäder och som omfattas av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling bjuder in till att lämna offerter. Det saknas dock entydiga uppgifter på hur omfattande anbudskonkurrensen är, liksom om hur stort inslaget av utländska anbud är.

Konkurrensverket redovisar årligen statistik rörande genomförda offentliga upphandlingar (Konkurrensverket, 2013:5). Av denna framgår dock inte närmare vare sig i vilken utsträckning det handlar om bostäder eller i vilken omfattning utländska aktörer har lämnat anbud.

Byggmaterialindustrin

Att kunder har möjlighet att enkelt byta leverantör eller utförare av en tjänst främjar rörligheten på marknaden och därmed också konkurrensen. Byte av leverantör underlättas om det finns tillgång till prisinformation. Den svenska byggmaterialmarknaden

kännetecknas av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens (Boverket, 2005; SOU 2002:115; SOU 2000:44 och Konkurrensverket, 1996:5). För flera produkter står de fyra största företagen för mer än 90 procent av försäljningen och marknadsandelarna är mycket stabila. Dessutom ökar produktiviteten långsamt.

Den låga kundrörligheten beror på flera faktorer. Produkternas egenskaper leder till naturliga begränsningar av konkurrensen. På utbudssidan finns stordriftsfördelar som naturligt leder till en högre grad av koncentration. På efterfrågesidan är byggmaterial i stor utsträckning komplementära produkter och det är därför viktigt att olika byggmaterial är kompatibla med varandra. Till detta kommer dels byggsektorns materialadministrativa system, dels bygghandlarnas rutiner vid upphandling av byggmaterial. Olika konsumenter erbjuds olika priser.

Det är vanligt att prissättningen för byggmaterialhandel och byggvaruhus sker genom prislistor, medan prissättningen för byggentreprenörer sker genom förhandlingar eller anbudsgivning vid olika projekt. Listpriserna för byggmaterialhandeln avspeglar dock inte de verkliga priserna eftersom rabatter på listpriserna är vanligt förekommande. Även vid anbudsgivning till entreprenörer är det vanligt med rabatter eller i vissa fall bonussystem. De faktiska priserna kommer således att vara beroende av hur stora rabatter eller bonusar som kunden lyckas förhandla sig till. Inköp av material förenklas därför ofta till att handla om rabatter snarare än om priser och kan medföra att det etableras en långvarig relation mellan köpare och säljare.

Ur konkurrenshänseende finns potentiella problem med rabatter och bonusar. Rabatter minskar pristransparensen vilket gör det svårt att jämföra priser mellan olika leverantörer. Vidare kan rabatter och bonusar leda till inlåsnings effekter och en liten kundrörlighet. Intresset av att byta leverantör blir ännu mindre om rabatterna utformas på ett sådant sätt att de utökas vid framtida beställningar.

Problemen som härrör från det materialadministrativa systemet beror på att en liten lagerhållning vid byggarbetsplatserna leder till att leveranserna måste anlända vid specifika tidpunkter i byggprocessen och att det därför är viktigt med mått-

anpassning och exakta volymer. Detta blir särskilt betydelsefullt om produkterna ingår i systemlösningar där flera produkter ska anpassas till varandra. Kundörligheten begränsas ytterligare av att byggarna vid upphandling av byggmaterial kan ha bundit sig vid ett fabrikat vilket leder till en minskad konkurrens och prispress.

Banksektorn

I likhet med byggsektorn kännetecknas banksektorn av en hög koncentrationsgrad. Koncentrationen på den svenska bankmarknaden ligger, mätt med HHI-index visserligen på en medelhög nivå, med ett värde på omkring 1 500. Detta beror dock på att de fyra stora bankerna är någorlunda jämnstora. En jämförelse mellan de europeiska länderna av de tre största företagens marknadsandel, CR3, visar däremot att koncentrationen i Sverige är bland de högsta och uppgår till omkring 80 procent. Även affärsbankerna har höga avkastningskrav, inte bara när det gäller företagets lönsamhet utan också ägarnas krav på avkastning på det egna kapitalet (Konkurrensverket, 1999:2).

Företagen inom banksektorn har, med undantag för specifika krisår, under lång tid lyckats upprätthålla en avkastning som är betydligt högre än vad som är normalt inom andra branscher, t.ex. tillverkningsindustrin. Forskning saknas dock om bankernas betydelse och agerande när det gäller utlåning till byggande. En hög koncentrationsgrad kan underlätta spridning av såväl formella som informella normer och tumregler som inte kan mätas på bankmarknaden, men som har stor betydelse för potentiella låntagare.

Genom Boverket tillhandahåller staten möjligheten att få kreditgarantier vid bostadsbyggande, en möjlighet som dock har utnyttjats i mycket begränsad utsträckning.

Uppdraget att undersöka och utveckla konkurrensen inom bygg- och byggmaterialindustrierna

Utländsk konkurrens och anbudsupphandling vid offentlig upphandling av bostadsbyggande

I sektorer med få inhemska aktörer av tillräcklig storlek är utländska företag viktiga för att stimulera konkurrensen och därmed bidra till en sund prisbildning och en effektiv användning av de offentliga medlen, vare sig den upphandlande myndigheten är en statlig myndighet eller ett kommunalt bostadsföretag. Genom att upphandlingar som omfattar stora värden också annonseras inom EU skapas förutsättningar för en fungerande konkurrens även i situationer där små och medelstora företag kan ha svårt att delta.

Antalet inlämnade anbud vid upphandling av byggtjänster, t.ex. vid nyproduktion eller ombyggnad av bostadshus, är ofta litet med risk för en begränsad prispress och ett svagt innovationstryck. Det är därför önskvärt att även utländska aktörer lämnar anbud vid offentlig upphandling av byggtjänster.

Den inre marknaden inom EU underlättar för företag i olika medlemsländer att etablera sig och konkurrera på nya marknader. En uppfattning som finns är att den svenska byggmarknaden är för liten, särskilt om byggrätterna för bostäder i ett större område fördelas mellan flera olika byggherrar (ARS Research, Konkurrensverket 2007). Detta skulle förklara varför utländska aktörer i högre utsträckning konkurrerar när det gäller stora anläggnings- eller infrastrukturprojekt, men i betydligt mindre utsträckning vid bostadsbyggande. Trots det kan kvarvarande hinder finnas. Till exempel kan eventuellt upphandlingsreglerna i Sverige tillämpas på ett annat sätt än i andra medlemsstater, vilket kanske inte underlättar för utländska företag att lämna anbud vid offentlig upphandling i Sverige. Även andra förklaringar är möjliga.

Utredaren ska

- undersöka hur stor anbudskonkurrensen är vid offentlig upphandling av bostadsbyggande inom

- fastighetssektorn med särskilt fokus på anbud från utländska aktörer,
- om det är vanligt att som mest bara ett fåtal utländska aktörer lämnar anbud undersöka vilka förklaringarna är till den begränsade konkurrensen, särskilt från utländska aktörer,
 - lämna förslag i syfte att förbättra anbudskonkurrensen vid upphandling av bostadsbyggande och särskilt främja inslaget av utländska aktörer.

Utredaren ska inte behandla frågor som rör regelverket för överprövningar vid offentliga upphandlingar. En översyn av dessa görs inom ramen för en särskild utredning (dir. 2013:105).

Integration och ägarsamband

För att skapa en bättre fungerande konkurrens kan åtgärder behövas på såväl utbuds- som efterfrågesidan. En hög koncentrationsgrad behöver inte innebära att konkurrens är begränsad om t.ex. importkonkurrensen är hög eller om inträdeshindren är små. Om den potentiella konkurrensen är liten ökar dock risken för att en hög koncentrationsgrad också får begränsad konkurrens till följd. Om det dessutom finns ägarsamband mellan olika aktörer ökar risken att detta minskar konkurrensen, effektiviteten och omvandlingstrycket. I detta sammanhang bör byggsektorn och byggmaterialindustrierna betraktas som en helhet.

Marknader med en väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har god tillgång till information om bl.a. priser för att kunna göra rationella val. Den svenska byggmaterialmarknaden kännetecknas som nämnts ovan av hög koncentration, liten kundrörlighet och en dålig pristransparens. Det finns flera indikationer på konkurrensproblem inom byggsektorn i Sverige.

En möjlig slutsats av de studier som gjorts skulle kunna vara att bostadsbyggande i likhet med stadgandet i det tidigare s.k. konkurrensvillkoret alltid borde ske efter konkurrensutsättning. Konkurrensvillkoret infördes 1974 för statliga lån efter förslag

från Byggekonskurrensutredningen i syfte att motverka byggande i egen regi, eftersom detta uppfattades ge högre kostnader än entreprenadupphandling med anbudskonkurrens (prop. 1974:150, s. 429). Frågan är dock om det verkligen finns underlag för en sådan slutsats och vilka konsekvenser det skulle få.

Den ovan refererade studien av Konkurrensverket avser byggandet av flerbostadshus, dvs. såväl hyresrätter som bostadsrätter. Redovisningen ger därför inte hela bilden, då flertalet bostäder byggda i egen regi troligen är bostadsrätter, varvid byggkostnaderna egentligen är byggpriser och återspeglar det marknadspris som byggaren kunde ta ut av bostadsrättsföreningen och de blivande bostadsrättshavarna. Normalt är byggherren/investeraren den som är bäst lämpad att fatta beslut om hur investeringen ska genomföras. Att särskilt lagstifta om hur och på vilka villkor en marknadsaktör ska agera i samband med en investering är inte rimligt. Mot bakgrund av de särdrag som kännetecknar såväl byggsektorn som byggmaterialindustrin finns det i stället skäl att djupare analysera inte bara *hur* ett mer konkurrensinriktat beteende inom byggsektorn kan uppnås utan *om* det alls är möjligt.

Konkurrensen inom både byggsektorn och byggmaterialindustrin har utretts återkommande i decennier. De problem som Byggekonskurrensutredningen brottades med för 40 år sedan är desamma som genomsyrat utredningar sedan dess. Bortsett från direkt konkurrensbegränsande samarbete i form av karteller och dylikt innebär detta att frågan bör ställas om förutsättningarna i dessa sektorer är av sådant slag att de alls kan jämföras med lärobokens modell för perfekt eller monopolistisk konkurrens, med inga eller låga naturliga inträdeshinder och intensiv priskonkurrens mellan homogena och därmed lätt utbytbara produkter. De problem som återkommande lyfts fram av olika utredningar kan vara en naturlig och oundviklig följd av de strukturella förutsättningarna inom sektorn. Om utredaren skulle komma fram till att så är fallet ska arbetet i första hand inriktas på i vilken utsträckning det är möjligt att utifrån dessa speciella förutsättningar vidta åtgärder som kan öka inslagen av konkurrens och därmed omvandlingstrycket.

Utredaren ska

- undersöka förekomsten av horisontell och vertikal integration inom byggsektorn och byggmaterialindustrin, men också av ägarsamband, som kan förekomma antingen i form av korsvist ägande eller i form av en eller flera gemensamma bakomliggande ägare,
- bedöma vilka ägarsamband som är av sådan storlek att ägandet kan anses ge möjlighet att direkt eller indirekt, formellt eller informellt, påverka företaget och dess verksamhet,
- föreslå åtgärder som kan motverka skadliga konkurrens effekter av sådana ägarsamband,
- analysera om konkurrensen inom byggsektorn och byggmaterialindustrierna kan utvecklas samt, om möjligt, föreslå åtgärder som kan främja konkurrensen.

Uppdraget att undersöka förekomsten av finansiella restriktioner vid bostadsbyggande och eventuella konsekvenser för konkurrensen

Tillgång till kapital är en grundläggande förutsättning för en så kapitalintensiv sektor som bostadsmarknaden och byggandet av bostäder. Det är viktigt att banker och andra kreditinstitut gör en noggrann prövning av såväl låntagare som de projekt pengarna ska användas till. Samtidigt kan det få negativa effekter om tillgången till kapital begränsas även för ekonomiskt sunda företag och projekt. Bristen på bostäder driver upp priserna på befintliga bostäder särskilt i storstadsregionerna, vilket på sikt kan hota både tillväxten och den ekonomiska stabiliteten. Detta har också noterats av Riksbanken och Europeiska kommissionen, men även inom bankvärlden (Makrofokus Sverige, Swedbank 2013-06-28).

Om alla banker och kreditinstitut agerar likartat och gör likartade bedömningar kan detta innebära att man gör en korrekt analys med hänsyn till de krav som bör ställas vid utlåning till

bostadsbyggande, men det kan också tyda på en utbredd användning av schablonartade riktlinjer. Ett sådant simultant agerande kan också vara en återspeglning av den höga koncentrationsgraden inom finanssektorn och likartad kultur, vilket kan bli ett problem för bl. a. byggherrar.

Utredaren ska

- undersöka i vilken utsträckning finansiella restriktioner är ett hinder för bostadsbyggande,
- undersöka varför de statliga kreditgarantierna till bostadsbyggande inte utnyttjas,
- vid behov lämna sådana förslag som kan underlätta tillgången till krediter för mindre och medelstora företag.

Förslagen får inte innebära att ekonomiskt riskfyllda projekt uppmuntras.

Utgångspunkter som gäller alla delar av uppdraget

För samtliga delar av uppdraget gäller att utredaren ska

- analysera om de svenska förhållandena skiljer sig från ett relevant urval av EU- och EES-länder, t.ex. de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland,
- studera vilka eventuella åtgärder som dessa länder vidtagit i sammanhanget.

Om det inte finns särskilda skäl ska utredaren inte undersöka eller lämna förslag när det gäller plan- och byggprocessen och inte heller studera frågor som rör regelverket för överprövningar vid offentliga upphandlingar. Dessa frågor har belysts eller utreds i andra sammanhang.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar av förslagen i enlighet med kommittéförelörden (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i samråd med relevanta aktörer. Särskilt ska Konkurrensverket ges möjligheter att lämna synpunkter. Vidare ska samråd ske med utredningen om ökad effektivitet i upphandlingar i samband med överprövningar (dir. 2013:105). Utredaren ska också överväga om något eller några av de förslag som redovisats av Produktivitetskommittén (SOU 2012:39) kan vara tillämpbara även när det gäller bostadsbyggande.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och övriga förslag som behövs. Alla förslag ska utformas så att de är förenliga med EU-rätten.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Socialdepartementet)