



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

GENERALDIREKTORATET FÖR EKONOMI OCH FINANS

Ekonomisk utvärdering

Inre marknad och nationella marknader för varor och tjänster. Konkurrenspolitik. Analys av konkurrenskraft.

GENERALDIREKTORATET FÖR INRE MARKNADEN

Den inre marknadens funktion och genomslag. Samordning. Dataskydd

Inre marknaden: uppföljning av marknadsintegration och marknadsreformer. Utvärdering.

Bryssel den

Bilaga till rapporten om produkt- och kapitalmarknadernas funktion

**Marknadsresultat för nätverksamheter som tillhandahåller
tjänster i allmänhetens intresse: en första övergripande
utvärdering**

**Arbetsdokument utarbetat av kommissionsledamöterna Bolkesteins och Solbes
avdelningar**

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| <u>Sammanfattning</u> | 3 |
| <u>Inledning</u> | 5 |
| <u>1. Marknadens funktion inom nätverksamheter</u> | 6 |
| <u>1.1 Marknadsstrukturen för nätverksamheter</u> | 7 |
| <u>1.2 Effektiv konkurrens och valmöjligheter för konsumenten</u> | 16 |
| <u>1.3 Marknadsintegration: inträde på marknaden, elhandel och samtrafikkapacitet</u> | 18 |
| <u>1.4 Prisutvecklingen under 1990-talet</u> | 24 |
| <u>1.5 Utvecklingen av sysselsättningen i nätverksamheter</u> | 29 |
| <u>2. Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster</u> | 32 |
| <u>2.1 Sammanfattning över skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster</u> | 33 |
| <u>2.1.1 Reglering av geografiskt tillträde: skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster förefaller vara uppfylld och konsumenterna har en höggradig tillgång till offentliga tjänster på de flesta områden i gemenskapen</u> | 37 |
| <u>2.1.2 Prisreglering: Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse börjar i allmänhet bli mer överkomliga</u> | 42 |
| <u>2.1.3 Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster och servicekvalitet: en tvetydig bild och en stor utmaning</u> | 50 |
| <u>2.2 Finansiering av offentliga tjänster</u> | 54 |
| <u>2.3 Den europeiska dimensionen i skyldigheten att tillhandahålla offentliga och samhällsomfattande tjänster</u> | 58 |
| <u>3. Resultaten av undersökningen i de femton medlemsstaterna om vad konsumenterna anser om kvaliteten på tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse</u> | 59 |
| <u>3.1 Eltjänster</u> | 61 |
| <u>3.2 Gasförsörjning</u> | 62 |
| <u>3.3 Fast telefoni</u> | 63 |
| <u>3.4 Mobiltelefoni</u> | 64 |
| <u>3.5 Brev- och paketförsändelser</u> | 66 |
| <u>3.6 Luftrafik</u> | 67 |
| <u>3.7 Intercity tågtrafik</u> | 67 |
| <u>3.8 Lokaltrafik</u> | 69 |
| <u>3.9 Vattenförsörjning</u> | 70 |
| <u>4. Slutsatser</u> | 70 |

Sammanfattning

Denna rapport har tillkommit enligt förslaget från Europeiska rådet i Nice om att det bör göras övergripande utvärderingar av näringsverksamhet som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Den kompletterar den rapport om tjänster i allmänhetens intresse som antogs av kommissionen den 17 oktober (KOM(2001) 598) inför Europeiska rådets möte i Laeken.

Rapporten är ett första försök till resultatutvärdering av sektorer som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I framtiden skall utvärderingarna göras enligt metoder som kommer att definieras av kommissionen nästa år. Det är inte avsikten att utvärdera själva avregleringens effekter, utan där så är möjligt hänvisas till den första vågen av effekter som åstadkommits genom att marknaderna öppnats för konkurrens.

Det har skett en gradvis utveckling i marknadsstrukturen för de tjänster som har öppnats för konkurrens under senare år.

När det gäller telekommunikationssektorn har de etablerade operatörernas marknadsandelar minskat i de flesta länder där avregleringen inleddes på ett tidigt stadium, framför allt i segmenten för utlandssamtal och mobiltelefoni. De tidigare monopoloperatörerna har dock behållit stora marknadsandelar. Tillkomsten av nya operatörer har inneburit att konkurrensen har blivit effektivare, även om den ännu ej är tillräckligt stark i lokalsamtalssegmentet. Det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP) för telekommunikationstjänster har sjunkit betydligt med i genomsnitt 3 % om året under perioden 1996-1998 och 7,5 % under perioden 1999-2001. Tack vare olika prissänkningar har telekommunikationstjänster blivit överkomligare för europeiska medborgare på olika inkomstnivåer. Omstruktureringen av taxorna innebär att de fasta avgifterna har blivit högre för dem som sällan telefonerar samtidigt som särskilda taxor har införts för att skydda låginkomsttagare mot köpkraftsförluster. Sysselsättningen har visserligen ökat i dessa sektorer, men denna positiva effekt verkar i huvudsak bero på att marknaden har vuxit på grund av att ny teknik införts.

Konsumentens grad av tillfredsställelse med hur marknaden för telekommunikationstjänster fungerar sammanfaller ej helt med prisstatistikens positiva utveckling. Allmänt sett är tillfredsställelsen med mobiltekniken ganska hög samtidigt som taxesänkningarna uppskattas, men konsumenterna är missnöjda med ökningen av de fasta avgifterna (t. ex. abonnemangsavgifter), det komplicerade nya taxesystemet och i vissa länder med problemen i relationen mellan kund och leverantör (t. ex. otydliga avtal).

På energiområdet har de etablerade operatörerna fortfarande betydande marknadsandelar. Elpriserna har sjunkit och tjänsterna har blivit överkomligare för låg- och medelinkomsttagare. Hushållen har dock ej tjänat lika mycket på dessa prissänkningar som storkonsumenterna. Dessutom finns det stora prisskillnader mellan olika europeiska länder, vilket understryker behovet av att integrera EU:s energimarknader. När det gäller gaspriser har utvecklingen varit beroende av utbudspriset i ursprungsledet och inhemska marknadsförhållanden. Även här är behovet av marknadsintegration uppenbart. Marknaderna är segmenterade på grund

av fysiska hinder och otillräckliga nationella avregleringsbestämmelser, t. ex. icke-marknadsstyrt tillträde till sammanlänkningskapacitet.

De etablerade operatörernas fortsatt stora marknadsandelar och det fåtal nya operatörer som kommit in på dessa marknader tyder på att det krävs nya bestämmelser och en striktare tillämpning av konkurrensreglerna för att i en nära framtid kunna åstadkomma sund konkurrens och en välfungerande marknad inom dessa sektorer. Bland alla undersökta sektorer är konsumenterna nöjdast med gas- och eltjänsterna, även om tillfredställelsen med elpriserna är relativt låg.

När det gäller landbaserade transporter (järnvägar och landsvägar) spelar kvaliteten en stor roll. Konsumenterna värdesätter kvaliteten på tjänsten. Undersökningen av hur konsumenterna ser på kvaliteten på offentliga tjänster visar att lokaltrafik är den sektor som får det lägsta betyget av alla undersökta sektorer. När det gäller tågtrafik är graden av tillfredställelse ganska låg, men varierar mycket från ett land till ett annat och i vissa medlemsstater är konsumenterna mycket nöjda (t. ex. i Finland, Danmark, Österrike, Spanien och Portugal). När det gäller lokaltrafik tyder vissa tecken på att "reglerad konkurrens" (dvs. ett öppet anbuds förfarande som innebär att den anbudsgivare vars anbud antas får använda nätet med ensamrätt under en fastställd tidsperiod) leder till bättre resultat än fullständig avreglering eller tjänster helt i offentlig regi. Inom luftfarten uppskattar konsumenterna de betydande prissänkningar som konkurrensen har medfört. Effekten av händelserna den 11 september har dock ej kunnat beaktas i undersökningen.

Det finns ej tillräckligt med uppgifter för att bedöma de långsiktiga effekterna av avregleringen av tjänster av allmänt intresse. De uppgifter som finns ger dock inget belägg för tesen att avregleringen skulle ha haft en negativ nettoeffekt på marknadens allmänna funktion, åtminstone ej när det gäller prisöverkomlighet och tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster. Samhällsomfattande tjänster har blivit en realitet inom telekommunikations- och posttjänster, men inom dessa sektorer bör hänsyn tas till de senaste utvecklingstendenserna när det gäller efterfrågan, teknik och konsumenternas behov. Jämfört med Förenta staterna erbjuder Europa en högre grad av service när det gäller antal invånare och postnätets geografiska täthet. Kvalitet är den stora framtida utmaningen för tjänster av allmänt intresse. Kvalitetsindikatorerna ger i detta avseende en mindre entydig bild av hur bra marknaderna för dessa tjänster fungerar.

Inledning

I Nice godkände Europeiska rådet ett uttalande från rådet (inre marknaden) i vilket en regelbunden utvärdering av sättet att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse efterlystes *"särskilt beträffande tjänstekvalitet, tillgänglighet, tillförlitlighet och rättvist och överskådligt pris. Denna utvärdering kan utövas inom ramen för Cardiffprocessen, på grundval av medlemsstaternas bidrag och kommissionens rapporter, utbyte av goda lösningar eller inbördes utvärdering."*

Denna rapport är ett första försök till en övergripande utvärdering av hur väl marknaderna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fungerar. Den utgör kommissionens bidrag till en debatt som kommer att berikas ytterligare av att medlemsstaterna i år kommer att ta särskilt stor hänsyn till dessa tjänster i sina nationella Cardiff-rapporter. Denna rapport kompletterar den rapport om tjänster av allmänt intresse som antogs av kommissionen den 17 oktober och som lades fram för Europeiska rådets möte i Laeken (KOM (2001) 598 slutlig).

Det är ej avsikten med denna rapport att bedöma öppnandet av marknaden eller avregleringen inom olika sektorer, vare sig dessa initierats på EU-nivå eller på nationell nivå. Avregleringens fulla effekter kan ännu inte mätas eller bedömas. Det krävs större erfarenheter av hur dessa marknader fungerar när de utsätts för ökad konkurrens om det skall kunna göras en fullständig bedömning av avregleringen. Emellertid kommer vi i denna rapport, där så är möjligt, att hänvisa till den första serien av effekter som förorsakats av att marknaderna utsattes för konkurrens.

Nätverksamheter kännetecknas av att de tillhandahåller produkter eller tjänster till slutanvändaren genom en nätverksinfrastruktur som utgör länken mellan ett utbudsled och ett användarled. Vid en ekonomisk utvärdering av nätverksamheter som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall hänsyn tas till dessa verksamheters dubbla beskaffenhet. För det första är nätverksamheter ekonomiskt viktiga sektorer. De svarar idag för ungefär 6 % av EU:s BNP och sysselsättning. Priserna inom dessa sektorer påverkar direkt och indirekt prisnivån i ekonomin som helhet samt konkurrenskraften. För det andra inverkar de tjänster som tillhandahålls av nätverksamheter direkt på medborgarnas välbefinnande. Att medborgarna skall ha tillgång till högkvalitativa allmännyttiga tjänster till överkomliga priser är ett politiskt mål till vilket hänsyn måste tas när det bedöms hur denna marknad fungerar. I fördraget erkänns 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. I artikel 153 understryks dessutom betydelsen av konsumentskydd.

I avsnitt ett av denna rapport undersöks marknadens funktion i ett antal valda nätverksamheter. Analysen inriktas på utvecklingen av marknadsstrukturen, konkurrens effektivitet, priser och sysselsättning. I avsnitt två behandlas samhällsomfattande tjänster och skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster samt utvärderas aktuell praxis i avreglerade och icke-avreglerade sektorer. Det tredje avsnittet handlar om konsumenternas synpunkter på kvaliteten på de offentliga tjänsterna samt om avregleringens effekter. Slutligen dras ett antal slutsatser.

1. Marknadens funktion inom nätverksamheter

Syftet med detta avsnitt är att analysera den senaste utvecklingen av hur marknaden för nätverksamheter fungerar. Avsikten är ej att bedöma själva avregleringens effekter, utan att göra en utvärdering av hur väl marknaden för nätverksamheter fungerar i en avregleringssituation. Att nätverksamheter har börjat utsättas för konkurrens torde ge upphov till ett antal fördelar. Genom att marknaderna öppnas ökar antalet konkurrenter och konsumenternas valmöjligheter. Samtidigt tvingas företagen rationalisera sin produktion och förbättra sin service. Slutligen bör ökad konkurrens leda till att priserna konvergerar nedåt i Europa. Sammanlagt bör detta leda till att konsumenterna får det bättre, vilket dock förutsätter att lämpliga åtgärder vidtas för att skydda deras rättigheter. Risken finns att konkurrensen pressar ned priserna på bekostnad av kvalitet och sysselsättning. I detta avsnitt behandlas dessa frågor mot bakgrund av avregleringsprocessen. Först beskrivs marknadernas nya struktur, konkurrens effektivitet och grad av öppenhet för internationell konkurrens. Därefter undersöks utvecklingen av priser och sysselsättning.

Rent allmänt är det en komplicerad uppgift att analysera hur marknaden för nätverksamheter fungerar. För det första är det svårt att bedöma i vilken utsträckning olika segment av en viss näringsverksamhet har bidragit till hela sektorns resultat, eftersom vissa segment kan vara avreglerade medan andra fortfarande har monopolstrukturer kvar. De nya marknadsstrukturerna inom energiproduktion och energiförsörjning t. ex. påverkar prisnivåerna i rätt riktning, men dessa positiva avregleringseffekter kan döljas av att monopolstrukturer dröjer sig kvar i överförings- och distributionsledet. För det andra är vissa faktorer svårbedömbara, eftersom det handlar om kvalitativa värden, t. ex. konsumenttillfredsställelse, eller därför att det saknas uppgifter. För det tredje är det ej alltid lätt att särskilja avregleringens effekter från den nya teknikens inverkar på priser och sysselsättning. Slutligen har i vissa sektorer avregleringen nyss börjat, vilket innebär att effekterna ännu ej är märkbara. Därför kommer denna analys att inriktas på de marknader där avregleringen har påbörjats tidigare och om vilka det finns mer uppgifter att tillgå, dvs. telekommunikation, elektricitet och gas.

Ruta 1

Mer omfattande lagstiftningsåtgärder som vidtagits på senare tid för att avreglera nätverksamheter

Ett antal viktiga åtgärder har vidtagits eller föreslagits på EU-nivå för att öka konkurrensen inom nätverksamheter till förmån för de europeiska konsumenterna. Den 1 januari 1998 avreglerades telekommunikationssektorn i de flesta medlemsstater. Detta var höjdpunkten i en utveckling mot avreglering och harmonisering som pågått i tio år genom bl. a. direktivet om teletjänster (90/388/EEG, ändrat flera gånger), direktivet om öppna nät (90/387/EG), direktivet om förhyrda förbindelser (92/44/EG), direktivet om tillstånd inom telesektorn (97/13/EG), direktivet om samtrafik (97/33/EG), direktivet om taltelefoni (98/10/EG). I juli 2000 lade kommissionen fram sex lagförslag, det s. k. "telekompaketet", för att stärka sund konkurrens, öppenhet och konsumentskydd. En av dessa åtgärder, förordning nr 2887/2000 om tillträde till accessnät antogs i december 2000.

De grundläggande bestämmelserna för att öppna elmarknaderna för konkurrens fastställs i gemenskapsdirektiv (96/92/EG). Ett viktigt mål är att öka effektiviteten för att uppmuntra prissänkningar. Direktivet bygger på två viktiga principer: valfrihet för berättigade kunder och fritt tillträde för tredje part till överföringssystemet. Marknaden öppnas i tre steg. Den 19 februari 1999 fick stora elförbrukare rätt att välja elleverantör. Vid det andra steget, i februari 2000, ökades procentandelen av det avreglerade nationella elbehovet från 26 % till 28 %. Vid det tredje steget, i februari 2003 höjs denna procentsats till 33 %. Flera länder (Österrike, Tyskland, Finland, Sverige och Förenade kungariket) har dock beslutat att gå längre och helt avreglera efterfrågesidan på dessa marknader. De kommer att följas av Danmark (2003), Spanien (2003), Nederländerna (2003), Irland (2005) och Belgien (2007). Luxemburg och Italien överväger också att gå samma väg. För närvarande är ungefär 65 % av efterfrågan på el i Europa konkurrensutsatt.

När det gäller gassektorn antogs 1998 ett gemenskapsdirektiv (98/30/EG) som kräver en öppning av marknaden med åtminstone 20 procent från och med augusti 2000. Denna procentsats skall öka till 33 % år 2008. Idag har de flesta länder kommit längre och ca 80 % av EU:s totala gasförbrukning är numera konkurrensutsatt. Endast i Förenade kungariket och Tyskland är efterfrågan på gas officiellt helt avreglerad, även om det i Tyskland har uppstått vissa förseningar i överföringen av hela direktivet till nationell lagstiftning. Dessa länder kommer att följas av Österrike (2002), Spanien (2003), Italien (2003), Nederländerna (2004), Irland (2005), Belgien (2006) och Sverige (2008). I Luxemburg bör procentsatsen senast 2010 överstiga 99 %.

I mars 2001 lade kommissionen fram en rad åtgärder i syfte att helt öppna marknaderna för el och naturgas för alla konsumenter i hela unionen senast 2005 och tillhandahålla en ram för utvecklingen av effektiva gränsöverskridande elmarknader som bärs upp av en infrastruktur med tillräckligt stor kapacitet. Mer långtgående bestämmelser om särredovisning och tillträde för tredje part har också planerats.

Gemenskapen vidtar också åtgärder, fast ej i samma omfattning, för post- och transporttjänster. I ett nyligen utfärdat meddelande om "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" ger kommissionen ett sextiotal förslag för att främja effektivitet, kvalitet och säkerhet inom transportsektorn. I meddelandet betonas att det är en viktig prioritering att övervaka tillämpningen av bestämmelserna för att skapa en inre marknad och i juli 2000 lade kommissionen fram förslag för att utvidga begreppet reglerad konkurrens till marknaderna för persontrafik på väg, järnväg och inre vattenvägar. I februari 2001 antog rådet en rad direktiv om nätinfrastukturer (2001/12, 2001/13 och 2001/14). Enligt det första direktivet skall tillträdet till EU:s hela järnvägsnät vara öppet senast 2008, medan tillträdet till det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter (TERFN), som står för 70 % av järnvägsfrakten, skall öppnas senast år 2003. I det andra direktivet föreskrivs att järnvägsföretag med tillstånd skall få tillträde till hela EU-nätet och i det tredje fastställs villkoren för tillträde, tilldelning av kapacitet och uttag av avgifter. Kommissionen tillkännagav senare att det andra järnvägspaketet, som förväntas bli klart vid årets slut, skulle innehålla förslag till avreglering av marknaderna för inrikes godstransport och cabotage samt internationell passagerartransport. När det gäller posttjänster var direktiv 97/67/EG ett första steg i riktning mot avreglering. Den 30 maj 2000 antog kommissionen ett förslag till direktiv om ändring av detta direktiv i syfte att påskynda konkurrensutsättningen av den europeiska marknaden för posttjänster.

1.1 Marknadsstrukturen för nätverksamheter

Det är ganska svårt att beskriva marknadsstrukturen för nätverksamheter framför allt eftersom det saknas uppgifter (även om vissa strukturella indikatorer som

kommissionen håller på att upprätta kan innebära att en ändring pågår). Ett annat skäl är att traditionella strukturer, regelverk och ägarförhållanden håller på att ändras samtidigt. Förut dominerades de nationella marknaderna av vertikalt integrerade monopolister. Dessa var oftast statsägda. Idag vill man utveckla en inre europeisk marknad där priserna ger de rätta ekonomiska signalerna.

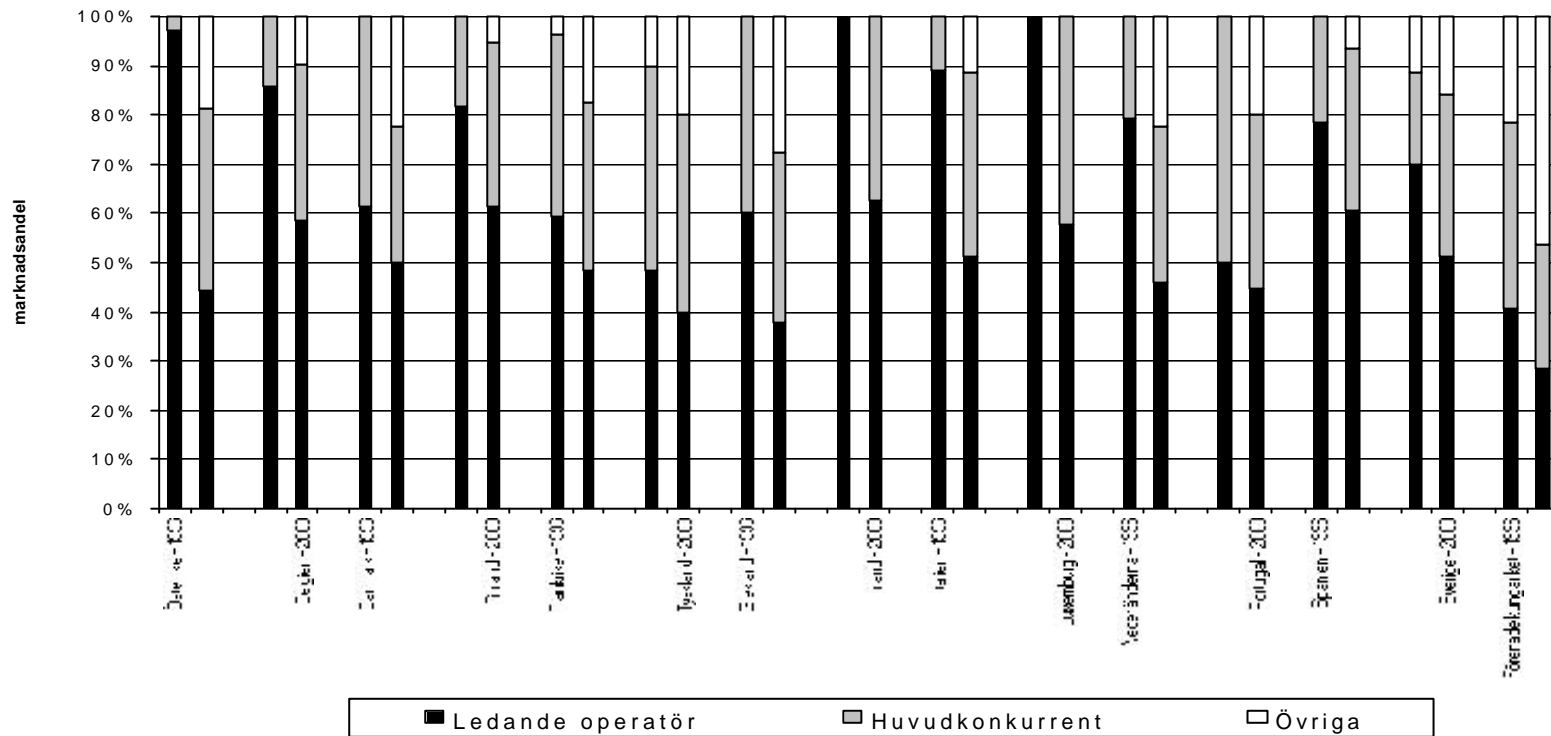
Tabell 1: Marknadsstrukturen inom telekommunikationssektorn (1998).

| | Avregleringsår | | Ägare (1998) | | Marknadsstruktur (1998) | | | | | | Dominerande marknadsandel (1999) | | | |
|------------|----------------|---------------|--------------------|-------------------|------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------------|--|----------------------------------|-------------|---------------|---|
| | Fjärrsamtal | Utlandssamtal | Offentlig operatör | Statens ägarandel | Fjärrsamtal Antal operatörer | Den största operatörens marknadsandel | Den näst största operatörens marknadsandel | Utlandssamtal Antal operatörer | Den största operatörens marknadsandel | Den näst största operatörens marknadsandel | Lokalsamtal | Fjärrsamtal | Utlandssamtal | |
| B | 1998 | 1998 | Belgacom | 51 % | 7 | 100 % | 0 % | 7 | 100 % | 0 % | 99,0 % | 95,0 % | 89,0 % | B |
| DK | 1996 | 1996 | Tele Danmark | 0 % | 8 | 95 % | | 8 | 75 % | | u.s. | u.s. | u.s. | DK |
| D | 1998 | 1998 | Deutsche Telekom | 61 % | 21 | 100 % | 0 % | 21 | 100 % | 0 % | u.s. | u.s. | u.s. | D |
| EL | 2001 | 2001 | OTE | 65 % | 1 | 100 % | 0 % | 1 | 100 % | 0 % | u.s. | u.s. | u.s. | EL |
| E | 1998 | 1998 | Telefonica | 0 % | 3 | 97 % | 3 % | 3 | 97 % | 3 % | 99,0 % | 91,0 % | 89,0 % | E |
| F | 1998 | 1998 | France Telecom | 71,2 % | 13 | 100 % | 0 % | 14 | | | 98,4 % | 88,5 % | 82,3 % | F |
| IRL | 1998 | 1998 | Telecom Eireann | 80 % | 1 | 100 % | 0 % | 1 | 100 % | 0 % | | u.s. | u.s. | IRL |
| I | 1998 | 1998 | Telecom Italia | 5 % | 4 | 100 % | 0 % | 4 | 100 % | 0 % | 99,8 % | 93,0 % | 68,0 % | I |
| L | 1998 | 1998 | PT Administration | 100 % | 1 | 100 % | 0 % | 1 | 100 % | 0 % | 100,0 % | 100,0 % | 89,0 % | L |
| NL | 1997 | 1997 | KPN Telecom | 43,8 % | 3 | 80 % | | 3 | 80 % | | 99,0 % | 95,0 % | 80,0 % | NL |
| A | 1998 | 1998 | PT Austria | 100 % | 11 | 100 % | 0 % | 13 | 100 % | 0 % | 85,0 % | 85,0 % | 85,0 % | A |
| P | 2000 | 2000 | Telecom Portugal | 25 % | 1 | 100 % | 0 % | 1 | 100 % | 0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | P |
| FIN | 1993 | 1993 | Sonera | 78,8 % | 20 | 55 % | 40 % | 14 | | | 100,0 % | 96,0 % | 96,0 % | FIN |
| S | 1994 | 1992 | Telia | 100 % | 15 | 83 % | | 15 | 68 % | | 93,0 % | 76,0 % | 62,0 % | S |
| UK | 1985 | 1986 | British Telecom | 0 % | >20 | 76 % | 10 % | 346 | 46 % | 27 % | 73,4 % | 65,0 % | 49,4 % | Före nade kung arike t |

Källa: OECD och Europeiska kommissionen.

Diagram 1: Marknadsandelar inom mobiltelefoni

Diagram 1: Marknadsandelar inom mobiltelefoni



Källa: BIPE och egna beräkningar.

Nätverksamheter präglas av vissa särdrag som gör att de inte fungerar på samma sätt som traditionella marknader. För det första är verksamheten ofta betingad av externa faktorer, vilket t. ex. innebär att tjänstens värde är beroende av vilka tilläggstjänster som erbjuds eller av antalet användare. Inom telekommunikationssektorn ökar t. ex. värdet av att ha telefon med antalet andra abonnenter som kan inkopplas (inbördes beroende efterfrågan) och de andra tjänster till vilka tillgång erhålls t. ex. möjligheten att surfa på nätet, telefonväckning, vädertjänst osv. Detta beroende av yttre förhållanden innebär att det kan finnas både goda och onda cirklar vid konsumtion på dessa marknader. När tjänster utnyttjas av allt fler människor blir de mer attraktiva och när de används av allt färre blir de mindre attraktiva.

För det andra kännetecknas nätverksamheter ofta av att operatörerna använder sig av samma huvudanläggning. Detta är en anläggning som kontrolleras av ett dominerande företag, men som ett konkurrerande företag absolut måste få tillträde till för att nå ut till en marknad där det ej råder konkurrens eller ej tillräcklig konkurrens och där det ej finns någon giltig anledning att ej ha konkurrens. Konkurrenten måste absolut kunna få tillträde till en sådan anläggning när den ej kan ersättas av ett befintligt eller möjligt alternativ, eftersom det ej finns något annat sätt att betjäna marknaden och eftersom tekniska, juridiska eller ekonomiska hinder gör det omöjligt eller orimligt svårt för en konkurrent att själv eller i samarbete med andra bygga upp en egen anläggning. Som exempel kan nämnas accessnätet inom telekommunikationssektorn eller kraftledningsnäten inom elsektorn. Eftersom det dominerande företaget kontrollerar denna icke-reproducerbara del av nätet kan det lätt vägra tillträde för att kunna utvidga sin dominerande ställning till närliggande marknader. Tillsyns- och konkurrensmyndigheterna bör vara särskilt uppmärksamma på detta slags marknader, eftersom dessa särdrag gör det svårt att åstadkomma full konkurrens. Man kan således räkna med en större koncentration på dessa marknader än på traditionella marknader.

Man kan lägga märke till två parallella utvecklingslinjer inom nätverksamheterna, dels en uppdelning i olika marknader av vad som tidigare betraktades som en enda marknad (t. ex. särskilda marknader för produktion och distribution), dels en ökad konkurrens på vissa av dessa marknader (de som inte är skyddade). Det bör påpekas att den teoretiska graden av marknadsöppning ej nödvändigtvis motsvaras av samma grad av konkurrens effektivitet. Effektiv konkurrens beror i hög grad på hur väl lagstiftningen är utformad, ej minst bestämmelserna om särredovisning och kontroll över taxor och villkor för nättillträde, eftersom bristfällig lagstiftning kan avskräcka eller förhindra nya konkurrenter från att komma in på marknaden.

Som framgår av tabell 1 var **telekommunikationssektorn** 1998 (dvs. året då en fullständig avreglering blev obligatorisk i de flesta europeiska länder) fortfarande i huvudsak en nationell monopolmarknad. Situationen har förbättrats sedan dess när det gäller antal operatörer, men man ligger fortfarande efter i fråga om tillträde till accessnätet¹, förval av operatör och nummerportabilitet. Dessutom har de tidigare

¹ Genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning nr 2887/2000 om tillträde till accessnät har blivit obligatoriskt från och med januari 2001.

dominerande marknadsaktörerna fortfarande ganska stora marknadsandelar även inom avreglerade segment. I jämförelse med detta har utvecklingen inom mobilsektorn kommit längre, förmodligen därför att tekniken utvecklas snabbt och därför att det är en ganska ny sektor. Diagram 1 visar att marknaden håller på att utvecklas från en monopolsituation till ett oligopol. I detta sammanhang bör det påpekas att endast ett begränsat antal operatörer kan släppas in på varje frekvensband och att antalet licenser som kan sökas också är begränsat. Detta innebär att det ej kan bli många operatörer på denna marknad. Två viktiga iakttagelser kan göras. För det första att samtliga länder har tre eller fyra operatörer, utom Nederländerna som har fem operatörer och Luxemburg som endast har två. För det andra att externa faktorer kan spela en stor roll, eftersom alla ledande företag redan levererade mobiltjänster 1992, utom i Grekland. Vad mer är, i samtliga länder utom Grekland och Tyskland är det företag som idag är dominerande på mobilmarknaden antingen det tidigare telefonmonopolföretaget eller det företag som var dominerande 1992 på de marknader som redan hade öppnats för konkurrens.

Inom **elsektorn** har den successiva öppningen av marknaderna också lett till intressanta resultat. Tabell 2 visar att den dominerande elproducenten och de största tre eldistributörerna har mindre marknadsandelar i länder där avregleringen har kommit längre. Uppgifterna om marknadsandelar inom eldistribution skall dock hanteras försiktigt. Även om det finns distributörer som har fått en viss marknadsandel på nationell nivå, så är distributionen i vissa länder fortfarande i händerna på lokala monopolföretag som har 100 % av marknadsandelarna i det område där de är verksamma. Samma avreglering kan sägas gälla för gassektorn, även om bristen på uppgifter gör det svårt att dra bestämda slutsatser (se tabell 3).

Inom **postsektorn** råder på det hela taget fortfarande en stor marknadskoncentration, särskilt i segmentet för brevtjänster som enligt direktivet endast skall öppnas marginellt för konkurrens. De etablerade företagen behåller sin dominerande marknadsposition, även i medlemsstater där avregleringen har kommit längre än vad som krävs i direktivet. Marknadskoncentrationen har t. o. m. blivit större i de traditionellt konkurrensutsatta angränsande marknaderna, som express- och pakettjänster, där de etablerade företagen genom en mängd samgåenden och företagsköp har försökt stärka sina marknadspositioner. Detta har förorsakat spänningar, eftersom dessa marknadsaktörer fortfarande har en bred monopolställning i sin traditionella kärnverksamhet.

Allmän sett håller marknadsstrukturen för nätverksamheter på att utvecklas från en monopolsituation till ett oligopol där det tidigare monopolföretaget intar en dominerande ställning. Man kan dock undra om vi befinner oss i ett slutskede eller endast i en övergångsfas och om det verkligen har blivit större konkurrens trots att vissa företag behåller stora marknadsandelar. Det är svårt att ge svar på den första frågan. Det kan dock konstateras att det dominerande företagets marknadsandelar alltid har minskat i de länder där avregleringen inleddes tidigare. Den andra frågan besvaras i nästa avsnitt.

Tabell 2: Marknadsstruktur inom elsektorn

| Elektricitet | Marknad söppning ² (2001) ⁵ | Fullständig avreglering | Den största producentens marknadsandel (1999) | De största tre distributörer nas marknadsand el (1999) | Åtskillnad av överföring | Nätillträde |
|-------------------------------|---|----------------------------|--|--|-----------------------------|----------------------------|
| Österrike | 100 % | Genomförd -2001 | 51,7 % | 42 % | Rättslig | Reglerat |
| Belgien ^{3,4} | 35 % | 2007 | 88,9 % | 100 % (1 företag) | Rättslig | Reglerat |
| Danmark | 90 % | 2003 | 26 % | 32 % | Rättslig | Reglerat |
| Finland | 100 % | Genomförd - 1997 | 26 % | u.s. | Ägande | Reglerat |
| Frankrike | 30 % | | 95 % | 96 % (1 företag) | Ledning | Reglerat |
| Tyskland | 100 % | Genomförd - 1999 | 28,1 % | 62 % (2 företag ⁵) | Ledning | Genom förhandlinga r |
| Grekland | 30 % | | 98 % | 100 % (1 företag) | Ledning | Reglerat |
| Irland ⁶ | 30 % | 2005 | 96,6 % | 97 % (1 företag) | Rättslig | Reglerat |
| Italien ⁷ | 45 % | 2004 | 71 % | 93 % (1 företag) | Rättslig | Reglerat |
| Luxemburg | 40 % | undantag | 13,5 % | u.s. | u.s. | u.s. |
| Nederländerna | 33 % | 2004 | 32,6 % | 80 % | Rättslig | Reglerat |

² Med marknadsöppning avses den teoretiska procentandel av efterfrågan som är konkurrensutsatt.

³ Överträdelseförfarande pågår.

⁴ Kommunerna har ett lagligt monopol på distributionen.

⁵ Hänsyn taget till korsägande.

⁶ Till dags dato mer än tre leverantörer.

⁷ I Italien kan efterfrågan från ett antal mindre förbrukare slås samman för att komma upp till trösklarna.

| | | | | | | |
|--|-------|------------------|--------|---------------------|----------|----------|
| a | | | | | | |
| Portugal | 30 % | | 58 % | 90 % (1 företag) | Rättslig | Reglerat |
| Spanien | 54 % | 2003 | 44,7 % | 94 % | Rättslig | Reglerat |
| Sverige | 100 % | Genomförd - 1998 | 53 % | 52 % | Ägande | Reglerat |
| Förenade kungariket⁸ | 100 % | Genomförd - 1998 | 15 % | 37 % | Ägande | Reglerat |

Källor: Europeiska kommissionen, ECB samt OXERA för Förenade kungariket och Nederländerna. Offentliggjort i oktober 2000.

⁸ I Nordirland har endast 35 % av elmarknaden öppnats. I Nordirland och Skottland skiljs överföringsverksamheten åt på ledningsnivå.

Tabell 3: Marknadsstruktur inom gassektorn

| GAS | Marknadsöppning (slutet av 2000) ⁹ | Fullständig avreglering | Procentandel gas som transporteras av tredje part (mars 2001 uppskattade siffror) | Åtskillnad av överföring | Nättilträde |
|-----------------------------------|---|-------------------------|---|--------------------------|---------------------|
| Österrike | 49 % | 2002 | <5 % | Särredovisning | Genom förhandlingar |
| Belgien | 59 % | 2006 | <2 % | Särredovisning | Reglerat |
| Danmark | 30 % | | 0 % | Rättslig | Reglerat |
| Finland¹⁰ | Undantag | | u.s. | Särredovisning | Reglerat |
| Frankrike¹¹ | 20 % | | 1 % | Särredovisning | Reglerat |
| Tyskland⁵ | 100 % | Genomförd - 2000 | 2 % | Särredovisning | Genom förhandlingar |
| Grekland | Undantag | | u.s. | | |
| Irland | 75 % | 2005 | u.s. | Ledning | Reglerat |
| Italien¹² | 96 % | 2003 | 16 % | Rättslig | Reglerat |
| Luxemburg | 51 % | senast 2010 | 0 % | Särredovisning | Reglerat |
| Nederländerna¹³ | 45 % | 2004 | 17 % | Särredovisning | Mellanform |
| Portugal | Undantag | | u.s. | | |
| Spanien | 72 % | 2003 | 7 % | Rättslig | Reglerat |
| Sverige | 47 % | 2008 | 0 % | Särredovisning | Reglerat |
| Förenade kungariket | 100 % | Genomförd - 1998 | 100 % ¹⁴ | Ägande | Reglerat |

Källa: Europeiska kommissionen, ECB, Wefa samt OXERA för Förenade kungariket och Nederländerna. Offentliggjort i oktober 2000.

⁹ Med marknadsöppning avses den teoretiska procentandel av efterfrågan som är konkurrensutsatt.

¹⁰ Det finns en sekundär marknad för gas i Finland trots importmonopolen.

¹¹ För närvarande pågår överträdelseförfaranden mot Frankrike och Tyskland. Trots frånvaron av en rättslig ram har marknaderna öppnats på frivilliga grunder.

¹² I Italien kan efterfrågan från ett antal mindre förbrukare slås samman för att komma upp till trösklarna.

¹³ Marknaden är reglerad när det gäller distributionsnät. Tillsynsmyndigheten utfärdar riktlinjer för förhandlingar om distributionstillträde.

¹⁴ Endast i Förenade kungariket är ägandet av transportverksamhet fullständigt åtskilt från annan verksamhet, vilket innebär att all gas transporteras av tredje part.

1.2 Effektiv konkurrens och valmöjligheter för konsumenten

I avreglerade sektorer har tillsynsmyndigheterna den viktiga uppgiften att se till att konsumenterna verkligen kan välja leverantör, att det finns effektiv konkurrens mellan leverantörerna och att de tjänster som tillhandahålls är samhällsomfattande. Utvecklingen från en monopolsituation till en mer konkurrensutsatt marknad bör i princip leda till större tjänsteutbud och lägre priser. Utvecklingen mot ett oligopol med ett fåtal dominerande aktörer, vilket är fallet här, innebär dock ej nödvändigtvis att konsumenterna kommer att tillgodogöra sig avregleringens alla fördelar. Att det endast finns ett fåtal aktörer på marknaden kan uppmuntra företagen att tyst agera i samförstånd. Dessutom kan vissa delar av nätet anses vara naturliga monopol, vilket kan komplicera utvecklingen mot ökad konkurrens, eftersom det krävs lagstiftningsåtgärder. Det är därför viktigt att konkurrens- och tillsynsmyndigheter ser till att spelreglerna följs i alla delar av nätet.

Hur effektiv konkurrensen är inom nätverksamheterna är också beroende av tillträdet till sektorns icke-avreglerade segment. Tillträdet kan försvåras på många sätt. De ekonomiska villkoren kan vara så högt ställda att de blir oacceptabla för nya marknadsaktörer. Tillsynsmyndigheterna skall därför kunna garantera nättillträde utan ekonomisk diskriminering. Även tekniska villkor kan spärra tillträdet till vissa konsumenter. På marknaden för teletjänster har i vissa länder tillträde till accessnätet och förval av operatör blivit försenade på grund av bristen på digitala telefonförbindelser, vilket är en nödvändig förutsättning för tillträde. Dessutom kan det faktum att det finns konkurrensbegränsningar i en länk av leverantörskedjan även påverka konkurrensen på andra nivåer.

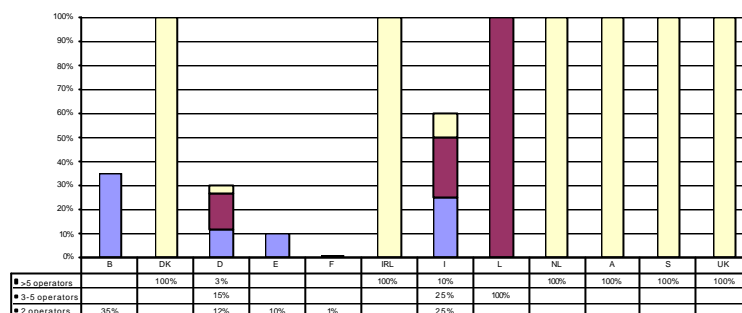
Slutligen är effektiv konkurrens även beroende av att de ekonomiska aktörerna verkligen utnyttjar konkurrensmekanismen. Det anses att konsumenterna drar nytta av sänkta priser och ett bredare utbud, men samtidigt ställs de inför en mycket mer komplicerad marknad där man måste göra avvägningar mellan pris, kvalitet, tillförlitlighet och tilläggstjänster. Konsumenterna måste lära sig att förstå denna nya och komplexa marknad. Inlärningsprocessen kan ta lång tid och därför måste allmänheten upplysas. Vissa uppgifter vittnar om konsumentens motstånd mot förändringar (prisskillnaden skall vara stor för att leverantörbytte skall ske). Enligt vissa rapporter¹⁵ har efter ett år av konkurrens endast 20-25 % av alla konsumenter i Förenade kungariket bytt gasleverantör trots prisskillnader på 15-20 %. Problemet beror delvis på att etablerade leverantörer har som strategi att koppla vissa tilläggstjänster till huvudtjänsten, något som tycks väcka missnöje hos konsumenterna. Det behövs också lagstiftning för att konsumenten skall kunna byta leverantör utan alltför mycket pappersexercis.

Att kontrollera om antalet operatörer har ökat i olika sektorer är ett första steg för att bedöma om det verkligen har skapats konkurrens. När det gäller **telekommunikationstjänster** verkar antalet aktörer inom fast telefoni tillräckligt stort för att garantera konkurrens i segmenten för fjärrsamtal och utlandssamtal i samtliga medlemsstater, utom i Spanien och Luxemburg. I marknadssegmentet för lokalsamtal intar de etablerade operatörerna fortfarande en dominerande position i de flesta medlemsstater, utom iögonfallande undantag som Förenade kungariket och Tyskland, där den tidigare dominerande operatörens marknadsandel har minskat till 70 %. Marknadsstrukturen inom mobiltelefonin utvecklas mot ett oligopol.

¹⁵

Leslie, Keith; Kausman, David and Gustav Bard (1999), "European Power: Managing Through Deregulation", *The McKinsey Quarterly*, nr 1, s. 38-51.

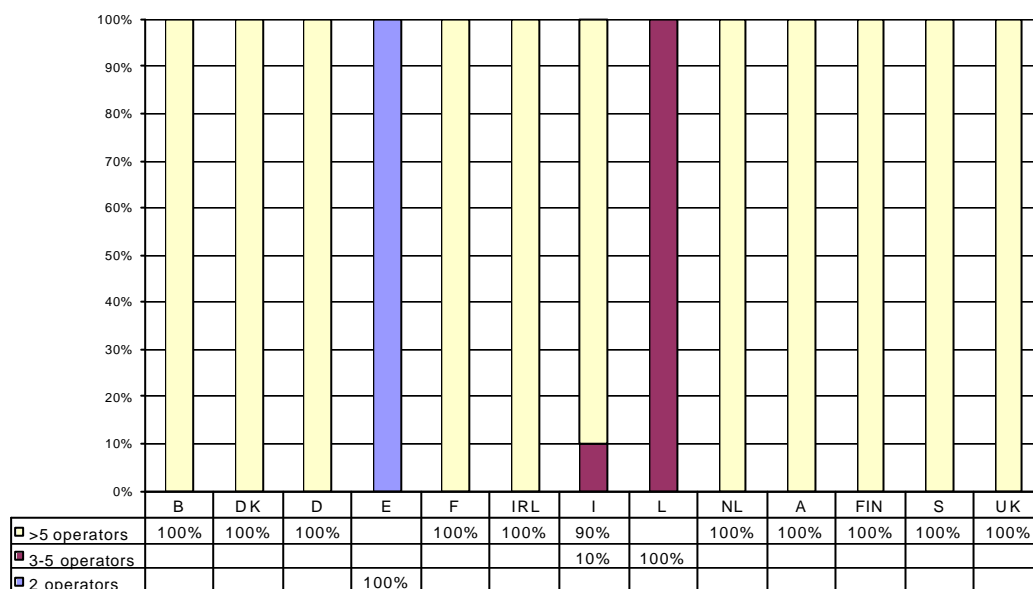
Diagram 2 Effektiv konkurrens inom lokalsamtal - Procentandel av befolkningen som kan välja lokalsamtalsoperatör (2000)



Källa: Europeiska kommissionen

Uppgifterna för Sverige och Förenade kungariket avser hela samtalsmarknaden (lokal-, fjärr- och utlandssamtal). Portugal och Grekland utgör ett undantag.

Diagram 3: Effektiv konkurrens inom fjärr- och utlandssamtal - Procentandel av befolkningen som kan välja operatör för fjärr- och utlandssamtal (2000)



Källa: Europeiska kommissionen

Uppgifterna för Sverige och Förenade kungariket avser hela samtalsmarknaden (lokal-, fjärr- och utlandssamtal). Portugal och Grekland utgör ett undantag.

Den teoretiska graden av marknadsöppning (dvs. hur stor den skall vara enligt lagen) inom **energisektorn** framgår av tabellerna 2 och 3. Som redan nämnts saknas uppgifter om antal leverantörer. I de flesta länder är försörjningen av småkonsumenter dock fortfarande i händerna på monopolföretag. Detta gäller även **postsektorn**.

Öppningen av marknaderna har föranlett frågor om kvaliteten på tjänsterna. Det är möjligt att ökad konkurrens kan tvinga tjänsteleverantörer att kompensera för prissänkningarna med sämre kvalitet. Det finns dock inte många uppgifter om detta. De indikatorer som finns för tele-, post- och transportsektorn tyder dock inte på att kvaliteten skulle ha försämrats. Vissa av dessa indikatorer behandlas mer ingående i det andra avsnittet av denna rapport.

1.3 Marknadsintegration: inträde på marknaden, elhandel över gränserna och samtrafikkapacitet

För att det skall råda konkurrens är det viktigt att de inhemska marknaderna öppnas för konkurrens utifrån. Detta innebär att utländska konkurrenter måste få en laglig och teknisk möjlighet att komma in på nationella marknader. Detta är en svår men viktig uppgift för tillsynsmyndigheterna.

På **teleområdet** kan ett sådant tillträde vara begränsat av det antal tillgängliga licenser som tillsynsmyndigheten kan erbjuda, antalet samtrafikavtal mellan olika operatörer, tillgängliga förbindelser och eventuellt tekniska skäl. I tabell 4 visas antalet samtrafikavtal som ingåtts för samtalsterminering i fasta och mobila nät. Dessa siffror anger således hur många direkta konkurrenter det kan finnas i dessa segment. I siffrorna skiljs inte mellan inhemska och utländska operatörer, men det faktum att det finns ett relativt stort antal avtal för samtrafik mellan fasta nät är ett positivt tecken, eftersom detta tyder på att utländska företag har tillträde till inhemska nät. Att antalet avtal om samtrafik mellan mobilnät är mycket mindre beror med alla säkerhet på att det finns färre operatörer inom mobiltelefoni.

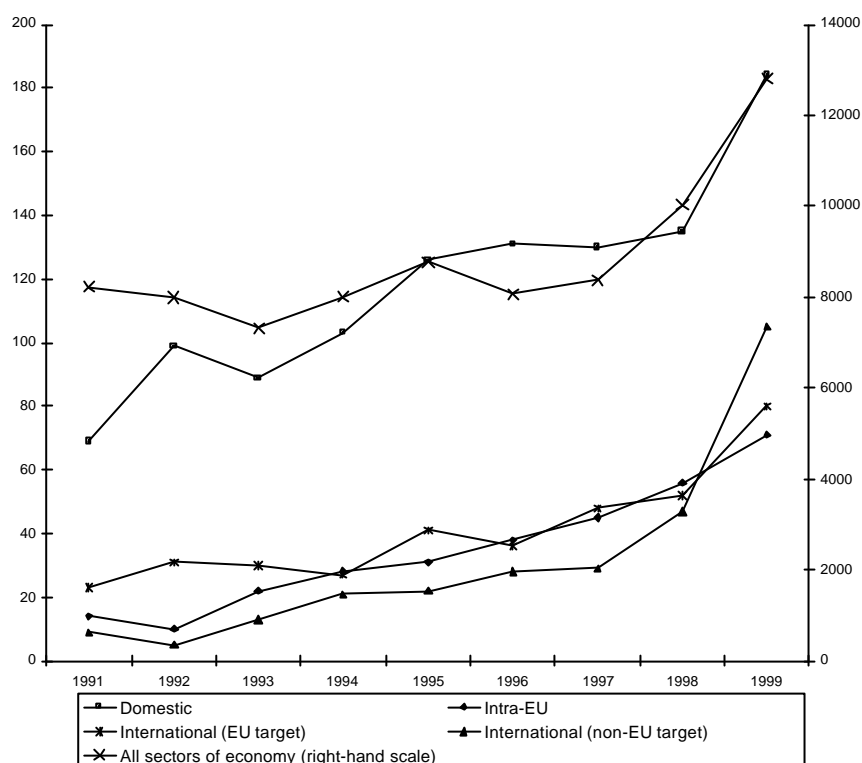
Tabell 4: Samtrafik på teleområdet (2000) - Antal samtrafikavtal för samtalsterminering i fasta och mobila nät

| | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | P | FIN | S | UK |
|-------------------------------|----|-----|------|----|----|-----|-----|----|---|----|-----|----|-----|----|-----|
| Från fasta nät till mobilnät | 3 | 10 | 4 | 3 | 24 | 13 | 2 | 10 | 5 | 63 | 54 | 10 | 184 | 11 | 5 |
| Från fasta nät till fasta nät | 19 | 129 | 117 | 0 | 35 | 200 | 13 | 51 | 5 | | 124 | 12 | | 22 | 239 |
| Från mobilnät till mobilnät | 3 | 1 | u.s. | 3 | 3 | 0 | 1 | 6 | 1 | | 7 | 1 | 3 | 2 | 6 |

Källa: Europeiska kommissionen

En annan indikator för internationell konkurrensutsättning är antalet gränsöverskridande fusioner och företagsköp inom sektorn. De flesta fusioner och företagsköp i denna sektor har faktiskt varit rent nationella och resultatet av omstruktureringar av inhemska företag. Det finns inga betydelsefulla skillnader mellan ökningen av antalet fusioner och företagsköp i denna sektor och i ekonomin som helhet, även om på senare tid kan notera en snabb ökning av antalet EU-interna fusioner och företagsköp och internationella fusioner och företagsköp som gäller företag inom EU. Den mest påfallande utvecklingen är emellertid den snabba ökningen av antalet internationella fusioner och företagsköp som initierats av ett europeiskt företag.

Diagram 4: Fusioner och företagsköp på teleområdet



Källa: Europeiska kommissionen

Domestic: Fusioner inom en medlemsstat

International(EU-target):Internationella fusioner (målföretaget är ett EU-företag)

All sectors of economy: Samtliga ekonomiska sektorer (högra skalan)

Intra-EU: Fusioner inom EU

International(EU-target):Internationella fusioner (målföretag utanför EU)

Tabell 5: Graden av öppenhet på elmarknaden i Europeiska unionen

| GWh 2000 | Nettoproduktion minus energi för pumpning (avrundat) | Import | Export | Inhemsk efterfrågan | Balans i förhållande till inhemsk efterfrågan % | Grad av öppenhet % |
|---------------|--|--------|--------|---------------------|---|--------------------|
| Luxemburg | 100 | 6446 | 737 | 5823 | -98,0 | 61,7 |
| Österrike | 59800 | 13808 | 15110 | 56890 | 2,3 | 25,4 |
| Danmark | 34300 | 8318 | 7678 | 34873 | -1,8 | 22,9 |
| Nederländerna | 85800 | 22927 | 4031 | 104891 | -18,0 | 12,9 |
| Portugal | 42000 | 4704 | 3779 | 35444 | -2,6 | 12,0 |
| Belgien | 78400 | 11644 | 7319 | 82859 | -5,2 | 11,4 |
| Sverige | 140500 | 18308 | 13632 | 146526 | -3,2 | 10,9 |
| Frankrike | 510400 | 3059 | 71902 | 410310* | 16,8 | 9,1 |
| Tyskland | 515300 | 44276 | 42428 | 504761* | -0,4 | 8,6 |
| Finland | 67200 | 12206 | 326 | 79071 | -15,0 | 7,9 |
| Italien | 253300 | 44831 | 484 | 297653 | -14,9 | 7,6 |
| Spanien | 197500 | 12266 | 7833 | 201803 | -2,2 | 5,0 |
| Grekland | 49200 | 1730 | 1741 | 48870 | 0,0 | 3,6 |
| U K | 353400 | 14307 | 135 | 367656 | -3,9 | 2,0 |
| Irland | 22300 | 169 | 71 | 21634 | -0,5 | 0,6 |
| E U | 2409500 | 218999 | 177206 | 2280969* | -1,8 | 8,7 |

Källa: FPE (2001), Eurostat, UCTE och egna beräkningar. * 1999 års uppgifter. Graden av öppenhet beräknas som summan av import och export i förhållande till två gånger den inhemska efterfrågan.

I energisektorn är situationen ganska snarlik. I tabell 5 visas graden av öppenhet i **elsektorn** år 2000, beräknad som förhållandet mellan summan av import och export och två gånger den inhemska efterfrågan. Luxemburg som importerar större delen av sin förbrukning har den största graden av öppenhet. Österrike och Danmark är ganska öppna i förhållande till den inhemska efterfrågan. Frankrike är unionens enda stora nettoexportör.

Tabell 6: Produktionsstruktur, utbyte, kapacitetsöverföring och prisnivå inom elsektorn

| 2000 | Nettoproduktion (TWh) | Produktionsstruktur % | | | Inhemska efterfrågan (TWh) | Fysiska elutbyten (TWh) | | Nettoöverföringskapacitet (sommaren 2000, arbetsdag, förbrukningstoppar, per land) | | Prisnivå EU=100 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------|--------------------|----------------------------|-------------------------|------|--|---|-----------------|
| | | Förbränning | Kärnkraft | Vattenenergi m.fl. | | In | Ut | I MW | Teoretisk nettoöverföringskapacitet *16 TWh | |
| Karolingiska länder (Österrike, Benelux, Frankrike, Tyskland) | 1267,7 | 40,3 | 47,6 | 12,0 | 1165,5 | 30,7 | 66,8 | 11960 | 104,8 | 101,7 |
| Nordiska länder (Danmark, Finland, Norge, Sverige) | 385,0 | 18,4 | 19,8 | 61,8 | 383,8 | 7,1 | 5,3 | 3260 | 28,6 | 64,9 |
| Förenade kungariket-Irland | 379,6 | 76,8 | 20,6 | 2,5 | 389,3 | 14,3 | u.s. | 2000 | 17,5 | 88,0 |
| Italien | 262,4 | 79,0 | 0,0 | 21,0 | 297,7 | 44,9 | 0,5 | 5650 | 49,5 | 154,8 |
| Iberiska halvön (Portugal, Spanien) | 245,0 | 57,8 | 24,3 | 17,9 | 237,2 | 8,4 | 2,8 | 1200 | 10,5 | 101,0 |
| Grekland | 49,8 | 90,8 | 0,0 | 9,2 | 48,9 | 1,7 | 1,5 | 1300 | 11,4 | u.s. |

Källa: Eurostat, ETSO, UCTE, Nordel och egna beräkningar

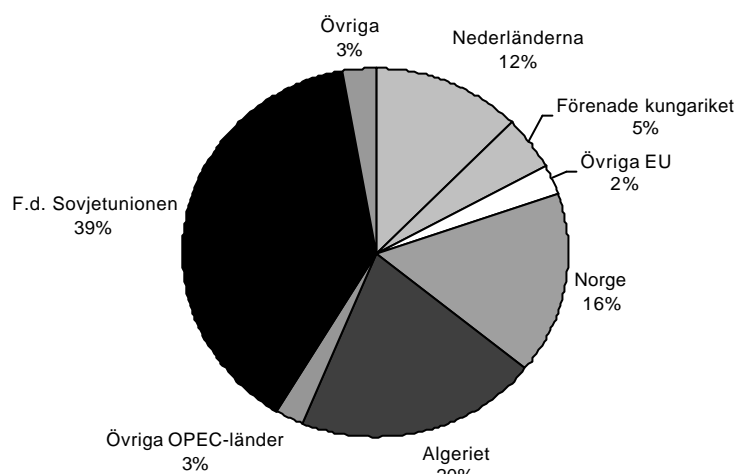
Ett bekymmer är att det växer fram ett antal regionala marknaderna som är avspärrade från varandra. Det europeiska elmarknaden verkar nämligen kunna delas upp i fem regionala marknader¹⁷ med olika särdrag vad gäller utbud och efterfrågan och olika produktionsstruktur. Dessa marknader är segmenterade genom fysisk mättnad. Dessa fem marknader är den skandinaviska som är hopkopplad genom "Nordpool", den italienska, den

¹⁶ Dvs. under 365 dagar, 24 timmar om dagen.

¹⁷ Cacheteux, Jean-Marie (2001), "La libéralisation suit son cours sur le marché européen de l'électricité", *Bulletin Financier BBL*, nr. 2363, mars 2001.

brittisk-irländska, den iberiska och den som författaren kallar för den ”karolingiska” marknaden bestående av Tyskland, Frankrike, Benelux, Schweiz och Österrike. Även om uppdelningen kan verka något konstgjord¹⁸ är den ändå en intressant infallsvinkel för att granska den europeiska elsektorn. I vissa avseenden kan det verkligen finnas anledning till oro som t.ex. den relativa isoleringen av den iberiska halvön och av den brittisk-irländska marknaden. Tabell 6 visar efterfrågan, faktiskt fysiskt utbyte och nettoöverföringskapacitet för dessa fem marknader plus Grekland. Därvid kan följande iakttagelser noteras. För det första är produktion och efterfrågan i varje region i stort sett lika stora och elutbytet mellan regioner relativt blygsamt. För det andra råder stora prisskillnader mellan dessa marknader. Dessa skillnader, som kommer att förklaras närmare i det följande, kan bero på olikheter i produktionsstruktur. Av dessa två iakttagelser kan man dra slutsatsen att dessa marknader är ganska avskärmade från varandra. Att så är fallet bekräftas av att nettoöverföringskapaciteten, som är en indikator för fysisk mättnad, mellan dessa områden är mycket låg. Det är anmärkningsvärt att den teoretiskt maximala utbyteskapaciteten i de flesta områden är lika stort som det faktiska elutbytet, vilket också tyder på mättnadsproblem.

Diagram 5: Bruttoimport av naturgas i de europeiska OECD-länderna under 2000



Källa: IEA.

Problemet är ännu mer komplicerat inom **gassektorn**, eftersom gasen som förbrukas i Europa till största delen är importerad (se diagram 5). I likhet med elsektorn kan det dessutom finnas kapacitetsproblem och tekniska hinder.

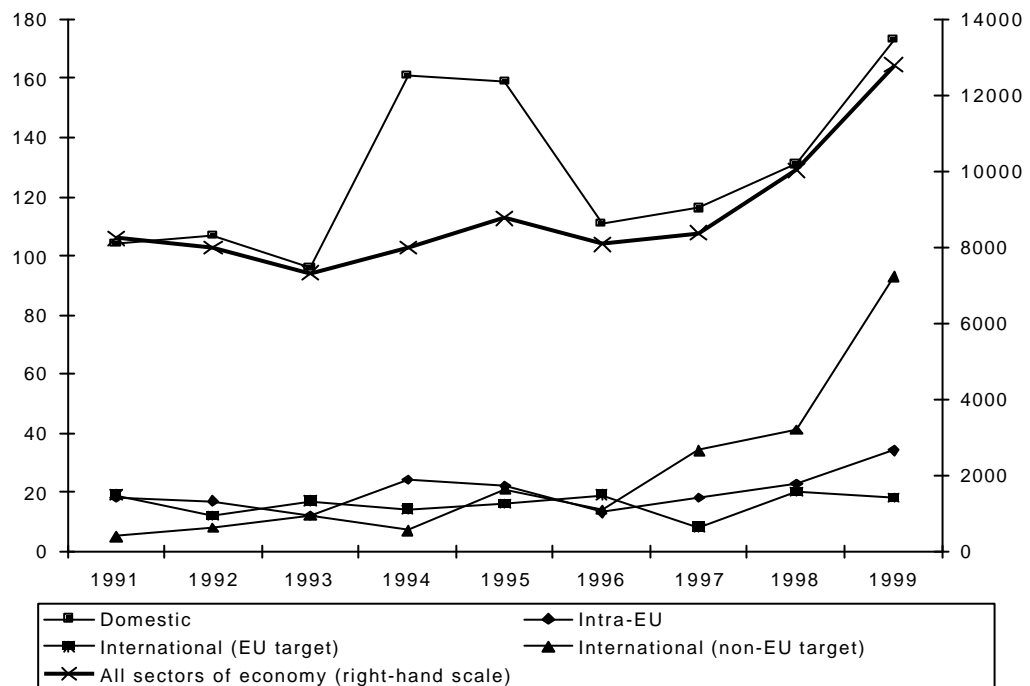
Det är således inte förvånansvärt att marknaderna i samtliga länder utom Förenade kungariket uppvisar en förhållandevis stor grad av öppenhet (se tabell 7). Frågan är dock hur stora de bilaterala flödena inom EU är och huruvida dessa stora grader av öppenhet inte bara är ett tecken på att EU är beroende av gas från ett fåtal länder utanför och inte har någon

¹⁸ Det finns t.ex. även spärrar inuti den karolingiska marknaden på grund av kapacitetsbrist och avsaknaden av gemensamma regler för kapacitetsfördelning.

större gemenskapsintern handel. Bestämmelseklausuler är visserligen olagliga, men kan i praktiken vara ett hinder för återförsäljning.

Även inom energisektorn har antalet företagsammanslagningar ökat. Helhetsbilden är dock mycket snarlik den i telesektorn, nämligen att merparten av dessa sammanslagningar sker på nationell nivå och att den kraftiga ökningen beror på att Europeiska företag investerar utanför unionen. Detta skulle tyda på att dessa marknader håller på att öppnas, men ännu inte är helt öppna för internationell konkurrens. En liknande situation gäller inom **postsektorn**.

Diagram 6: Företagsfusioner inom el-, gas- och vattensektorn



Domestic: Fusioner inom en medlemsstat

International(EU-target):Internationella fusioner (målföretaget är ett EU-företag)

All sectors of economy: Samtliga ekonomiska sektorer (högra skalan)

Intra-EU: Fusioner inom EU

International(EU-target):Internationella fusioner (målföretag utanför EU)

Källa: Europeiska kommissionen. El-, gas- och vattensektorerna är SIC 49-sektorer.

Tabell 7: Nettoimport av naturgas i Europeiska unionen

| 2000 i miljoner kubikmeter | Produktion | Import | Export | Lageromflyttningar | Bruttoförbrukning* | Balans i förhållande till bruttoförbrukning (utan hänsyn till lageromflyttningar) % | Grad av öppenhet % |
|----------------------------------|------------|--------|--------|--------------------|--------------------|--|-----------------------|
| Nederländerna | 72719 | 17342 | 41889 | 43 | 48557 | 51 | 61,0 |
| Frankrike | 1593 | 40718 | 954 | 2988 | 38860 | -96 | 53,6 |
| Spanien | 160 | 15967 | 0 | 397 | 15631 | -99 | 51,1 |
| Portugal | 0 | 2377 | 0 | 6 | 2363 | -100 | 50,3 |
| Luxemburg | 0 | 19038 | 0 | 69 | 18957 | -100 | 50,2 |
| Finland | 0 | 4196 | 0 | 0 | 4196 | -100 | 50,0 |
| Sverige | 0 | 881 | 0 | 0 | 881 | -100 | 50,0 |
| Grekland | 36 | 2048 | 0 | 31 | 2055 | -98 | 49,8 |
| Belgien | 0 | 15990 | 0 | -104 | 16819 | -100 | 47,5 |
| Tyskland | 21196 | 76555 | 5410 | 951 | 91388 | -77 | 44,8 |
| Italien | 16698 | 57237 | 49 | -1256 | 70340 | -77 | 40,7 |
| Österrike | 1803 | 6078 | 16 | 337 | 7528 | -77 | 40,5 |
| Irland | 1188 | 2905 | 0 | 1 | 4093 | -71 | 35,5 |
| Danmark | 8157 | 0 | 3171 | 85 | 4903 | 64 | 32,3 |
| Förenade kungariket | 115214 | 2343 | 13408 | 866 | 103283 | 11 | 7,6 |

*Källa: IEA och egna beräkningar. Balansen beräknas som saldot mellan export och import i förhållande till förbrukningen. Graden av öppenhet beräknas som summan av import och export i förhållande till två gånger bruttoförbrukningen. *omfattar statistiska avvikelser som inte specificeras här.*

1.4 Prisutvecklingen under 1990-talet

Prisutvecklingen inom nätverksamheter hänger inte enbart ihop med hur stor konkurrensen och marknadsintegreringen är, utan beror även på teknisk utveckling, effektivitetsförbättringar, hur regelverket har utvecklats och huruvida priser används som politiskt verktyg. För det första kommer en positiv prisutveckling att bero på huruvida sammanlänkingsproblemen mellan olika segment har lösts. För det andra kan priserna utvecklas olika beroende på hur bestämmelserna är i de olika länderna. Det finns t.ex. stora skillnader mellan länderna när det gäller bestämmelser om prissättning: priserna kan regleras genom avkastnings- eller pristak. För det tredje kommer prisnivån även att påverkas av att myndigheterna vill att externa effekter skall tas med i prissättningen. Så kan t.ex. principen att förorenaren betalar tillämpas för att minska energiförbrukningen och dess negativa miljökonsekvenser, vilket leder till högre priser eftersom konsumenten också betalar för miljöförstöring.

Ruta 2

Avregleringens förväntade effekter

På **medellång sikt** förväntas avreglering av nätverksamheter leda till att priserna **konvergerar på en lägre nivå** i takt med att konkurrensen ökar och marknaderna öppnas.

På **kort sikt** kan olika faktorer komma att störa denna utveckling. För det första kan en omstrukturering av taxorna för att bättre spegla kostnaderna leda till **prisökningar** i vissa segment eller länder. Syftet med avregleringen av nätverksamheter är faktiskt inte lägre priser i och för sig, utan ökad **effektivitet**, vilket innebär att priserna så långt som möjligt bör återspegla verkliga kostnader. Tidigare kunde vissa sektorer vara subventionerade eller vissa monopolföretag överföra bidrag från ett segment till ett annat. Avregleringen kommer att främja sund konkurrens i de flesta segment och i vissa kommer all subventionering att upphöra. Detta innebär att priserna inte nödvändigtvis kommer att konvergera nedåt på kort sikt. För det andra kan det t.o.m. hända att **prisskillnaderna blir större** om avregleringstakten är olika snabb i olika länder. Eftersom man ännu inte har inrättat en fullständigt effektiv inre marknad för nätverksamheter är det också möjligt att priserna inte konvergerar i önskad takt. För det tredje kan det hända att **priserna inte konvergerar nedåt** på grund av att avregleringen inte har kommit tillräckligt långt och att det inte finns konkurrens i alla marknadssegment. Det finns risk för att icke avreglerade marknadssegment tar avregleringsvinsterna från andra segment och att konsumenterna inte får ta del av hela vinsten. Det räcker t.ex. inte med att avreglera elproduktionen om distributionen ligger kvar i händerna på lokala monopolföretag som håller upp priserna.

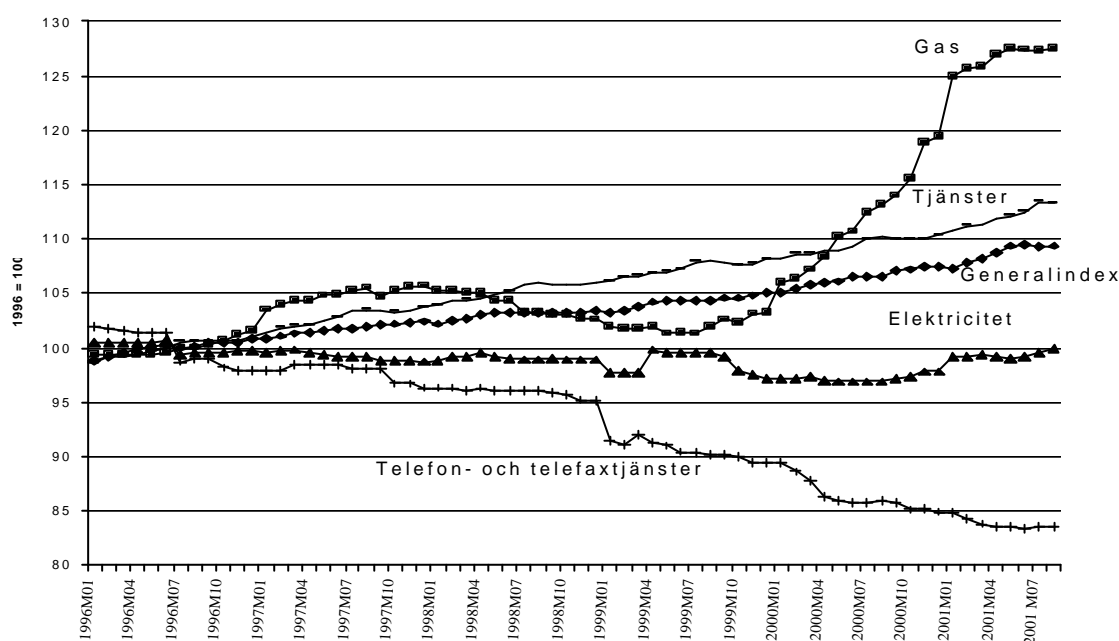
Trots dessa varningar kan man observera **en slående parallellism mellan avreglering och neråtgående pristrender i sektorer och länder som har avreglerats**. Det visar sig faktiskt att det finns ett signifikant samband mellan avreglering av nätverksamheter och sänkta priser. Färska undersökningar tyder på att ökad konkurrens på grund av avregleringar inte har haft någon negativ inverkan på produkternas kvalitet eller mångfald och har lett till ökad produktivitet. Privatiseringseffekterna ger dock inte lika tydliga signaler.

På **sektornivå** är helhetsbilden den att avreglering leder till sänkta priser. Dessa positiva effekter har redan observerats i sektorer som har öppnats tidigare för konkurrens och torde öka i takt med att avregleringen tilltar. I en färsk undersökning påvisar Martin och

Vansteenkiste¹⁹ att större avreglering på teleområdet har lett till årliga prissänkningar på cirka 15 % för fjärr- och utlandssamtal. Vidare konstaterade de att avregleringen av elsektorn har medfört prissänkningar för industriella användare. Viktigt är att deras undersökning visar att det finns utrymme för ytterligare prissänkningar som så småningom bör komma konsumenterna till godo. Undersökningar visar också att avreglering av energisektorer korrelerar med lägre priser. Slutsatsen av alla dessa undersökningar är att avregleringen ännu inte har slagit igenom helt i alla led och att det fortfarande finns stort utrymme för ytterligare prissänkningar.

Även på makroekonomisk nivå kan man räkna med prissänkningar i hela ekonomin, dels därför att nätverksamheter representerar en stor del av det ekonomiska livet, dels därför att de har en betydande inverkan på kostnaderna i andra sektorer. Enligt Europeiska centralbankens beräkningar (2001) kommer mellan 1999 och 2000 prissänkningarna i tele- och elsektorn tillsammans att leda till en direkt minskning med 0,1 % av HIKP-inflationen i euroområdet²⁰. Lopes (2001) har beräknat att en minskning av elpriserna med 10 % bör leda till en sänkning av konsumentprisnivån med ungefär 0,35 %. Hur avreglering påverkar prisskillnader är dock mindre entydigt av ovannämnda skäl.

Diagram 7: Prisutvecklingen inom EU enligt det harmoniserade konsumentprisindexet



Källa: Eurostat

Prisutvecklingen varierar mellan sektorerna. Det finns en klart nedgående trend för EU-15 vad gäller **utrustning och tjänster på teleområdet**. Mellan januari 1996 och augusti 2001 sjönk priserna med ungefär 16,5 % i nominellt värde. Prisnedgången var mer markerad i Irland, Tyskland och Förenade kungariket. Priserna sjönk i två omgångar. Mellan januari 1996 och december 1998 sjönk priserna med nästan 3 % i

19

Martin, R. och Isabel Vansteenkiste (2001), "Regulatory reforms in EU telecommunications and electricity markets - heading towards price convergence?", *Intereconomics*, vol. 3/36, maj-juni 2001, s.131-140.

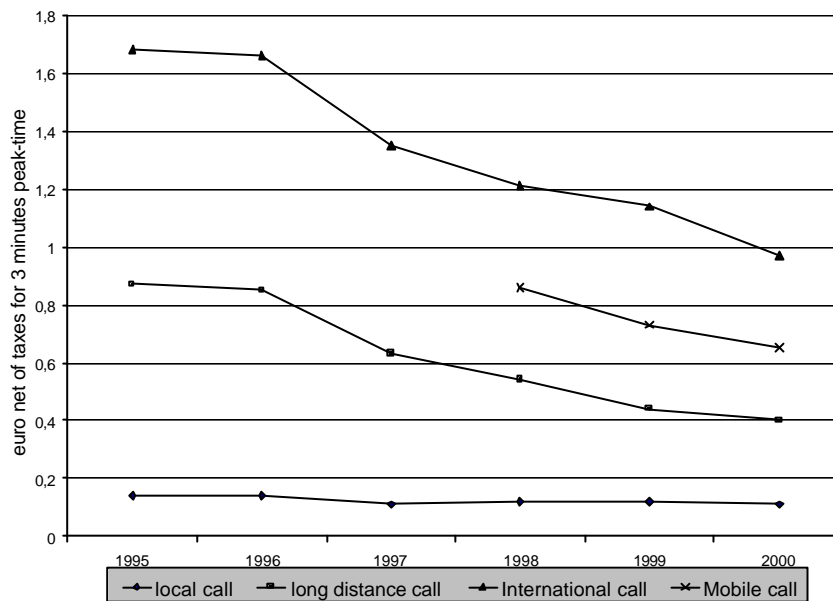
20

Europeiska centralbanken (2001), *Price effects of regulatory reform in selected network industries*, mars 2001, s. 5.

genomsnitt om året. Mellan januari 1999 och maj 2001 gick de ned ännu fortare med cirka 7,5 % i genomsnitt om året.

Bakom denna helhetsbild döljer sig dock olika utvecklingsmönster beroende på vilken typ av samtal det gäller. Priserna för mobilsamtal, fjärr- och utlandssamtal har visserligen gått ned, men inte lokalsamtal som har avreglerats långsammare och också påverkats av att taxorna omstrukturerats för att återspegla relativa kostnader. Avregleringen har dessutom gått olika snabbt i olika länder vilket innebär att prisskillnaderna inte nödvändigtvis har minskat.

Diagram 8: Prisnivå för teletjänster 1995-2000



(Vägt genomsnitt för EU)

Källa: *Martin & Vansteenkiste, Teligen*

Lokalsamtal, fjärrsamtal, utlandssamtal, mobilsamtal

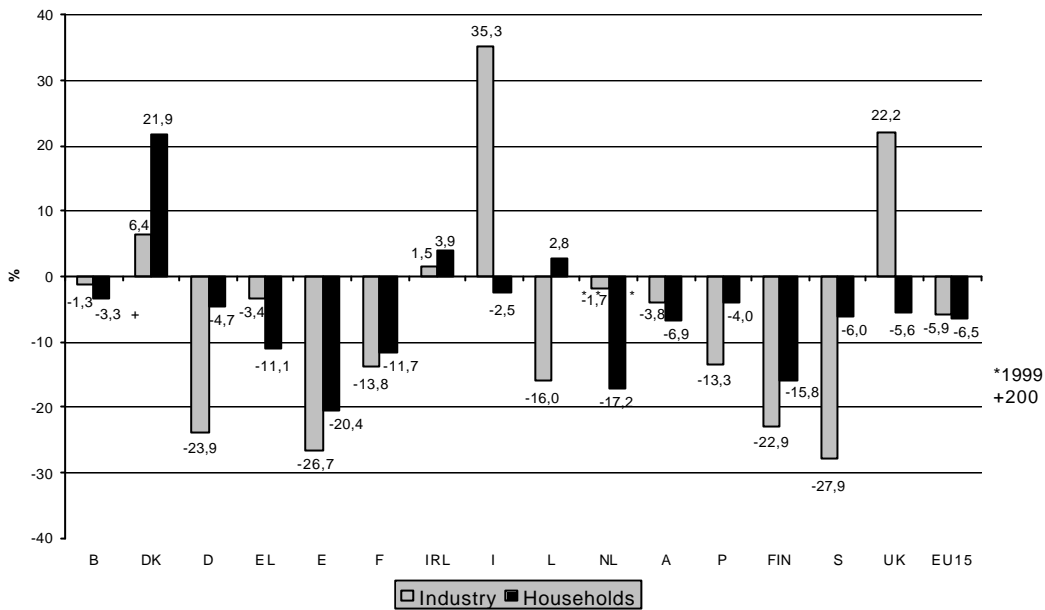
Pris i euro för 3 minuters samtal under rusningstid exklusive skatter

I **elsektorn**, som i de flesta länder fortfarande befinner sig i den inledande avregleringsfasen, har avregleringens effekt på priserna varit ganska begränsad för EU som helhet. Priserna sjönk inte mer än 2 % mellan januari 1995 och januari 2001 och har på senare tid gått upp igen till 1996 års nivå. Denna utveckling är ändå positiv jämfört med prisutvecklingen i hela ekonomin eller tjänstesektorn, där priserna steg med 9,4 % respektive 13,3 %. Dessutom finns det belegg för att priserna har sjunkit i de länder där avregleringen påbörjades tidigare. Bakom denna helhetsbild döljer sig olika utvecklingstendenser mellan länderna för vissa marknadssegment. Elektricitet är för det första inte en primär produkt och dess pris påverkas av prisutvecklingen för olja och gas²¹. För det andra varierar avregleringens effekter från land till land beroende på hur produktionsstrukturen ser ut (värme-, kärn-, vatten-, vindkraftverk osv.)

²¹

Att elpriserna har varit stabila är desto mer anmärkningsvärt när man betänker att priset på råolja i det närmaste har fördubblats under samma period.

Diagram 9: Procentuell förändring av elpriser mellan 1996 och 2001



Källa: Eurostat.

Anmärkning: Prisökningen i Förenade kungariket kan delvis bero på växelkursförändringar.

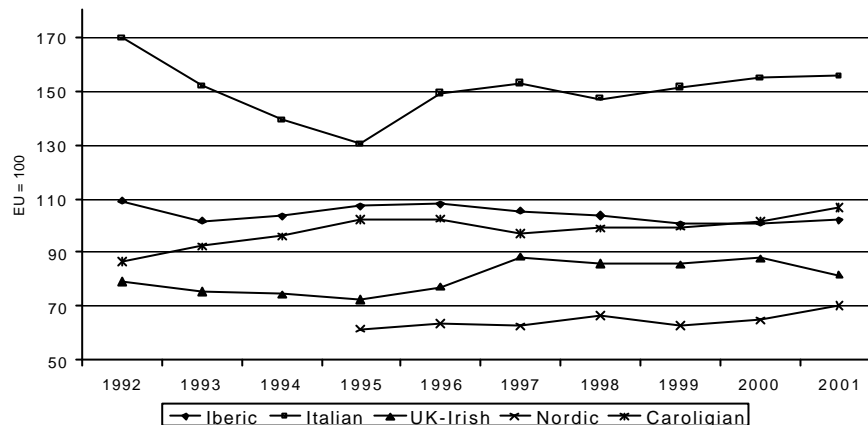
Industri: Procentuell prisvariation i euro (exklusive skatter) per 100kWh för medelstora industriella användare med en års förbrukning på 2 000 MWh. Förbrukningstopp: 500 kW. Årlig belastning: 4 000 timmar.

Hushåll: Procentuell prisvariation i euro (exklusive skatter) per 100kWh för medelstora hushåll, dvs. hushåll med en årlig förbrukning på 3 500 kWh, varav 1300 kWh nattetid, som bor i en standardbostad på 90 m².

De särskilda kapacitetförhållandena som råder i de olika regionala marknaderna, enligt beskrivningen i föregående punkt, är en första prisdeterminerande faktor. Den karolingiska marknaden präglas av överskottskapacitet, medan den italienska kämpar med ett efterfrågeöverskott. De övriga marknaderna är relativt sett i balans. Ytterligare två faktorer som påverkar priset är kostnadsstruktur och konkurrensintensitet. Medan ungefär 65 % av elproduktionen i de skandinaviska länderna kommer från vatten- och kärnkraft, produceras en stor del av den italienska elektriciteten av traditionella värmekraftverk som genererar dyrare el. Konkurrensmässigt har dessa olika regionala marknader utvecklats olika snabbt. Medan man på den skandinaviska marknaden har kommit långt på avregleringsvägen kännetecknas den karolingiska marknaden fortfarande av låg konkurrens. Likaså präglas de iberiska och italienska marknaderna, såsom redan nämnts, av att de domineras av ett fåtal företag. Det är således inte förvånansvärt med stora prisskillnader i Europa. På den skandinaviska marknaden ligger priset på hushållsel genomgående 70 % under EU-genomsnittet. Priserna på den brittisk-irländska marknaden ligger också genomgående 90 % under EU-genomsnittet. Den iberiska marknaden konvergerar ned på längre sikt mot EU-genomsnittet. Å andra sidan ligger priserna på den italienska marknaden kvar på en mycket hög nivå på upp till 150 % av EU-genomsnittet. Att dessa regionala marknader helt utnyttjar sin fysiska kapacitet är en faktor som hämmar priskonvergens, men det finns också andra orsaker. Även om

man undanröjer dessa fysiska spärrar, finns det fortfarande risk för att priserna inte konvergerar på grund av brister i avregleringen av inhemska marknader, som t.ex. icke marknadsorienterat tillträde till sammanlänkningskapacitet. Att tillträdet inte är marknadsorienterat kan bero på att vertikalt integrerade dominerande företag hämmar konkurrensen eller på långsiktiga avtal, höga överföringstariffer m.m.

Diagram 10: Utvecklingen av elpriser



Iberien – Italien – UK/Irland - Norden – Karolingiska marknaden

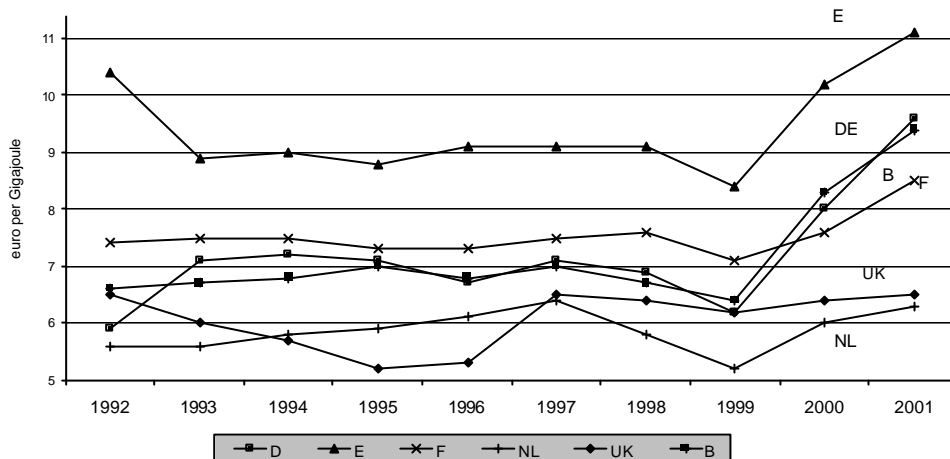
Källa: Eurostat, strukturella indikatorer (priser i euro per 100 kWh för medelstora hushåll, dvs. med en årsförbrukning på 3500 kWh varav 1300 kWh nattetid i en bostad på 90 m²), exklusive skatter. Icke vägt genomsnitt för varje region.

I **gassektorn** slutligen har priserna sedan 1996 utvecklats enligt ett anmärkningsvärt mönster. Först steg de något under 1997 (cirka 5 %) för att sedan gradvis minska med två procent till tredje kvartalet 1999 då de steg kraftigt till nuvarande nivå. I augusti 2001 låg gaspriserna enligt HIKP 27,5 % över 1996 års nivå. Utvecklingen av priset på gas är något egenartad. För det första fastställs gaspriserna i regel genom långsiktiga avtal där de med en viss tidsförskjutning knyts till oljepriserna. För det andra är de flesta länder nettoimportörer av gas, vilket kan vara en faktor som förorsakar prisdivergens mellan stora producentländer (som Förenade kungariket eller Nederländerna) och icke producerande länder som måste importera sin gas. Å andra sidan kan detta också vara en faktor som bidrar till priskonvergens eftersom dessa icke-producerande länder i vanliga fall köper gas på samma internationella marknader. På medellång och lång sikt kan konkurrensen från andra energikällor som olja också påverka priset på gas. Slutligen kan också marknadsstrukturen i varje land ge upphov till prisskillnader beroende på hur stor konkurrensen är i överförings- och distributionssegmentet. I likhet med elsektorn finns det även här tecken på brister i avregleringen av de inhemska marknaderna som är ett konkurrenshinder på kort till medellång sikt, som t.ex. genomslagskraften av långsiktiga avtal med leverantörer utanför EU, bristande insyn i befintlig kapacitet eller frånvaron av ett system för tilldelning av denna kapacitet,

Prisutvecklingen i valda länder ger intressant information. Det mest slående är att priserna är lägre ju större den inhemska produktionen är. Förenade kungariket och Nederländerna, som är de största två gasproducenterna i EU, hade de lägsta priserna under den aktuella perioden. Därefter kommer Tyskland och Italien med medelhöga

priser och sedan Frankrike, som är en ganska liten gasproducent. Länder med en marginell produktion eller ingen produktion alls har de högsta priserna. En annan viktig iakttagelse är att producentländer verkar lyckats bättre med att stå emot prisökningar. Medan de flesta länder på senare tid har drabbats av prisökningar, har priserna i de stora producentländerna kring Nordsjön varit relativt stabila. Detta beror antagligen på olika utformning av avtalsklausulerna. Gasmarknaden förefaller vara mycket segmenterad och prisskillnaderna stabila över tiden.

Diagram 11: Utvecklingen av gaspriserna i Europeiska unionen



Källa: Eurostat (valda länder)

Priser i euro, exklusive skatter, per gigajoule för medelstora hushåll, dvs. med en årsförbrukning på 83,7 GJ. Gäller el som används för matlagning, varmvatten och värme.

1.5 Utvecklingen av sysselsättningen i nätverksamheter

Precis som för utvecklingen av priserna i nätverksamheter måste vissa varningar utfärdas när det gäller att bedöma utvecklingen av sysselsättningen. För det första är det svårt att skilja mellan sysselsättningsförändringar som beror på avreglering eller på andra faktorer, t.ex. sektortillväxt som framkallats av teknisk utveckling eller av att nya tjänster har skapats. Dessutom kan sysselsättningsförändringar i tidigare skyddade segment också helt enkelt vara resultatet av substitutionseffekter, t.ex. när konsumenter går över från fasta telefoner till mobiltelefoner. För det andra kan olika makroekonomiska effekter spela in. Minskad sysselsättning i en viss sektor kan t.ex. uppvägas av att nya arbetsplatser skapas i andra ekonomiska sektorer, eftersom prissänkningarna i den sektor där sysselsättningen sjönk leder till ökad konkurrenskraft i andra sektorer som använder dessa tjänster. Att utvärdera denna utveckling på makroekonomisk nivå är en svår uppgift som faller utanför ramen för denna rapport. Det går dock att dra vissa slutsatser med avseende på sysselsättningen på sektornivå och i tidigare dominerande företag.

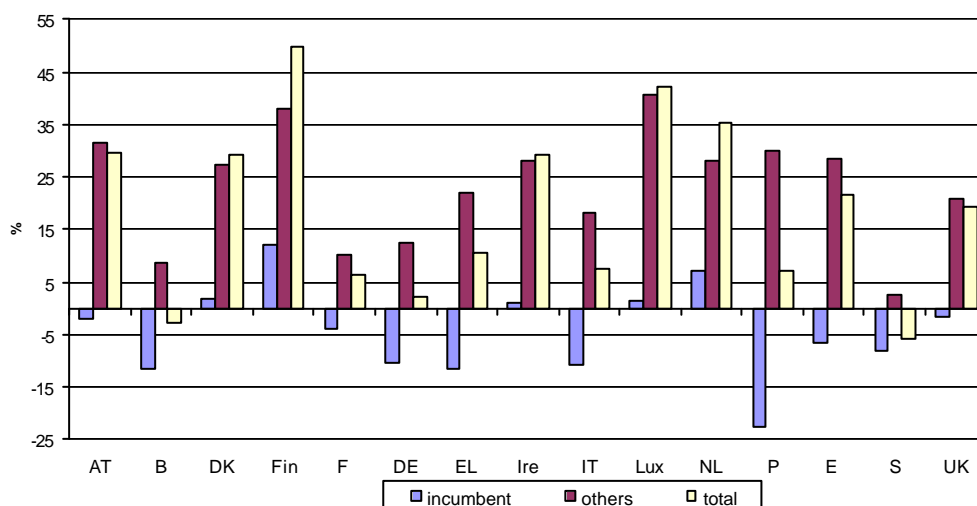
Det finns en klar oro för att avreglering genom att öka konkurrensen också kan leda till minskad sysselsättning. Detta är faktiskt en trolig utveckling när det gäller etablerade företag, inte minst därför att avreglering genom att öppna marknaderna för konkurrens automatiskt kommer att leda till att dessa företags marknadsandelar minskar. Avreglering innebär dock också möjligheter att skapa nya jobb. För det

första innebär tillkomsten av nya konkurrenter att nya arbetsplatser skapas. För det andra kan ökad konkurrens innebära att hela marknaden växer, vilket betyder att alla företag som konkurrerar med varandra, inbegripet de som tidigare dominerade marknaden, ökar sin omsättning. Frågan är då huruvida avreglering totalt sett taget har gynnat sysselsättningen eller inte.

Olika utvecklingsscenarier är möjliga. För det första kan etablerade företag förbereda sig på marknads öppning genom att minska antalet anställda. När marknaden väl har utsatts för konkurrens kan sysselsättningen i sektorn börja öka igen på grund av den kombinerade effekten av nyanställningar hos konkurrenter och sektortillväxt. Detta scenario innebär att sysselsättningen följer en J-formad kurva. Alternativt kan de etablerade företagen behålla sin arbetskraft till dess att konkurrenterna har kommit in på marknaden. Den slutliga effekten på sysselsättningen kommer då att bero på den relativa utvecklingen av tre inbördes sammanhängande faktorer: hur stora personalnedskärningar som görs hos de etablerade företagen, hur många nya arbetsplatser som skapas hos konkurrenterna och hur mycket sektorns tillväxt har påverkat sysselsättningen i positiv riktning.

Telesektorn ger ett intressant perspektiv på denna fråga, eftersom man i denna sektor har kommit längre med avregleringen än på energiområdet. Med undantag av Belgien och Sverige har mellan 1996 och 2000 den totala sysselsättningen i telesektorn ökat i alla länder. Ökningen har varit större än 20 % i sju medlemsstater. I samtliga medlemsstater har uppkomsten av nya konkurrenter inneburit ett positivt bidrag till sysselsättningen. Anmärkningsvärt är att antalet anställda i etablerade företag också har ökat i fem medlemsstater (Danmark, Finland, Irland, Luxemburg och Nederländerna). En viktig slutsats, om man undantar Belgien och Sverige, är att i länder där etablerade företag har minskat sin personal har antalet förlorade arbetstillfällen mer än uppvägs av nyanställningar hos nytillkomna konkurrenter.

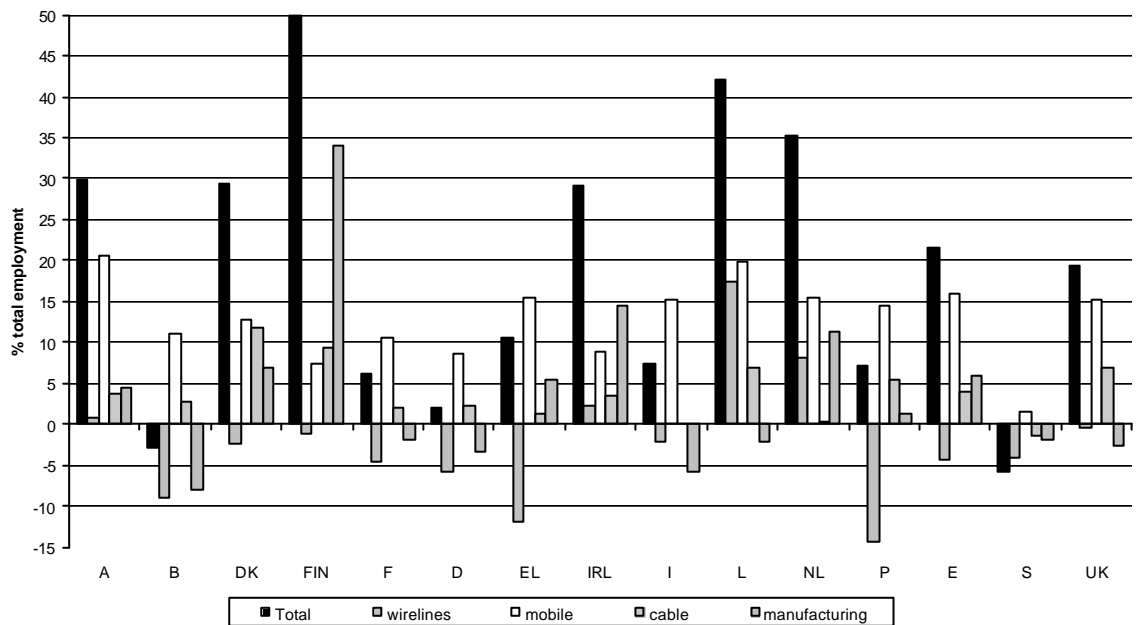
Diagram 12: Nya och förlorade arbetstillfällen i telesektorn 1996-2000.



etablerade företag andra totalt
 Källa: BIPE och egna beräkningar

Vid en närmare granskning av telesektorn kan två effekter iakttas som inträffar samtidigt. För det första en minskning av antalet arbetstillfällen i traditionella segment (fasta telefoni) i de flesta länder och framför allt hos etablerade företag. Denna minskning har varit mest markerad i Grekland och Portugal. I Österrike och Irland däremot har sysselsättningen inom fast telefoni i det närmaste varit konstant, samtidigt som den ökat kraftigt i Nederländerna och Luxemburg. I de flesta länder har antalet förlorade arbetstillfällen hos etablerade företag dock delvis kompenseras av nyanställningar hos nytillkomna konkurrenter. Det är svårt att avgöra om sysselsättningsminskningen i detta segment beror på avregleringsprocessen eller helt enkelt är en effekt av att man har gått över till nya sätt att kommunicera. För det andra har utveckling av ny teknik, främst inom mobilkommunikation, varit den viktigaste sysselsättningskapande faktorn i telesektorn som helhet. Man måste dock analysera situationen i varje enskilt land för sig då tillverkning av teleutrustning eller kabelverksamhet kan ha betydande effekter i vissa medlemsstater.

Diagram 13: Bidrag från olika segment till sysselsättningsförändringar i telesektorn 1996-2000.



i % av total sysselsättning

Totalt Fast telefoni Mobiltelefoni Kabelverksamhet Tillverkning

Källa: BIPE och egna beräkningar

Det är svårare att bedöma utvecklingen av sysselsättningen i energisektorn av två skäl. För det första har avregleringen ännu inte genomförts i alla länder och för det andra saknas det uppgifter. En färsk studie som beställts av Europeiska kommissionen²² och som grundats på en enkät hos företagen, visar att sysselsättningen i el- och gassektorn har minskat med 14-17 procent i perioden 1990-1995. Hälften av denna minskning inträffade i Förenade kungariket. I rapporten

²² ECOTEC (2001), "The effects of the liberalisation of the electricity and gas sectors on employment", slutrapport till Europeiska kommissionen: <http://europa.eu.int/comm/energy/library/ecotecfinalreport.pdf>

påpekas att fackföreningarna befarar att sysselsättningen under de närmaste fem åren kan komma att minska med ytterligare 25 %. Dessa siffror måste dock tolkas försiktigt, dels eftersom den granskade perioden inte sammanfaller med den period då avregleringen var som mest intensiv i de flesta länder, dels därför att det inte finns uppgifter som bekräftar eller avfärdar fackföreningarnas farhågor för sysselsättningen.

2. Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster

Offentliga tjänster är tjänster som tjänsteleverantörer inte skulle tillhandahålla alls eller inte skulle tillhandahålla på det sätt som krävs om de endast tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen. Tillhandahållandet av dessa tjänster är förenat med en rad lagstadgade krav som åläggs vissa eller samtliga tjänsteleverantörer i syfte att uppfylla behov som anses vara grundläggande för medborgare och företag inom EU. Dessa krav kan vara mycket varierande (tekniska krav, redovisningskrav, beteendekrav, miljökrav, sociala eller ekonomiska krav).

Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster varierar från ett land till ett annat. Den fastställs i huvudsak av medlemsstaterna för operatörer inom det egna landet och svarar mot sociala mål som är specifika för varje land. Gemenskapsåtgärderna på detta område inskränker sig till att fastställa gemensamma regler för att undvika snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden och garantera miniminormer för unionen som helhet. Det finns en uppsjö av standarder och förfaranden inom EU. Det finns således inget gemensamt riktmärke för alla medlemsstater. Att utvärdera hur väl offentliga tjänster uppfyller nationella krav förutsätter att man analyserar situationen i varje enskild medlemsstat, vilket faller utanför ramen för denna övergripande rapport.

I brist på ett gemensamt riktvärde är gemenskapens principer och mål för offentliga tjänster den enda möjliga gemensamma nämnare som kan användas för samtliga medlemsstater för att bedöma hur tillhandahållandet av offentliga tjänster fungerar på dessa marknader. Vid fastställandet av detta riktvärde har hänsyn tagits både till gällande EU-lagstiftning och till kommissionens senaste uppdaterade förslag om skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster. Sammantagna utgör dessa en mer krävande referensram för en sådan utvärdering.

Samtliga villkor som är förenade med tillhandahållandet av offentliga tjänster i de sektorer som omfattas av denna rapport har indelats i fyra kategorier: prisbestämmelser, bestämmelser om kundaccess, kvalitetsbestämmelser och bestämmelser för andra ändamål. De första tre kategorierna har direkta ekonomiska konsekvenser. Prisbestämmelser inverkar direkt på konsumentens väl och på konkurrensen på marknaden. Bestämmelser om kundaccess ålägger operatörerna minimikrav i fråga om tjänsteutbud. Kvalitetsbestämmelser påverkar kostnadsbilden och efterfrågan i och med att en ändring av kvalitetskraven kan ha en stor effekt på den slutliga kostnaden för en viss tjänst och på efterfrågan på tjänster.

Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster är förenad med ett antal tekniska och sociala mål som kräver en mer komplicerad utvärdering. Dessa mål har sammanförts i den fjärde kategorin. Långsiktig planering, miljöhänsyn och sammanhållningsaspekter är frågor som måste utvärderas med särskilda metoder som dock faller utanför ramen för en mer allmän och övergripande rapport som denna.

Därför kommer denna fjärde kategori av villkor att lämnas därhän i denna utvärdering. Dessa villkor måste dock beaktas vid en totalbedömning av servicesektorns sätt att fungera, både ur ekonomisk och social synvinkel.

Nedanstående utvärdering av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster har varit mycket beroende av tillgängliga uppgifter. Att samla in mer fullständiga uppgifter förutsätter ett mer långsiktigt och samordnat utredningsarbete. Vissa av de nya åtgärder som föreslås av kommissionen innehåller rapporteringskrav för framtiden, men de uppgifter som finns att tillgå idag tillåter inte någon mer djupgående och jämförbar ekonomisk utvärdering av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster i de olika länderna.

I nästa punkt ges en kort beskrivning av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster i följande sektorer: telekommunikationer, kollektivtrafik, posttjänster el- och gassektorn. Därefter undersöks resultaten med avseende på pris-, access- och kvalitetsbestämmelser. Slutligen behandlas skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster ur kostnads-, finansierings- och gemenskapssynpunkt.

2.1 Översikt av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster

I tabell 8 ges en översikt av nuvarande bestämmelser och av föreslagna direktiv och förordningar²³. De senaste bestämmelserna om offentliga tjänster har tagits med därför att de ställer större sociala och ekonomiska krav som är bättre anpassade till nuvarande och förväntad nivå av marknadsöppning. Det framgår av denna enkla översikt att tele- och posttjänster har en relativt snarlik offentlig tjänsteprofil, medan kollektivtrafik och framför allt el- och gassektorn uppvisar en annan profil. Konsumentskydd är dock ett gemensamt inslag för samtliga sektorer.

På tele- och postområdet är det av allra största vikt att de tjänster som tillhandahålls är samhällsomfattande (samt av hög kvalitet och överkomliga i pris). De operatörer som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster måste kunna garantera att dessa tjänster tillhandahålls alla kunder som gör rimliga anspråk på att få tillträde till dessa tjänster. För andra operatörer är förpliktelseerna inte alltid lika långtgående.

Att erbjuda samhällsomfattande tillträde till tjänsten är inget allmänt krav inom gassektorn och inte heller ett genomförbart krav på transportområdet (det är m.a.o. svårt att definiera en samhällsomfattande skyldighet att tillhandahålla trafiktjänster). På energi- och transportområdet är servicekvalitet det viktigaste. Kvalitet och säkerhet inom transport eller försörjningstrygghet inom el- och gassektorn är avgörande faktorer för ett gott resultat.

Prisbestämmelser av olika typ är ett gemensamt inslag för samtliga undersökta sektorer. Priserna skall vara överkomliga, tydliga och ej så sällan kostnadsorienterade

²³ KOM (2000)0007 av den 26 juli 2000 om persontransporter på väg, järnväg och inre vattenvägar, EG direktiven 96/92 och 98/30 samt KOM (2001)0125 av den 13 mars 2001 om gas och elektricitet, KOM (2000)0392 av den 12 juli 2000 om elektroniska kommunikationer och direktiv 97/67/EG om posttjänster.

samt enhetliga och icke-diskriminerande för liknande konsumentgrupper i ett land. Ofta krävs eller tillåts specialtaxor för särskilda grupper av konsumenter.

Tabell 8

Översikt över skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster

| | Prisbestämmelser | Accessbestämmelser | Kvalitetsbestämmelser | Övriga mål |
|--|---|---|---|---|
| Telekommunikationer | Priset för den offentliga tjänsten måste vara överkomligt. Förmånstaxor för mindre gynnade konsumenter. | Tillträde till offentliga tjänster av fastställd kvalitet bör tillhandahållas alla medborgare till överkomliga priser, oavsett var de bor, efter rimlig begäran och med hänsyn till nationella förhållanden. Nummerupplysning. Antal telefonautomater. | Leveranstider för att få till stånd en anslutning. Väntetid för reparation av fel. Felfrekvens per anslutning. Felfrekvens vid uppkoppling av samtal. Väntetid för koppling av samtal. Väntetid för olika tjänster. Procentandel av allmänt tillgängliga telefonautomater som faktiskt fungerar. Klagomål över felaktiga räkningar. | Specialvillkor för funktionshindre och villkor vid avstängning samt sociala krav. Konsumentskydd. |
| Posttjänster | Priset för den offentliga tjänsten skall vara överkomligt, kostnadsorienterat, tydligt och icke-diskriminerande. | Samhällsomfattande tillträde: “...stadigvarande tillhandahållna posttjänster (...) inom hela territoriet...”. Standarder vad gäller antal insamlingsställen. Tydliga och icke-diskriminerande. | -Medlemsstaterna skall se till att upprätta och offentliggöra kvalitetsnormer för att garantera att posttjänsten håller god kvalitet. -Skall utvecklas i takt med tekniska, ekonomiska och sociala förhållanden och användarnas behov. | - Insyn i redovisning - Harmonisering av tekniska standarder |
| Kollektivtrafik (järnväg, vägar och inre vattenvägar) | Det kan finnas bestämmelser om prisnivå och tydliga taxor | Icke samhällsomfattande skyldighet att tillhandahålla tjänster. Nätets omfattning. Trafiktjänster i glesbygder. | Turtäthet, snabbhet, punktlighet, tillförlitlighet, trafikinformation, passagerarnas hälsa och säkerhet, förfaranden för att lösa tvister. | Miljöeffekter, regional sammanhållning, samordning med andra transportsätt. |
| Elektricitet | | Primär bränslekälla vars försörjning skall säkerställas. | Försörjningstrygghet | Miljöhänsyn. Långsiktig planering. |
| Elproduktion | | | | |
| Överföring och distribution / | | Samhällsomfattande tjänst. Medlemsstaterna skall tillförsäkra alla kunder inom deras territorium rätten att få tillgång till el av en bestämd kvalitet till överkomliga priser (enligt det föreslagna direktivet). | Garanterad anslutning till ledningsnätet för samtliga medborgare på rimliga villkor. Minimikriterier för tjänsterna (t.ex. längsta reparationstid). | Förvaltning av överbelastning. Miljöhänsyn. |
| Försörjning | Reglering eller godkännande av enhetliga taxor för likvärdiga kunder. Specialtaxa för låginkomstgrupper. Särskilt skydd för mer utsatta konsumentgrupper. | | Skydd mot avstängning. Rätt till återbetalning vid försörjningsavbrott. Lägsta fastställd kvalitet. | Tillgång till information. Mekanismer för hantering av klagomål. |
| Gas | Det kan finnas bestämmelser om att taxor på nationell nivå skall fastställas eller godkännas av nationella tillsynsmyndigheter. | Icke obligatorisk samhällsomfattande tjänst | Försörjningstrygghet. Regelbundenhet i leveranserna. Lägsta fastställd kvalitet. Rätt till ersättning och återbetalning om tjänsten inte uppfyller kvalitetsstandarderna. Servicetider. | Överbelastning förvaltas av tillsynsmyndigheter Miljöhänsyn. Långsiktig planering. Social och ekonomisk sammanhållning. Konsumentskydd (särskilt utsatta grupper). |
| Luftfart | Fri prissättning med undantag av vissa rutter. | Allmän trafikplikt inskränkt till ett mycket begränsat antal flyglinjer enligt | Skydd av flygpassagerarnas intressen. Säkerhetsföreskrifter. Bestämmelser om | Förordning om flygplatsinfrastruktur. Förordning om flygtrafik. |

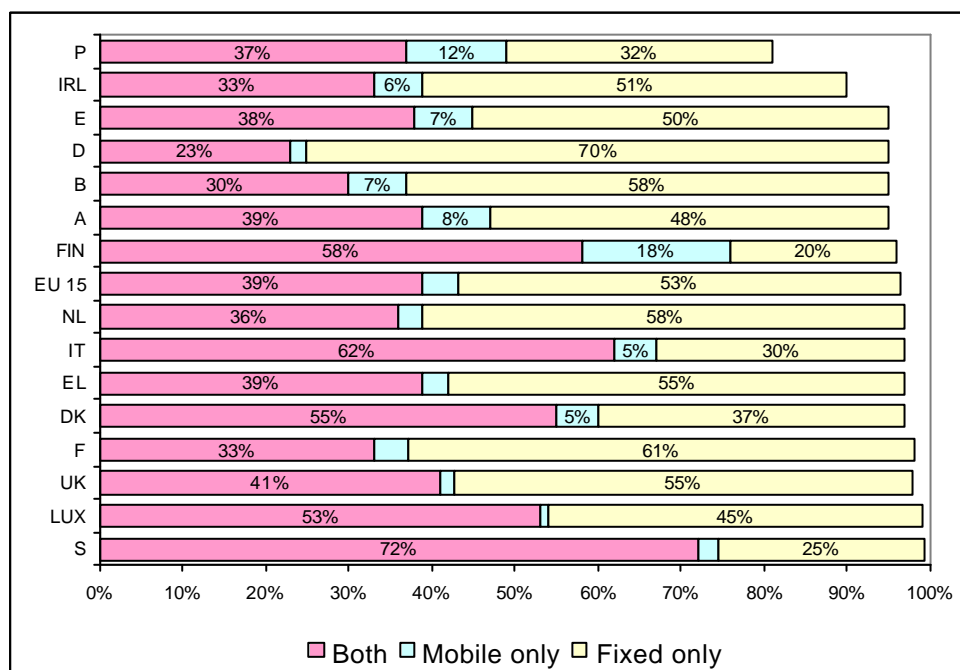
| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | artikel 4 i förordning (EG) nr 2408/92 och artikel 87.2 i fördraget. | kontinuitet, regelbundenhet och kapacitet vad gäller flygrutter som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster. | |
|--|--|---|--|--|

2.1.1 Bestämmelser om geografiskt tillträde: skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster förefaller vara uppfylld och i de flesta delar av gemenskapen är offentliga tjänster i hög grad tillgängliga för konsumenterna

Tillhandahållandet av teletjänster är så gott som samhällsomfattande med tanke på nuvarande penetrationsnivå av fasta och mobila teletjänster i medlemsstaterna. Enligt en enkät som gjordes hos nästan 45 000 hushåll i EU hade 96 % av de tillfrågade tillgång till teletjänster i slutet av 1999. I Sverige, Luxemburg, Förenade kungariket och Frankrike var teletjänsterna praktiskt taget samhällsomfattande. I tretton medlemsstater var täckningen 90 % eller mer. Endast i Portugal var täckningen förhållandevis låg med något över 81 % (se diagram 14).

Den tekniska utvecklingen har bidragit till detta goda marknadsresultat. Mobiltelefonin har bidragit till att lösa problemen med teleanslutning i isolerade områden. I Finland t.ex. har 18 % av hushållen enbart tillgång till mobiltelefoni²⁴. Detta visar hur viktig den evolutiva karaktären av samhällsomfattande tjänster är. Skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skall definieras på ett flexibelt sätt, så att det finns utrymme för tekniska nyheter och nye efterfrågetendenser och dessa tjänster kan tillhandahållas på ett tillfredsställande sätt.

Diagram 14: Antal hushåll som har en fast eller en mobil telefonförbindelse



Source : The situation of telecommunications services in the regions of the EU. Gallup study for DG INFSO 2000.

eller både och.

²⁴

Det kan dock uppstå tekniska problem med den typen av anslutningar (t.ex. avbrott), vilket tycks vara fallet i Irland (se punkt 3.4).

För en noggrannare utvärdering av teletjänstens täckning krävs mer ingående statistiska uppgifter. På regional nivå kan man konstatera att det fortfarande finns områden där teletjänsterna ännu inte är samhällsomfattande. I sex regioner ligger procentandelen hushåll utan telefon på mellan 19 % och 25 % och i 21 regioner ligger den på mellan 11 % och 19 %. Många av dessa regioner ligger i länder med en allmänt lägre täckningsgrad för teletjänster. Vissa ligger dock i länder med en hög täckningsgrad samt i Spanien, där det finns stora skillnader i regional täckning. Att hushåll saknar fast telefonanslutning i Italien, Portugal och Sverige förklaras i mer än 50 % av fallen av rent ekonomiska skäl (dvs. andra än ”inget behov” eller ”behov tillgodosett på annat sätt”). Att efterfrågan på fasta telefontjänster inte är maximal beror snarare på samtalspriset än på abonnemangsavgiften, utom i Sverige, Danmark och Österrike. (se diagram 17 nedan).

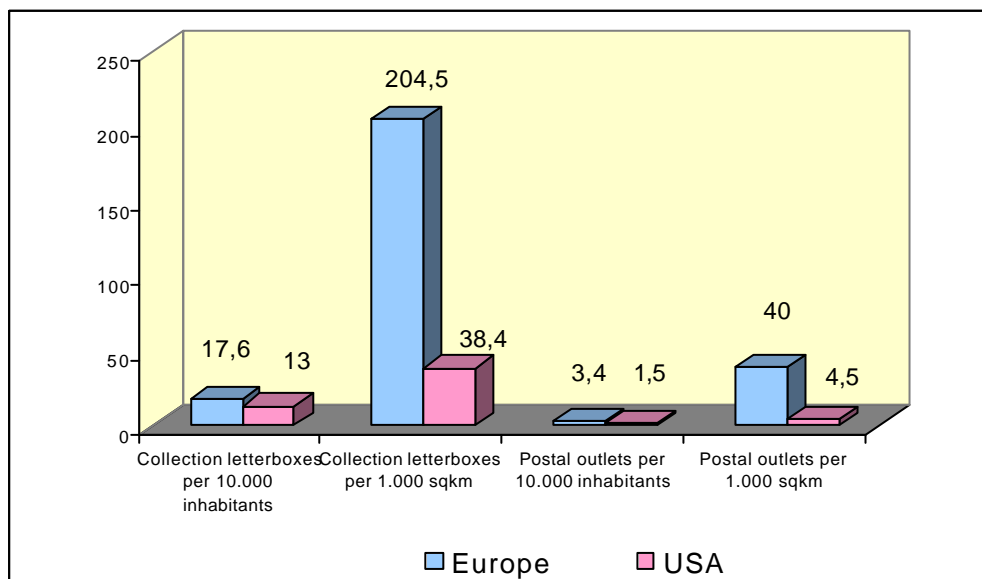
Tabell 9: Hushåll utan fast telefon eller mobiltelefon i EU-regioner

| Regioner där procentandelen hushåll utan telefon uppgår till | Antal regioner |
|--|----------------|
| 0 – 1 % | 51 |
| 1 – 2 % | 39 |
| 2 – 3 % | 27 |
| 3 – 4 % | 26 |
| 4 – 6 % | 26 |
| 6 – 8 % | 17 |
| 8 – 11 % | 11 |
| 11 – 19 % | 21 |
| 19 – 25 % | 6 |

Källa: Teletjänster i EU-regioner: en lägesbeskrivning. Gallupundersökning för GD INFSO 2000.

Posttjänsterna är också så gott som samhällsomfattande. Antal brevlådor, servicekontor och utlämningspunkter samt koncentrationen av dessa är faktorer som är avgörande för hur stor täckningen är. Dessa faktorer är givetvis beroende av nationella förhållanden (som befolkningstäthet, landets storlek och procentandel av befolkningen som bor i tätorter).

Chart 15: Postal service: Access conditions in the EU and the USA



Source : Study on the conditions governing access to universal postal services and networks – Ctcn study for DG MARKT, 2001.

Även om det finns geografiska och demografiska olikheter kan Förenta staterna användas som riktmärke för att bedöma posttjänstens täckning i EU. Det visar sig att täckningen är mycket större i EU, där t.ex. antalet postkontor per 1000 km² är tio gånger så stort som i USA (se diagram 15).

Antalet uppsamlingsbrevlådor i förhållande till yta och antal invånare växlar kraftigt mellan medlemsstaterna beroende på nationella särdrag. Antalet brevlådor per 1000 invånare varierar från 1,0 i Spanien till 4,1 i Sverige. Antalet brevlådor per km² varierar ännu mer (från 23 i Finland, som är ett mycket vidsträckt men glesbefolkat land, till 499 i Förenade kungariket). Mönstret är ungefär detsamma när det gäller antal postkontor (se tabell 10). Det tycks således inte finnas någon anledning till oro när det gäller posttjänsternas samhällsomfattande karaktär.

Tabell 10: Servicetäthet inom postsektorn

| | Antal brevlådor i förhållande till medlemsstaternas yta och invånare | | Antal postkontor i förhållande till medlemsstaternas yta och invånare | |
|-----|--|--|---|---|
| | Antal brevlådor per 1000 invånare | Antal brevlådor per 1000 km ² | Antal postkontor per 10 000 invånare | Antal postkontor per 1000 km ² |
| B | 1,9 | 647 | 1,4 | 46,4 |
| DK | 1,9 | 228 | 2,1 | 25,9 |
| D | 1,7 | 392 | 1,7 | 38,8 |
| EL | 1,3 | 102 | 1,3 | 10 |
| E | 1 | 74 | 2,8 | 21,8 |
| F | 2,2 | 245 | 2,8 | 31 |
| IRL | 1,7 | 90 | 5,2 | 27,3 |
| I | 1,3 | 239 | 2,5 | 46,8 |
| L | 2,7 | 453 | 2,5 | 41,8 |
| NL | 1,2 | 464 | 1,4 | 53,5 |
| A | 2,7 | 247 | 3,1 | 28,1 |
| P | 1,7 | 204 | 3,5 | 41,2 |
| FIN | 1,5 | 23 | 3,1 | 4,6 |
| S | 4,1 | 89 | 1,6 | 3,5 |
| UK | 2,1 | 499 | 3,1 | 75,9 |

Källa: Study on the conditions governing access to universal postal services and networks (Utredning om tillgången till samhällsomfattande posttjänster och postnät) – genomförd av Ctcon för GD MARKT, 2001.

Postutdelning är av yttersta vikt i denna sektor där två tredjedelar av mottagarna är privatpersoner. Postutdelningen till de 263 miljoner privata brevlådor som finns i Europeiska unionen sker dock inte i enlighet med minimikraven i direktivet, dvs. varje arbetsdag och minst fem dagar i veckan, med ett fåtal undantag.

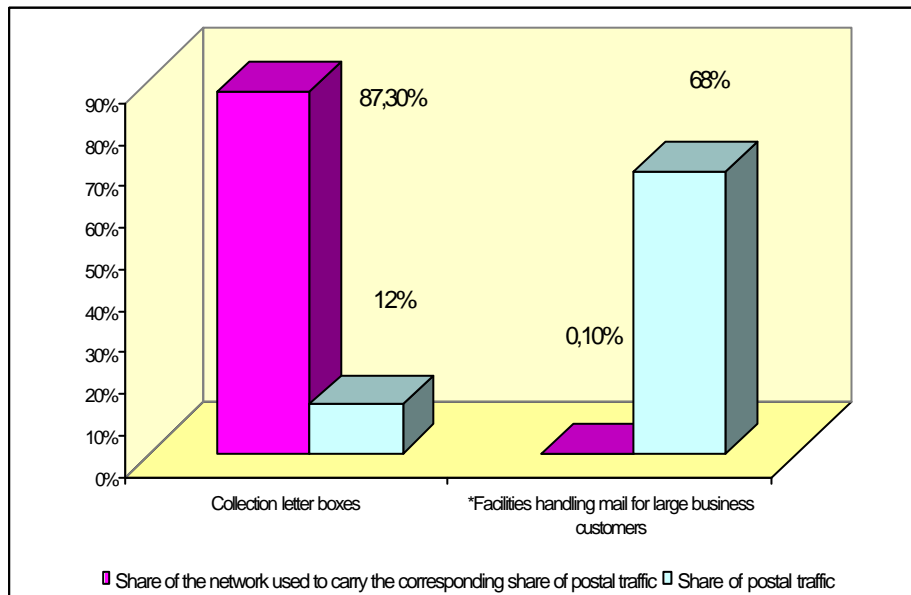
Dessa olika accessförhållanden är en avspegling av efterfrågan och särdragen i varje land. I länder med stora glesbygdsområden och många tätorter finns det relativt sett färre postkontor och uppsamlingsställen än i tätbefolkade länder. Även i länder där postsektorn är mer konkurrensutsatt (Sverige och Finland) skiljer sig serviceförhållandena inte nämnvärt från detta mönster när hänsyn tagits till nationella särdrag.

Det omfattande och vidsträckta postnätet utnyttjas inte alltid i samma utsträckning. Användarna har olika beteenden i olika länder och i olika landsdelar av samma land. Detta innebär att infrastrukturen i praktiken utnyttjas mycket olika i olika nätsegment. När det gäller storföretag sker uppsamling och utdelning av postförsändelser utanför nätet, eftersom brevbäraren hämtar och lämnar posten direkt till företaget. Postnätet används i huvudsak av mindre företag och privatpersoner. Små

och medelstora företag, som svarar för en stor del av postförsändelserna och postens intäkter, utnyttjar endast ett fåtal postkontor. Efterfrågemönstret för privatpersoner är mycket växlande, även geografiskt sett. Diagram 16 visar att nästan 88 % av de allmänna brevlådorna används för uppsamling av knappt 12 % av alla försändelser som befordras genom EU:s postnät. Detta tyder på att en stor del av postnätets kapacitet är underutnyttjad. Att så är fallet bekräftas av den andra stapeln i diagrammet som visar att 68 % av den totala posttrafiken hanteras vid endast 0,10 % av postkontoren eller omvänt att 99,8 % av postkontoren endast hanterar 32 % av den totala posttrafiken.

Detta innebär att samhällskostnader och -nytta inte är jämnt fördelade över postnätet. Utvecklingen av efterfrågan kan med tiden öka på denna obalans. Tekniska innovationer kan innebära ett alternativ för vissa typer av posttjänster och befolkningsutvecklingen kan leda till att efterfrågan blir ännu mindre i redan underutnyttjade segment av postnätet. Dessa två faktorer kan förstärka obalansen. Tjänsteleverantörerna använder sig i allt större utsträckning av flexibla lösningar för att komma till rätta med denna utveckling (så är numera t.ex. 40 % av kontoren i händerna på agenturer och franchiseföretag?). Dessa trender visar ännu en gång hur viktigt det är att både skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och sättet att fullgöra denna skyldighet i sektorer där efterfrågan ändras skall ses som en process i ständig utveckling. Ett sådant betraktelsesätt innebär också att man tar hänsyn till nya önskemål från konsumenternas och medborgarnas sida och att man säkerställer att de tjänster som dessa betraktar som viktigast tillhandahålls på ett tillfredsställande sätt.

Diagram 16: Utnyttjande av postnätet



Allmänna brevlådor

Inrättningar för hantering av post från stora kunder

Del av postnätet som används för att befordra motsvarande del av posttrafiken

Del av posttrafiken
 Källa: Study on the conditions governing access to universal postal services and networks (Utredning om tillgången till samhällsomfattande posttjänster och postnät) – genomförd av Ctcon för GD MARKT, 2001.

*Inlämningsställen, sorteringscentraler och allmänna anläggningar som endast betjänar kunder som skickas stora mängder brev och paket.

Det är svårare att utvärdera tillträdet eller tillgången till tjänsten i transport- och energisektorn. Inom energisektorn är situationen helt annorlunda för elektricitet och gas. I vissa av unionens randområden har man inte tillgång till gas (Grekland). I andra länder har man inte tillgång till gas i alla regioner (t.ex. Portugal). Det finns tyvärr inga jämförbara indikatorer om den geografiska täckningen av gas- och elenergi. Inom transportsektorn är det ännu svårare att jämföra tillgång och tillträdesvillkor mellan länder, regioner och sektorer på grund av tjänstens art och geografiska särdrag.

På energiområdet är det geografiska efterfrågemönstret mer stabilt och konsumentens rätt att bli ansluten till nätet har traditionellt säkerställts inom ramen för de skyldigheter som gäller vid överföring och distribution. Dessa skyldigheter är noggrant reglerade i lag för att förhindra att en anslutning förvägras utan giltiga skäl. Dessutom finns bestämmelser om ersättning vid leveransförsening. Eftersom marknaden har blivit alltmer konkurrensutsatt är det idag ännu viktigare att säkerställa att konsumenten kan få tillträde till nätet. Därför har i kommissionens senaste förslag om ändring av direktiv 96/92 möjligheten införts att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster även skall gälla elsektorn. Dessutom har man i vissa medlemsstater börjat utarbeta system för att ge konsumenterna i avlägsna landsbygdsområden ekonomiskt stöd för sina anslutningskostnader (Sverige).

På transportsområdet är skyldigheten att tillhandahålla minimala tjänster begränsad till upprätthållandet av vissa flygrutter eller till vissa utvidgningar av nätet för att täcka mer glesbefolkade områden. Det tydligaste exemplet på detta är den regelbundna trafikplikt som gäller vissa geografiska områden. Enligt artikel 4 i förordning 2408/92 får medlemsstaterna införa inskränkningar i tillträdet till flyglinjer när de anser att vissa anslutningar skall omfattas av allmän trafikplikt. Sedan 1993 har ett begränsat antal flyglinjer gjorts till föremål för allmän trafikplikt i Tyskland, Frankrike, Irland, Förenade kungariket, Italien, Portugal, Sverige och Spanien. Dessa flyglinjer förbinder öar och yttre eller mindre utvecklade områden med resten av landet. Mycket få av dessa linjer är internationella. I nyssnämnda länder har vissa öar också fått tillgång till flyglinjer inom ramen för bestämmelserna om statligt stöd. Erfarenheten har visat att det går att kombinera konkurrens med skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster.

2.1.2 Prisbestämmelser: Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse börjar i allmänhet bli mer överkomliga

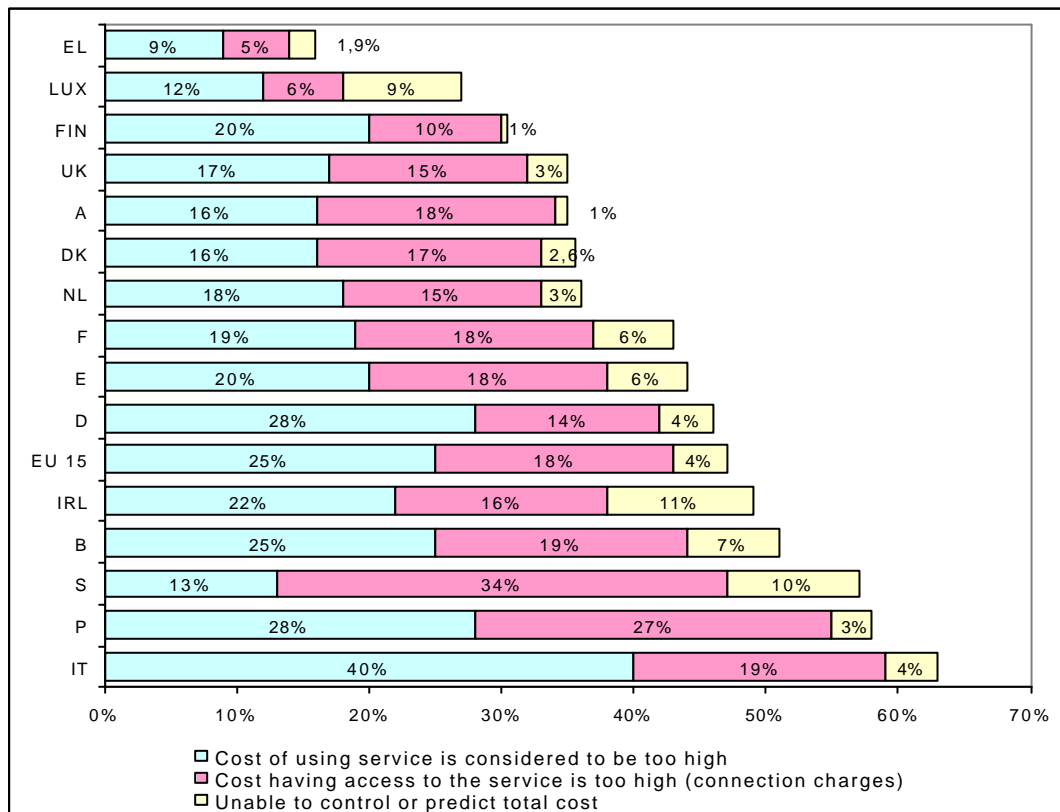
Prisreglering kan ta sig många former i de olika sektorerna och länderna. Pristak för tjänstepaket, högsta priser för vissa bestämda tjänster, fasta eller reglerade taxor och specialtaxor för särskilda användargrupper används över hela linjen när det gäller tjänster i allmänhetens intresse. Alla dessa former av prisreglering har samma syfte, nämligen att tillhandahålla tjänster av en bestämd kvalitet till ett överkomligt pris.

Det är svårt att ta fram information om huruvida tjänster i allmänhetens intresse faktiskt tillhandahålls till överkomliga priser. Genom konsumentenkäter kan man skaffa sig en direkt bild av huruvida konsumenterna bedömer att priserna är

överkomliga²⁵. Diagram 14 och 17 ger en god bild av hur överkomliga priserna på teletjänster är enligt konsumenterna. Om man kombinerar uppgifterna från dessa diagram visar det sig att i sex medlemsstater hade mindre än 1 % av hushållen inte tillgång till telefon av ekonomiska skäl 1999. I nio medlemsstater var motsvarande siffra 6 % och i ett land påstod 11 % av hushållen att de inte hade råd med en fast telefonförbindelse.

Olikheterna i fråga om hur överkomliga priserna på offentliga tjänster anses vara i olika länder beror i stort sett på skillnader i inkomstnivå. En tjänst blir mer överkomlig allteftersom konsumentens disponibla inkomst ökar eller priset på tjänsten sjunker. Man har utarbetat indikatorer för prisöverkomlighet på teleområdet och inom gas och elektricitet. Dessa indikatorer visar vilken procentandel av inkomsten som går åt för en viss korg med tjänster. För var och en av dessa tre sektorer har man utarbetat index för två grupper av inkomsttagare. Varje grupp köper sin korg med tjänster. Korgarna har olika pris. Detta möjliggör en rättvis jämförelse av utvecklingen av dessa indikatorer. Det första indexet gäller personer i den nedre inkomstkventilen och det andra personer i den tredje inkomstkventilen (40 till 60 %) (se ruta 3).

Diagram 17: Skäl till att efterfrågan på fasta telefonitjänster inte tillfredsställs



Kostnaden för att använda tjänsten anses vara för hög
Anslutningskostnaden är för hög (abonnemangsvgiften)

Kan inte kontrollera eller förutsäga den totala kostnaden.

Källa : The situation of telecommunications services in the regions of the EU. (Teletjänster i EU-regioner: en lägesbeskrivning.) Gallupundersökning för GD INFSO 2000.

²⁵

En viktig faktor för att konsumenten skall vara nöjd är priset. När det gäller fast telefoni är konsumenterna ofta irriterade över abonnemangsvgifterna och utvecklingen av nya betaltjänster.

Ruta 3

Överkomlighetsindikatorer

Överkomliga priser brukar vara ett av de mål som offentliga myndigheter ställer upp för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Hur överkomliga priserna är beror inte bara på själva samtalstaxan, utan också på abonnemangsavgiften samt konsumenternas och andra användares disponibla inkomst.

För att kunna kontrollera och bedöma hur väl detta allmänpolitiska mål uppfylls utarbetades inom ramen för denna rapport ett antal ”överkomlighetsindex” för tele-, el- och gastjänster. Dessa index definieras som den del av en persons inkomst som skulle gå åt för att skaffa en viss standardtjänst²⁶. I diagrammen 18, 19 och 20 nedan visas värdet på dessa index för 1996 och 2001.

Det är viktigt att ta hänsyn till inkomstnivån om man vill göra en rättvisande bedömning av hur tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tillhandahålls och därför har indikatorer utarbetats för hushåll i det lägsta inkomstskiktet och i medelinkomstskiktet. När det gäller den första gruppen har man använt sig av medelinkomsten per person för de 20 % av hushållen som befinner sig i det lägsta inkomstskiktet. Den andra gruppen består av hushåll där inkomsten per person ligger runt medianvärdet (mellan 40 och 60 %). För 1996 har uppgifterna om medelinkomsten per person för hushåll i den första respektive tredje kvintilen hämtats från Europeiska gemenskapens hushållspanel (ECHP). Då ECHP inte har tagit fram uppgifter för de senaste åren har inkomstnivån per person för år 2001 uppskattats på grundval av inkomstökningstakten per person i medlemsstaterna. För att en sådan uppskattning skall vara korrekt får inkomstfördelningen i dessa inkomstskick inte ha ändrats betydligt jämfört med det nationella genomsnittet. Detta verkar vara ett rimligt antagande när det gäller kortare tidsperioder.

På teleområdet har de totala kostnaderna för privata abonnenter uppskattats med hjälp av uppgifter som lämnats av Teligen till Generaldirektoratet för informationssamhället. Dessa uppgifter gäller fasta avgifter och taxor för literingare och normalringare som ringer 220 respektive 1000 samtal över PSTN-nätet (det allmänna fasta telefonnätet) enligt den definition som antagits av kommissionens generaldirektorat för informationssamhället. Det handlar till största delen om inrikessamtal. Literingare som ringer 220 samtal ligger kring den tionde percentilen vad gäller storleken på telefonräkningen. Normalringare enligt definitionen ovan ligger kring medianvärdet för telefonräkningar. Ett överkomlighetsindex grundat på särskilda lågtaxor visas i diagram 21 b.

Det finns inga uppgifter om storleken på fasta avgifter för el och gas per inkomstgrupp. Vi tar därför endast hänsyn till olika förbrukningsnivåer för låg- och medelinkomsttagare. Elförbrukningen för låginkomsttagare antas ligga på 1 200 kWh per år och för medelinkomsttagare på 3 500 kWh per år. När det gäller gas antas årsförbrukningen för matlagning och varmvatten ligga på 8,37 GJ per år för låginkomsttagare och på 83,7 GJ för medelinkomsttagare. Taxorna är olika för dessa förbrukningsnivåer. När det gäller gas borde hänsyn tas till det faktum att gas inte är allmänt tillgänglig i alla länder och att klimatförhållandena är olika vilket innebär att antagandet om genomsnittlig förbrukningsnivå egentligen borde variera från land till land. Detta begränsar indexets användbarhet för jämförelser mellan länder.

I diagram 18 visas att den procentandel av inkomsten som går åt för att köpa standardkorgen av telesamtal har sjunkit i de flesta länder mellan dessa två år. När det

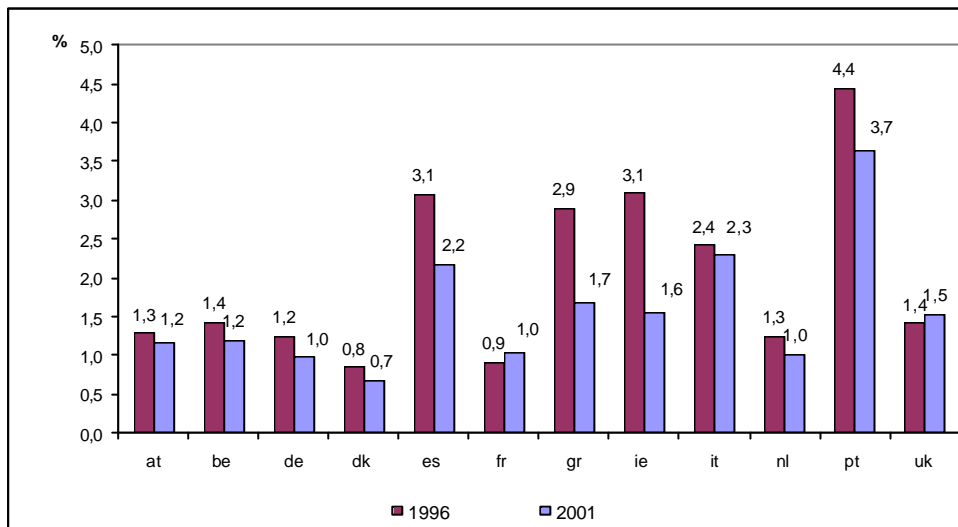
²⁶

Inkomster, avgifter och priser uttrycks i nationell valuta. Priserna är inklusive skatter. Alla hushåll antas ha samma sammansättning (fyra personer per hushåll).

gäller teletaxor ökade överkomligheten särskilt mycket i länder med förhållandevis låga inkomstnivåer. Överkomligheten för det lägsta inkomstskiktet har minskat marginellt i endast två länder, Frankrike och Förenade kungariket, vilket dock tenderar att kompenseras av särskilda lågtaxor (se diagram 21 b nedan).

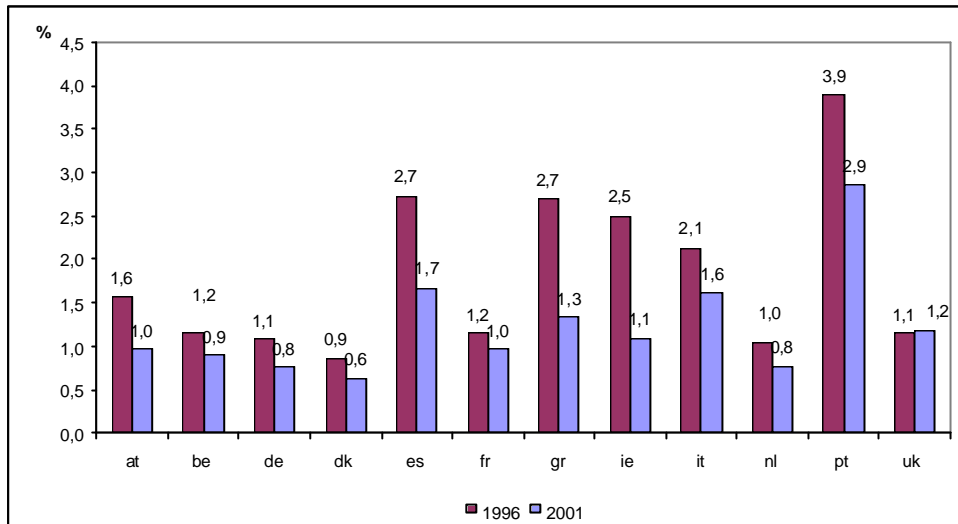
Diagram 19 visar att eltaxorna har blivit klart mer överkomliga 2001 jämfört med 1996. Det finns inga betydande skillnader i fördelningen av denna positiva effekt mellan låg- och medelinkomsttagare. Den procentandel av inkomsten som krävs för att betala elen minskade mest i Portugal and Spanien.

Diagram 18: Överkomlighetsindex för teletjänster
(a) Låginkomsttagare



Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för ett fastställt årligt samtalspaket (fasta avgifter plus 220 samtal över PSTN-nätet) i huvudsak bestående av inrikessamtal. Konsumenter i den nedre inkomstkvintilen.

(b) Medelinkomsttagare

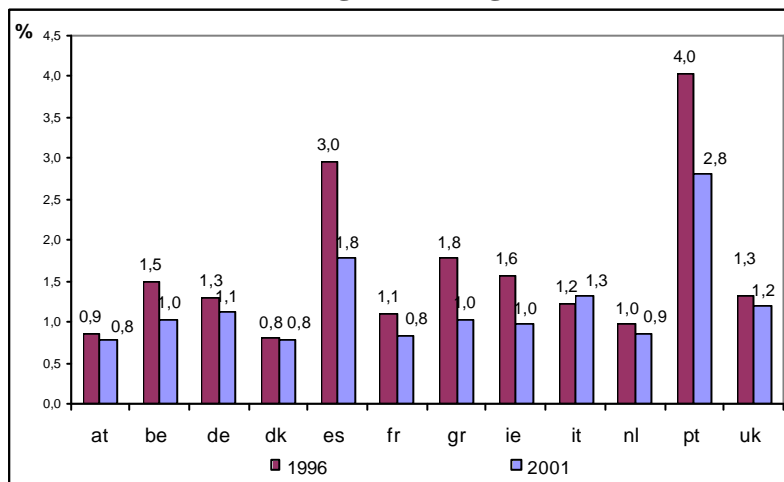


Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för ett fastställt årligt samtalspaket (fasta avgifter plus 1000 samtal över PSTN-nätet) i huvudsak bestående av inrikessamtal. Konsumenter i medelinkomstkvintilen (40-60 %).

Källa: Kommissionens tjänster (sammanställning av uppgifter från Eurostat och Teligen-rapporten om teletaxor enligt basket-metoden).

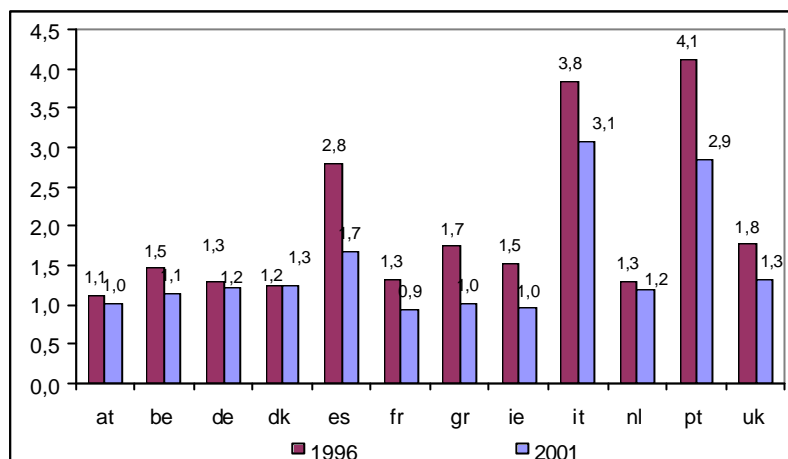
Diagram 19: Överkomlighetsindex för elektricitet

(a) Låginkomsttagare



Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för en årsförbrukning på 1 200 kWh. Konsumenter i den nedre inkomstkvintilen.

(b) Medelinkomsttagare



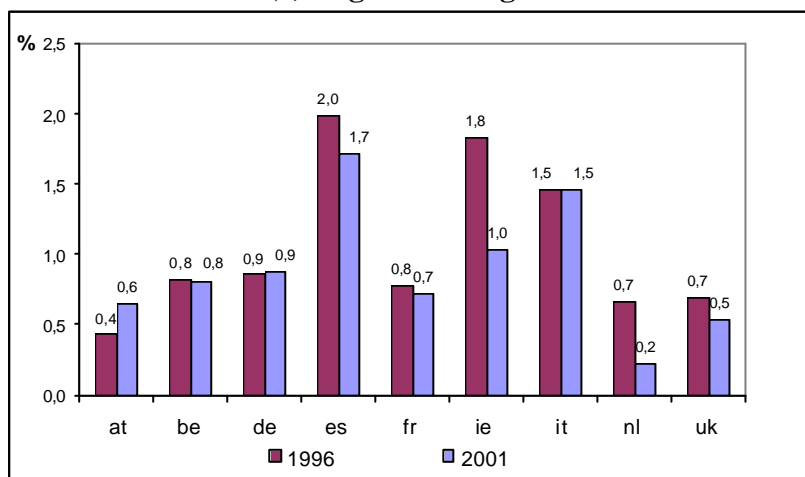
Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för en årsförbrukning på 3500 kWh. Konsumenter i medelinkomstkvintilen (40-60 %).

Källa: Kommissionens tjänster (med uppgifter från Eurostat).

När det gäller gastaxor är förbättringen av överkomligheten mindre uppenbar (se diagram 20). Möjligheten till prissänkningar begränsas av att avtalen är långsiktiga och av att konsumentpriset är mycket beroende av utvecklingen av produktionspriset. Ändå har gastaxorna blivit mer överkomliga för konsumenter med en årsförbrukning på mindre än 8,37 GJ i länder där inkomsterna stigit snabbare (Irland) och i Nederländerna.

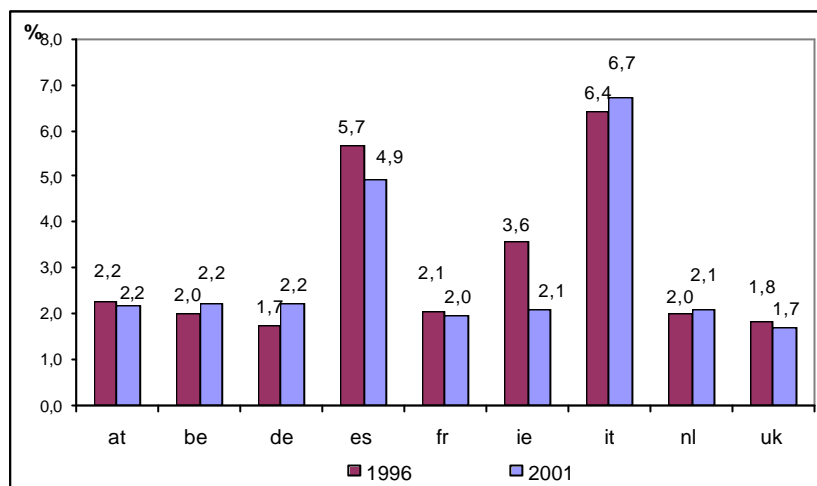
Diagram 20: Överkomlighetsindex för gas

(a) Låginkomsttagare



Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för en årsförbrukning på 8,37 GJ. Konsumenter i den nedre inkomstkvintilen.

(b) Medelinkomsttagare



Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för en årsförbrukning på 83,7 GJ. Konsumenter i medelinkomstkvintilen (40-60 %).

Källa: Kommissionens tjänster (med uppgifter från Eurostat).

För posttjänster är utvecklingen av överkomligheten inte så tydlig. Emellertid har sedan direktivet om posttjänster antogs 1997 portot för ett inrikesbrev ökat med i genomsnitt 2 % samtidigt som intervallet mellan det lägsta och det högsta portot har krympt.

När det gäller transporttjänster är överkomlighet inte lätt att mäta och jämföra. Snabbt svängande oljepriser och olikheter i taxesystem mellan trafiklinjer försvårar mätningarna. Endast inom luftfarten, där priserna inte är reglerade, finns uppgifter om taxesänkningar. EU:s avregleringspaket har dock lett till att passagerarna numera kan välja mellan ett mycket större antal biljettpriser och servicestandarder. Jämfört med erfarenheterna i Förenta staterna t.ex. kommer effekten av avregleringen att slå igenom mera successivt i Europa. Man kan dock säga att flygresor har blivit mer överkomliga tack vare lägre priser i ekonomiklass och förmånligare specialerbjudanden (se tabell 11).

Tabell 11: Genomsnittliga prisförändringar för flygbiljetter mellan huvudstäder i euroområdet, 1997-2000¹

| | Business class | Ekonomiklass | Specialerbjudanden |
|----------------|----------------|--------------------------|--------------------|
| Ett flygbolag | +23,2 (11) | -15,5 (11) | -6,5 (11) |
| Två flygbolag | +14,1 (10) | -16,4 (11) | -2,7 (11) |
| Tre flygbolag | +7,7 (7) | -7,9 (7) | -5,4 (8) |
| Fyra flygbolag | -14,5 (2) | +13,3 (3) | -11,8 (4) |
| | | [-17,8 (6)] ² | |
| | | [-23,5 (2)] ² | |

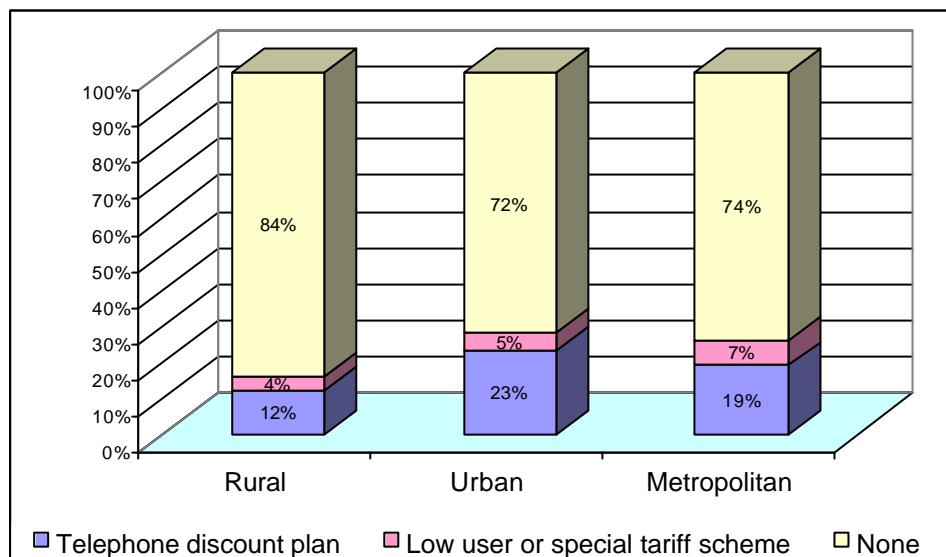
Källa: ECB:s månadsbulletin, augusti 2001 med uppgifter från Europeiska kommissionen, "Ekonomisk reform: rapport om produkt- och kapitalmarknadernas funktion i gemenskapen 2000" ("Cardiff-rapporten") samt ECB:s beräkningar.

1) Siffrorna inom parentes anger hur många euroländer som omfattas av den aktuella kategorin. Så tillhandahöll t.ex. ett flygbolag biljetter i business class i samtliga euroländer (utom Finland för vilket det inte finns uppgifter tillgängliga). Däremot fanns det bara två länder där fyra flygbolag tillhandahöll biljetter i business class.

2) I siffrorna inom hakparentes har ett euroland med mycket atypisk prisutveckling tagits bort.

Överkomligheten vad gäller priser för offentliga tjänster påverkas positivt av att specialtaxor införs för särskilda sociala grupper. Återigen finns det endast för telesektorn uppgifter som är jämförbara på EU-nivå. I diagram 21a visas procentandelen hushåll som utnyttjar specialtaxor på landsbygden, i storstadsområden och i tätorter. Två slutsatser är alldeles uppenbara: en icke försumbar procentandel personer utnyttjar specialtaxor och den dominerande formen av specialtaxor är ”rabattsystem”, som inte nödvändigtvis bygger på sociala hänsyn.

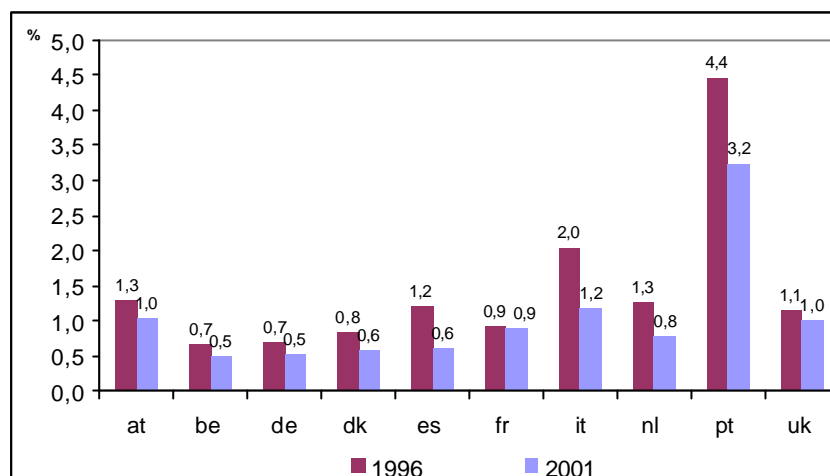
Diagram 21a: Fast telefoni: specialtaxor och rabattsystem



Landsbygd Tätorter Storstadsområden
 Rabattsystem Taxa för literingare eller specialtaxesystem Inget

Källa: The situation of telecommunications services in the regions of the EU. (Teletjänster i EU-regioner: en lägesbeskrivning). Gallupundersökning för GD INFSO 2000.

Diagram 21 b: Överkomlighetsindex för teletjänster: särskilda taxor för literingare



Procentandel av inkomsten per person som krävs för att betala för ett fastställt årligt samtalspaket (fasta avgifter plus 220 samtal över PSTN-nätet till specialtaxa) som i huvudsak består av inrikessamtal. Konsumenter i den nedre inkomstkventilen.

Källa: Kommissionens tjänster (sammanställning av uppgifter från Eurostat och Teligen-rapporten om teletaxor enligt basketmetoden).

2.1.3 Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster och servicekvalitet: en tvetydig bild och en stor utmaning

Hur väl marknaden fungerar beror i stor grad på den kvalitet som tjänsterna håller. Nödvändigheten att uppnå en socialt godtagbar kvalitetsnivå är ofta skäl nog för att ålägga en tjänsteleverantör skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster. Ibland är kvalitet så pass viktig att den görs till huvudtemat för denna skyldighet och görs till föremål för noggrann övervakning och reglering.

Inom det bredare begreppet tjänstens kvalitet är säkerhet naturligtvis ett grundläggande allmänpolitiskt mål för tågtrafiken. Säkerhetsindikatorer är mycket känsliga. En isolerad olycka kan leda till att siffrorna för ett visst land plötsligt skjuter iväg. Det är därför svårt att dra några slutsatser om uppgifterna inte sträcker sig över en längre tidsperiod. När det gäller frågan hur ”reglerad konkurrens” påverkar säkerheten visar siffrorna för Sverige att antalet dödsolyckor minskade med 0,36 % i perioden 1997-1999 jämfört med 1990-1994. I Förenade kungariket noteras en svag ökning med 0,03 %. Även om man inte dra några slutsatser från dessa siffror tycks de ändå inte tyda på att ”reglerad konkurrens” skulle ha påverkat tågsäkerheten negativt.

Tabell 12: Järnvägar förblir det överlägset säkraste transportsättet

| | Antal döda per miljon trafikanter | Antal döda per miljon kilometer | Antal döda per miljon resetimmar |
|----------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Vägar | 113 | 110 | 3300 |
| Järnväg | 0,29 | 4 | 200 |
| Färja | 0,27 | 33 | 1050 |
| Luftfart | 0,51 | 8 | 3650 |

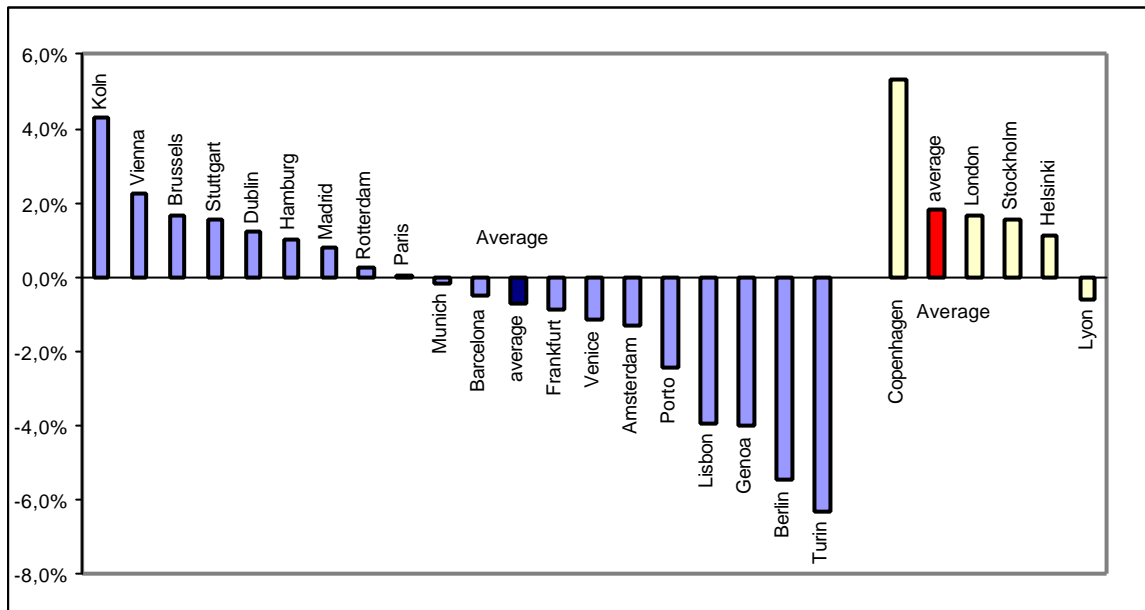
Källa : Europeiska transportsäkerhetsrådet

För andra former av inrikestrafik är kvalitet ett centralt inslag i skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster²⁷. Efterfrågan på kollektivtrafik t.ex. är mycket känslig för kvalitetsförändringar. En central politisk målsättning när det gäller denna sektor är att åstadkomma en förskjutning av efterfrågan från privata till allmänna transportmedel av miljö-, energi- eller stadsplaneringsskäl. Detta kan uppnås genom att höja kvalitetsstandarden för denna tjänst.

Diagram 22: Årlig förändring vad gäller användningen av buss- och järnvägsförbindelser i städer under 1990-talet (storstäder i EU)

Städer utan konkurrens

Städer med reglerad konkurrens



Källa: GD Energi och transport. Projektet PETS inom fjärde ramprogrammet för forskning på transportområdet (*Pricing European Transport Systems, EUR 19967 en*)

En jämförelse mellan dessa två konkurrenssituationer visar att reglerad konkurrens (dvs. ett öppet anbuds förfarande som innebär att den anbudsgivare vars anbud antas får använda nätet med ensamrätt under en fastställd tidsperiod) ger bättre resultat än det andra sättet att tillhandahålla dessa tjänster. Fullständig avreglering kan innebära att tjänsterna blir billigare än vid reglerad konkurrens, men kan också ge upphov till en kvalitetsförsämringsspiral. När dessa tjänster tillhandahålls i offentlig regi finns det å andra sidan risk för att de inte ger de rätta incitamenten för att ändra efterfrågemönstret och att kostnadseffektiviteten blir sämre²⁸. Diagram 22 tycks bekräfta slutsatserna från kommissionens nyligen antagna vitbok om transportpolitiken: en marknad med reglerad konkurrens kan leda till bättre resultat än

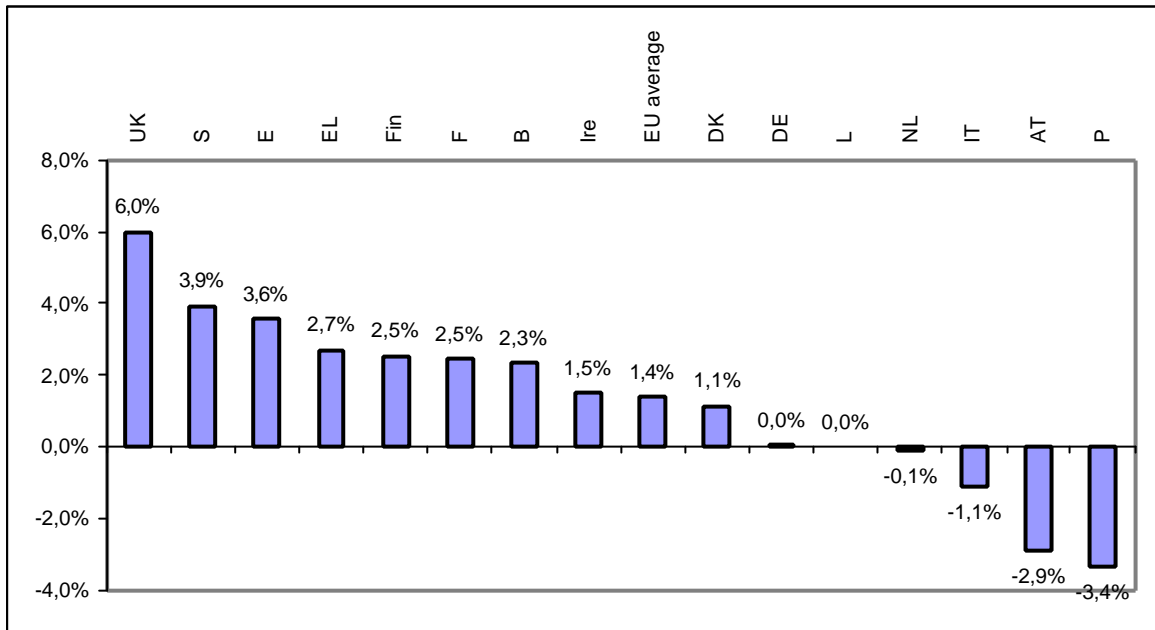
²⁷ Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster införs faktiskt ofta för att komma till rätta med effekterna av marknadsmisslyckanden och återställa likvärdiga villkor för konkurrensen mellan olika transportsätt.

²⁸ Enligt en undersökning som gjorts för kommissionen inom ramen för det fjärde ramprogrammet för forskning på transportområdet (Pets-projektet - *Pricing European Transport Systems, EUR 19967 en*) kan kostnaden för att producera busstjänster per buss och kilometer uppskattas till 1,44 euro i en avreglerad miljö, 2,26 euro på en marknad med reglerad konkurrens och 3,02 euro på en sluten marknad.

en sluten marknadsstruktur när det gäller att stimulera efterfrågan på kollektivtrafik i städerna²⁹.

Efterfrågan på tågtransport har också ökat betydligt i länder med reglerad konkurrens. Diagram 23 visar att Förenade kungariket och Sverige har uppnått de bästa resultaten när det gäller att öka efterfrågan. Sambandet mellan ökad efterfrågan och bättre kvalitet är dock svårare att fastställa i denna sektor³⁰.

Diagram 23: Årlig procentuell förändring i tågtrafiken uttryckt i passagerarkilometer, 1994-99



Källa: Europeiska kommissionen, GD Energi och transport

På energiområdet har reglering stor betydelse för kvaliteten. Licensavtal eller tillstånd att tillhandahålla tjänsten eller exploatera vissa ledningar innehåller i regel bestämmelser om lägsta servicenivå. Ibland är sådana bestämmelser synnerligen viktiga (t.ex. för att trygga elförsörjningen) och då kräver de nationella tillsynsmyndigheterna ofta att det skall finnas regler för ersättning till konsumenterna vid leveransavbrott. Fördelen med denna form av kvalitetsreglering är att informationskraven är begränsade. Nackdelen är bristande insyn i den faktiska kvalitetsnivån på marknaden.

²⁹ Enligt undersökningen av vad konsumenterna anser om kvaliteten på offentliga tjänster (se punkt 3.8) ger kollektivtrafiken den lägsta graden av tillfredsställelse bland alla undersökta sektorer. Detta bekräftar resultaten från Eurobarometerenkäten om tjänster i allmänhetens intresse som offentliggjordes förra året. (Enkäten är tillgänglig på http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/sur15_fr.pdf).

³⁰ Enligt eurobarometern för tjänster i allmänhetens intresse är i detta avseende konsumenternas allmänna belåtenhet något högre än EU-genomsnittet i Sverige och Förenade kungariket, men i vissa andra länder är resultatet relativt sett ännu bättre. Denna undersökning visade också att de tillfrågade på EU-nivå ansåg att tågtransport var en av de undersökta sektorerna som man i allmänhet var minst nöjd med ur kvalitetssynpunkt. Enkätsvaren från Förenade kungariket, som presenteras närmare i punkt 3.7, tyder på att situationen har försämrats vad gäller förseningar, komfort, säkerhet och bemanning.

Eftersom kvalitetsnivån på energiområdet får en allt större ekonomisk betydelse överväger vissa nationella myndigheter att tillgripa ekonomiska incitament för att garantera en lägsta servicenivå för konsumenterna. I länder där nätet har privatiserats har ytterligare krav ställts för att garantera en lägsta kvalitetsstandard på energiområdet. I Förenade kungariket t.ex. bötfälls kraftbolagen när de inte uppfyller miniminormerna.

Det finns inte många kvalitetsindikatorer för elsektorn. Rådet för europeiska tillsynsmyndigheter inom energiområdet (CEER) har offentliggjort resultaten av en första kvalitetsjämförelse inom elsektorn (försörjningstrygghet, produktkvalitet och nätspänning) utifrån uppgifter från fem medlemsstater (Förenade kungariket, Nederländerna, Spanien, Italien och Portugal). Siffrorna är svåra att jämföra och tillåter endast en grov jämförelse i fråga om försörjningstrygghet. I detta avseende uppvisar Nederländerna och Förenade kungariket ett bättre resultat vad gäller elavbrott³¹.

Kvalitet är en särskilt viktig faktor för konsumenttillfredsställelse i på telekommunikationsområdet. Tabell 13 visar en sammanfattning av de nio standardiserade indikatorer som anges i EU:s lagstiftning på teleområdet. Procentandelen uppgifter som saknas och bristen på jämförbarhet mellan länder är de enda entydiga slutsatser som kan dras från denna tabell. Medan svarstider för tjänster som sköts av telefonist tycks ha blivit kortare har felfrekvensen per anslutning ökat i många länder.

Tabell 13: Kvalitetsförändringar i teletjänster: antal länder där kvaliteten på tjänsterna är bättre, oförändrad eller sämre jämfört med 1998

| Kvalitetsindikatorer för teletjänster | Länder där situationen förbättrats/totalt antal länder | Länder där situationen är oförändrad/totalt antal länder | Länder där situationen försämrats/totalt antal länder |
|--|--|--|---|
| Leveranstid för att få till stånd en första anslutning till nätet | 4/8 | 4/8 | |
| Felfrekvens per anslutning | 3/10 | 1/10 | 6/10 |
| Väntetid för reparation av fel. | 4/7 | 1/7 | 2/7 |
| Felfrekvens vid uppkoppling av samtal | 1/8 | 3/7 | 4/7 |
| Väntetid för kopplingston (1) | | 3/3 | |
| Svarstider för tjänster som sköts av telefonist | 5/5 | | |
| Svarstider för nummerupplysningstjänster | 1/2 | | 1/2 |
| Andel av de allmänt tillgängliga telefonautomaterna för mynt eller kort som fungerar | 3/5 | | 2/5 |
| Korrekta räkningar | 3/5 | | 2/5 |

Källa: Sjätte rapporten om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet KOM (2000) 0814.

Tydliga avtal, räkningar och priser är viktiga aspekter av marknadsresultaten. Priserna i postsektorn måste vara överskådliga och kostnadsbaserade. Att priserna inte är överskådliga är ett allmänt problem för privatkonsumenter och småföretag inom el-

³¹ Konsumenterna tycks vara nöjda med elförsörjningen. Svårjämförbara priser, otydliga avtalsvillkor och räkningar uppges dock vara faktorer som försvårar beslutet att byta leverantör och uppfattas även som ett generellt problem (se punkt 3.1).

och gassektorerna och på teleområdet (både fast telefoni och mobiltelefoni). Handelskvalitetsstandarden vad gäller avtal, fakturainformation och taxor varierar betydligt mellan medlemsstaterna. De uppgifter som finns är tyvärr inte jämförbara eller systematiska, men det finns rapporter om klagomål från konsumenter om flera av dessa tjänster i flera länder.

2.2 Finansiering av offentliga tjänster

Efter denna genomgång av hur väl tillhandahållandet av offentliga tjänster fungerar måste utvärderingen kompletteras med en genomgång av de principer och praxis som ligger till grund för finansieringen av dessa tjänster.

Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster är mycket varierande och mångfald är också vad som kännetecknar sätten att finansiera dessa tjänster. På de traditionella elmarknaderna där kunden inte hade några valmöjligheter var leveransskyldighet en naturlig följd av monopolsituationen. Staten tvingade monopolföretaget att leverera el av fastställd kvalitet till samtliga användare på monopolmarknaden. I utbyte mot detta kunde operatören tillgodogöra sig monopolvinster. I grunden befinner sig nätbolagen fortfarande i samma situation idag, eftersom överföringsnätet ger dem ett naturligt monopol.

På en konkurrensutsatt el- och gasmarknad måste leveransskyldigheten utformas på ett annat sätt. Ofta kan denna skyldighet åläggas samtliga elbolag, inbegripet nya operatörer för att säkerställa en samhällsomfattande tjänst som håller en lägsta standard. När det emellertid fortfarande anses vara befogat att lägga denna skyldighet på enskilda bolag är det bättre att införa ekonomiska ersättningssystem än att stänga av en del av marknaden.

Tabell 14: Kostnaden för allmän trafikplikt på järnvägar (i miljoner euro)

| Medlemsstat | 1997 | 1998 | 1999 | Intäkt per passagerarkilometer 1999 (euro) | Totalt stöd per passagerarkilometer 1999 (euro) |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|--|---|
| Österrike | 616 | 654 | 656 | 0,062 | 0,081 |
| <i>1191/69</i> | <i>604</i> | <i>641</i> | <i>641</i> | | |
| Belgien | 2092 | 2108 | 2119 | 0,064 | 0,279 |
| <i>1191/69</i> | <i>328</i> | <i>331</i> | <i>336</i> | | |
| Danmark | 439 | 364 | 757 | u.s. | 0,140 |
| <i>1191/69</i> | <i>224</i> | <i>199</i> | <i>476</i> | | |
| Finland | 43 | 41 | 39 | 0,018 | 0,011 |
| <i>1191/69</i> | <i>40</i> | <i>38</i> | <i>38</i> | | |
| Frankrike | 6063 | 6034 | 6127 | 0,072 | 0,092 |
| <i>1191/69</i> | <i>1460</i> | <i>1414</i> | <i>1550</i> | | |
| Tyskland | 10093 | 10372 | 9982 | 0,126 | 0,137 |
| <i>1191/69</i> | <i>4210</i> | <i>4521</i> | <i>4504</i> | | |
| Grekland | 311 | 464 | 530 | 0,026 | 0,331 |
| <i>1191/69</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | | |
| Irland | 133 | 136 | 180 | u.s. | 0,129 |
| <i>1191/69</i> | <i>81</i> | <i>85</i> | <i>102</i> | | |
| Italien | 5980 | 5690 | 5390 | 0,460 | 0,131 |
| <i>1191/69</i> | <i>162</i> | <i>166</i> | <i>167</i> | | |
| Luxemburg | 11 | 164 | 182 | u.s. | 0,607 |
| <i>1191/69</i> | <i>7</i> | <i>73</i> | <i>70</i> | | |
| Nederländerna | 762 | 1610 | 1806 | 0,085 | 0,126 |
| <i>1191/69</i> | <i>154</i> | <i>259</i> | <i>234</i> | | |
| Portugal | 20 | 20 | 100 | 0,027 | 0,023 |
| <i>1191/69</i> | <i>19</i> | <i>19</i> | <i>50</i> | | |
| Spanien | 1550 | 1431 | 1395 | 0,042 | 0,073 |
| <i>1191/69</i> | <i>297</i> | <i>295</i> | <i>234</i> | | |
| Sverige | 895 | 997 | 824 | 0,087 | 0,111 |
| <i>1191/69</i> | <i>57</i> | <i>65</i> | <i>64</i> | | |
| Förenade kungariket | 2881 | 2858 | 2506 | 0,134 | 0,065 |
| <i>1191/69</i> | <i>2804</i> | <i>2795</i> | <i>2399</i> | | |
| Förenade kungariket NL | 16,8 | 12,6 | 15,7 | | |
| <i>1191/69</i> | <i>16,6</i> | <i>12,5</i> | <i>15,5</i> | | |
| EU | | | 2721 | 0,085 | 0,093 |
| <i>1191/69</i> | | | | | |

Källa: Europeiska kommissionen, GD Energi och transport, fjärde ramprogram för forskning på transportområdet, projektet PETS (Pricing European Transport Systems, EUR 19967 en)

Liknande finansieringssystem finns på telekommunikationsområdet. Nio medlemsstater har upprättat fonder för samhällsomfattande tjänster, men endast två av dessa utnyttjar dem i praktiken (Frankrike och Italien).

När det gäller tågtrafik har bestämmelser om insyn i avtalen om allmän trafikplikt införts genom förordning nr 1191/69. I förordningen föreskrivs anmälningsplikt för ersättningar till järnvägsföretag. Detta krav har inte enbart en positiv effekt på konkurrensen utan möjliggör även jämförelser mellan nationella järnvägssystem. I tabell 14 visas hur stor ersättning och infrastrukturstöd som givits till järnvägarna i de olika medlemsstaterna i perioden 1996-1999. I de sista två kolumnerna anges storleken på stödet och intäkterna per passagerarkilometer, vilket visar omfattningen av kostnaden för den allmänna trafikplikten.

Inom postsektorn finansierar de flesta leverantörer sin skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (utom i Sverige och Finland) i huvudsak med intäkter från de monopoliserade tjänsterna. Enligt direktiv 97/67/EG får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond för samhällsomfattande tjänster som skall förvaltas av ett oberoende organ. Direktivet innehåller bestämmelser för att säkerställa att redovisningen är öppen för insyn och att priserna för de samhällsomfattande tjänsterna är grundade på kostnader. Alla medlemsstater har vidtagit åtgärder för att uppfylla dessa krav.

Storleken på bidraget från kompensationsfonderna är lika med nettokostnaden för tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, dvs. skillnaden mellan totala kostnader och totala intäkter³². I praktiken är en sådan beräkning inte så enkelt. Kostnadsberäkningen är en svår uppgift eftersom endast nödvändiga kostnader får beaktas. Lika svårt är det att beräkna intäkterna från samhällsomfattande tjänster. Tabell 15 visar de nettokostnader som räknats fram i Frankrike och Italien för 1999. Vid en jämförelse visade det sig att dessa länder använder sig av mycket olika metoder för att beräkna kostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Tabell 15: Uppskattade kostnader för samhällsomfattande tjänster på teleområdet

| Totala nettokostnader i miljoner euro | Frankrike | Italien |
|---|------------------|----------------|
| Icke vinstgivande områden/kunder | 237 | 74 |
| Offentliga telefonautomater | 29 | 34 |
| Nummerupplysning | 0 | 0 |
| Sociala taxor | 0 | 0 |
| Indirekta och immateriella förmåner | 0 | -46 |
| Total nettokostnad | 265 | 62 |
| | | |
| Nettokostnad per förbindelse i miljoner euro | Frankrike | Italien |
| Icke vinstgivande områden/kunder | 7,0 | 2,8 |
| Offentliga telefonautomater | 0,8 | 1,3 |
| Nummerupplysning | 0 | 0 |
| Sociala taxor | 0 | 0 |
| Indirekta och immateriella förmåner | 0 | -1,8 |
| Total nettokostnad per förbindelse (€) | 7,8 | 2,4 |

Källa: Sjätte rapporten om genomförandet av EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet

Förslagen till ändring av gemenskapsbestämmelserna på telekommunikationsområdet omfattar riktlinjer som gäller beräkningen av nettokostnader och mekanismen för täckning av accessunderskott eller delning³³. Det föreslås att införa incitament för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ett kostnadseffektivt sätt för att undvika osäkerhet och minska den belastning som

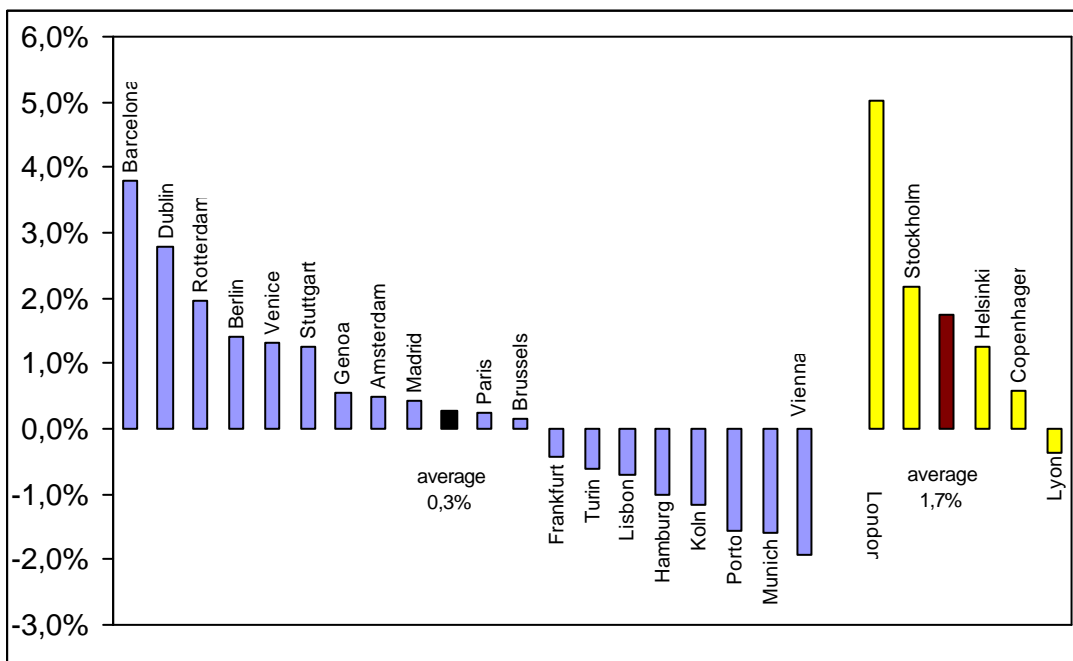
³² Tillsynsmyndigheterna i Förenade kungariket uppskattade i juli 1999 kostnaden för samhällsomfattande tjänster till mellan 53 och 73 miljoner pund och intäkterna till 61 miljoner pund, vilket innebär antingen en nettokostnad på 12 miljoner pund eller en nettovinst på 8 miljoner pund.

³³ Dessa bestämmelser kompletterar således bestämmelserna i kommissionens meddelande av den 27 november 1996 om kriterier för bedömning av nationella program för kostnadsberäkning och finansiering av samhällsomfattande tjänster inom telekommunikation.

beräkningen av nettokostnader för samhällsomfattande tjänster innebär. Vidare föreslås det att nettokostnaderna skall kunna täckas med medel från statsbudgeten och att skyldigheterna skall kunna tilldelas genom anbudsförfarande eller till högstbjudande. Bidrag bör tilldelas på ett sätt som medför en minimal snedvridning av marknaden. Principen om att kompensation kan utges skall under alla förhållanden begränsas till situationer där nettokostnaden för tillhandahållandet av den samhällsomfattande kostnaden är positiv.

När det gäller inrikestransporter är kostnaden för och finansieringen av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mycket beroende av huruvida tjänsten kan tillhandahållas till lägsta möjliga kostnad. Det finns uppgifter som tyder på att effektiviteten kan vara mycket varierande beroende på hur marknaden är reglerad. Stadsbussbolag som bedriver sin verksamhet på en avreglerad marknad är 75 % effektivare när det gäller att täcka totalkostnaden för tjänsten än företag som är verksamma på en mer reglerad marknad. Privata företag är mer än dubbelt så effektiva som offentliga företag. Företag som bedriver sin verksamhet på en avreglerad marknad kunde uppnå ett nollresultat, även när deras enhetsintäkter hade minskat med så mycket som 90 %, vilket tyder på att de lyckats sänka sina produktionskostnader kraftigt. Även vid reglerad konkurrens kan subventionsbeloppen minskas betydligt eftersom intäkterna ger ett större täckningsbidrag till driftskostnaderna. I städer med reglerad konkurrens ökade den del av driftskostnader som täcks av intäkter från biljettförsäljning med 1,7 % under 1990-talet jämfört med endast 0,3 % i städer där det inte råder konkurrens (se diagram 24).

Diagram 24: Årlig förändring av täckningsbidraget från biljettförsäljning i större städer inom EU under 1990-talet



Källa: Generaldirektoratet för energi och transport - Fjärde ramprogram för forskning på transportområdet, projektet PETS (Pricing European Transport Systems, EUR 19967 en)

I järnvägssektorn ökar enhetsintäkterna ju större kommersiell handlingsfrihet bolaget har. Detta visar sig i ökade intäkter per tågkilometer (i genomsnitt 6 %) och

lägre driftssubventioner (upp till 37 %). I Förenade kungariket och Sverige, där infrastruktur och tågtrafiktjänster har skilts åt, är enhetsintäkterna 78 % respektive 13 % högre än i länder där verksamheten inte har delats upp. Produktionskostnaden per enhet har minskat med upp till 51 %, vilket innebär att subventionen per tåtkilometer har kunnat sänkas med 49 %³⁴.

2.3 Den europeiska dimensionen i skyldigheten att tillhandahålla offentliga och samhällsomfattande tjänster

Tillhandahållandet av vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har på grund av sin egenart en gemenskapsdimension som uppmärksammas särskilt av kommissionen. Den ökade efterfrågan på de flesta av dessa tjänster, deras integrering i den inre marknaden och det faktum att många av de sektorer där dessa tjänster tillhandahålls gradvis öppnas för konkurrens kommer att öka betydelsen av denna gemenskapsdimension i den närmaste framtiden.

I många fall kräver gemenskapsdimensionen att det vidtas initiativ på EU-nivå för att samordna verksamheten samt underlätta **marknadsåtgärder och administrativa regleringar** på medlemsstatsnivå. Detta är fallet för luftfartssektorn där överbelastning och trafikhanteringsproblem föranledde kommissionen att lägga fram förslag för inrättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum.

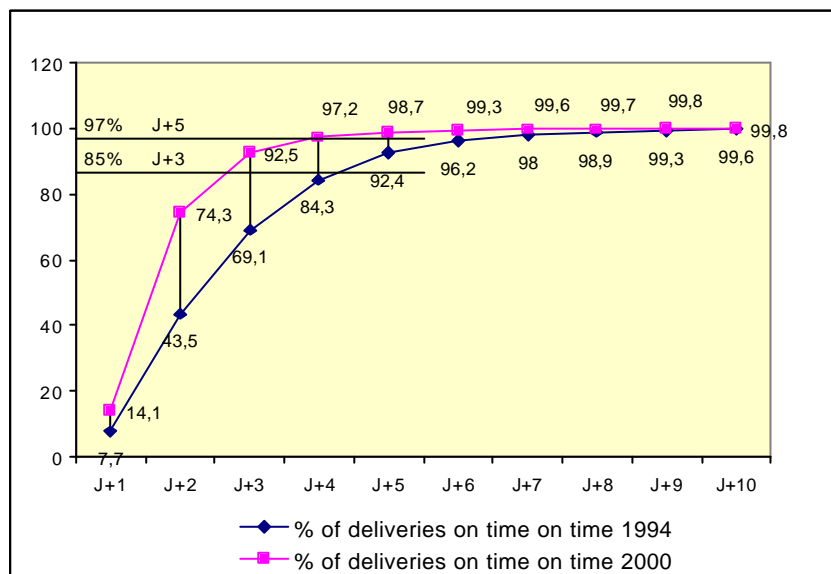
Att utveckla gemenskapsdimensionen är av central betydelse för tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på energiområdet. Inom gassektorn är utvidgningen av ledningsnätet en nödvändig förutsättning för att de yttre områdena i unionen skall få tillgång till denna form av energi. Inom elsektorn är utvecklingen av den fysiska infrastrukturen och av marknadsstrukturen av central betydelse för att den pågående omvandlingen av denna sektor skall bli en framgång.

Idag svarar den interna gemenskapshandeln med el för exakt 8 % av den totala efterfrågan. Denna siffra är visserligen en ökning jämfört med tidigare, men ändå något lägre än vad den kunde vara med tanke på skillnaderna i elpriser medlemsstaterna emellan. Sammanlänkningskapacitet på EU-nivå är en grundförutsättning för elmarknaden. Den kan ha stora konsekvenser för sektorns framtida utveckling på en öppen och konkurrensutsatt marknad. En av förklaringarna till de senaste händelserna på den amerikanska elmarknaden var att det kaliforniska elnätet var relativt isolerat från det övriga nätet i USA. Dessutom är marknadsintegrering en viktig förutsättning för att säkerställa effektiv konkurrens på energiområdet. Tillräckligt stor sammanlänkningskapacitet är ett nödvändigt villkor för att nya operatörer skall kunna komma in på de nationella marknaderna, utan att man skall behöva vänta på att överföringskapaciteten byggs ut. Den **begränsade sammanlänkningskapacitet** som för närvarande råder i Europa gör detta till en politisk prioritet för EU, vilket också påpekas i kommissionens meddelande om initiativet för en europeisk infrastruktur på energiområdet (i förberedelse).

³⁴ Pricing European Transport Systems. Undersökning gjord på uppdrag av Europeiska kommissionens generaldirektorat för energi och transport 2001.

När det gäller energimarknaderna är gemenskapsdimensionen inte begränsad till det fysiska nätet. För att kunna inrätta en verklig europeisk inre energimarknad måste **marknadsåtgärder** utvecklas på områden som ännu inte har fått en gemenskapsdimension. Detta innebär bland annat utveckling av system för hantering av överbelastning och tariffer för gränsöverskridande överföring. I detta sammanhang hänvisas till de nya lagförslag som lagts fram av kommissionen tidigare i år (KOM(2001)0125). När det gäller posttjänster har gemenskapsdimensionen att göra med kvaliteten på de tjänster som tillhandhålls på EU-nivå. Kvaliteten på gränsöverskridande posttjänster inom gemenskapen har varit sämre än vad som krävs enligt nationella standarder, men de förbättringar som har gjorts på senare tid har minskat klyftan betydligt. Under 1994 var andelen postförsändelser som kommer fram inom tre dagar knappt mer än 69 %. I direktivet om ökad konkurrensutsättning av marknaden för posttjänster har som kvalitetsmål uppställts att 85 % av de försändelser som sänds mellan EU-länderna skall vara framme inom tre dagar efter att de skickats (J+3) och att 97 % av försändelserna skall vara framme inom fem dagar (J+5). Dessa mål har uppnåtts i genomsnitt under 2000. Ett problem som kvarstår är standardiseringen av mätmetoderna. Frågan behandlas för närvarande inom Europeiska organisationen för standardisering (CEN) (diagram 25).

Diagram 25: Servicekvalitet vad gäller befordran av 1:a klassförsändelser mellan EU-länder



% försändelserna som kom fram i tid 1994

Källa: International Post Corporation

3. Resultaten av undersökningen i de femton medlemsstaterna om vad konsumenterna anser om kvaliteten på tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse

Som ett komplement till den övergripande utvärderingen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beställde kommissionen en studie om konsumenternas åsikter om

kvaliteten på dessa tjänster³⁵. Slutsatserna från denna studie visar hur de tillfrågade medborgarna ser på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Den typen av uppgifter är absolut nödvändiga när man gör en bedömning av hur dessa tjänster tillhandahålls. För att en sådan bedömning skall vara fullständig måste dessa synpunkter beaktas jämsides med de resultat som beskrivits i de föregående avsnitten. I detta avsnitt presenteras de första allmänna slutsatserna från denna studie, som främst hade följande syften:

- Att göra en utvärdering av hur nöjda de europeiska konsumenterna är med olika tjänster i allmänhetens intresse, både generellt och prismässigt.
- Att kartlägga de viktigaste kvalitetsfaktorerna enligt konsumenterna.
- Att analysera konsumenternas inställning till och reaktion på avregleringen eller den planerade avregleringen av dessa marknader.
- Att samla in deras synpunkter på tillhandahållandet av offentliga tjänster som åläggs tjänsteleverantörer.

Man gjorde en mer ingående undersökning av marknaderna för el, fast telefoni och mobiltelefoni, lufttrafik, intercitytågtrafik och lokaltrafik. Först ombads konsumenterna värdera sin allmänna belåtenhet och hur den hade utvecklats samt sin belåtenhet med priserna och hur den hade utvecklats. Därefter ombads de förklara skälen till sin belåtenhet eller missnöje. En mer begränsad undersökning gjordes av gassektorn, posttjänster och vattenförsörjning.

Det främsta syftet med undersökningen var inte att komma fram till exakta statistiska beräkningar av graden av tillfredsställelse, utan att förstå de bakomliggande faktorerna och orsakerna. De medelvärden som räknats fram skall därför betraktas som ungefärliga indikatorer eller storleksordningar. Resultaten visas i tabell 16.

Tabell 16: Utvärdering av belåtenheten med de tjänster som undersökts mer ingående

| | Samhällskategori Medel- till höginkomsttagare | Samhällskategori Medel- till låginkomsttagare | Utsatta kategorier |
|---------------------|---|---|--------------------|
| Elektricitet | | | |
| - Allmän belåtenhet | 7/7,5 | 7 | 7 |
| - Prisbelåtenhet | 5/5,5 | 5 | 5,5/6 |
| Fast telefoni | | | |
| - Allmän belåtenhet | 6 | 6/6,5 | 7 |
| - Prisbelåtenhet | 5 | 5 | 5,5 |
| Mobiltelefoni | | | |

³⁵ För utformningen och finansieringen av denna undersökning svarade Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd och Generaldirektoratet för den inre marknaden tillsammans med press- och kommunikationstjänsten.

| | | | |
|-------------------------|-------|-------|-------|
| - Allmän belåtenhet | 6,5/7 | 7/7,5 | 7,5 |
| - Prisbelåtenhet | 5 | 6 | 6 |
| Luftfart | | | |
| - Allmän belåtenhet | 6,5/7 | 7 | 7/7,5 |
| - Prisbelåtenhet | 5,5/6 | 6 | 5,5/6 |
| Intercitytågtransporter | | | |
| - Allmän belåtenhet | 5,5 | 6/6,5 | 5,5/6 |
| - Prisbelåtenhet | 4,5 | 5,5 | 5,0 |
| Lokaltrafik | | | |
| - Prisbelåtenhet | 5,5 | 5,5/6 | 5,5 |
| - Prisbelåtenhet | 5,5 | 5/5,5 | 5/5,5 |

Anmärkning: För alla länder sammanlagt är de tillfrågade europeiska medborgarnas allmänna belåtenhet med tjänsten och priset för den, följande (avrundade medelpoäng på en skala från 0 till 10).

Källa: OPTEM, "Qualitative study carried out in the 15 Member States on peoples' attitudes to services of general economic interest", 2001. (Undersökning i 15 medlemsstater av konsumenternas inställning till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse).

Undersökningen genomfördes i form av gruppintervjuer. I varje medlemsstat hölls tre gruppintervjuer med personer som tillhörde

- medel- till höginkomsttagarna (personer med chefsbefattningar, högre tjänstemän och fria yrkesutövare),

- medel- till låginkomsttagarna (tjänstemän och arbetare).

- utsatta sociala kategorier (personer som lever under otrygga samhällsekonomiska förhållanden) plus i varje grupp ett antal äldre personer med mycket måttliga inkomster. De första två gruppdiskussionerna hölls i huvudstaden eller i en storstad i varje land och den tredje i en medelstor stad, där det antas vara svårare att få tillgång till vissa tjänster.

En första, om än inte allmän iakttagelse när det gäller nivån av tillfredsställelse per samhällskategori är att den allmänna belåtenheten (och även prisbelåtenheten) inte är lägre i de mindre gynnade kategorierna än i de andra och ibland till och med är högre. Detta kan bero på att dessa samhällsgrupper kan ha olika stora förväntningar och krav.

En första analys per marknadssektor av skälen till belåtenhet eller missnöje och av inställningen till konkurrensutsättning av marknaderna.

3.1 Eltjänster

Detta är grundläggande, centrala och helt nödvändiga tjänster som måste fungera klanderfritt. Av alla undersökta tjänster är det den som fick det högsta allmänna betyget, vilket bekräftar att de grundläggande kraven på tillgång till tjänsten och försörjningstrygghet uppfylls, bortsett från några undantag eller specialfall. Jämfört med dessa väsentliga grundläggande krav anses tjänstens övriga aspekter

vara av relativt underordnad betydelse eller självklara (människorna har inte många spontana funderingar kring tjänstens övriga detaljer).

Den allmänna belåtenheten verkar på det hela taget vara större i länderna i norr än i söder. Endast i Grekland har dock större klagomål framförts.

Prisbelåtenheten är å andra sidan relativt låg. I brist på klara kvalitetskriterier för tjänsten är priskriteriet särskilt viktigt när det gäller tjänster som är så grundläggande för vardagslivet. Mycket få människor förfogar över objektiva jämförpriser i absoluta tal och därför beror missnöjet med priserna ofta på hur konsumenten uppfattar prishöjningar i en situation som han i regel inte kan påverka.

I de få länder där marknaden har öppnats för konkurrens ifrågasätts inte själva konkurrensen, men den anses i allmänhet inte ha medfört några större fördelar för konsumenten: man har en tendens att betrakta prissänkningarna som minimala, tillfälliga och osäkra eller t.o.m. obefintliga. Överskådliga taxsystem (som också kritiserats i andra länder) gör att människorna inte uppmuntras till att utnyttja konkurrenssituationen. De tillfrågade ansåg inte heller att tjänstens kvalitet i allmänhet hade ändrats.

Bland de länder där marknaden inte har konkurrensutsatts är man relativt öppen för tanken i Grekland (på grund av missnöjet med det nationella elbolaget), Irland, Italien och Portugal, eftersom det anses att detta kan leda till något lägre priser och bättre kundservice. I de övriga länderna däremot råder stor misstänksamhet.

Att elbolagen åläggs att tillhandahålla offentliga tjänster anses vara en nödvändighet och en självklarhet. Endast skyldigheten att upprätthålla elleveranser till hushåll som inte kan betala sina räkningar ifrågasätts ibland (en begränsning som påtvingas elleverantören eller socialtjänstens roll).

3.2 Gasförsörjning

Denna marknad har inte undersökts lika ingående, därför att den inte är lika utvecklad i alla länder. Få av de tillfrågade konsumenterna i Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Irland och Grekland hade tillgång till gas och det är fortfarande en ganska ny energikälla för många spanjorer.

Även om man inte har ombett konsumenterna att poängbedöma denna tjänst, tyder kommentarerna på att graden av tillfredsställelse är synnerligen hög bland de flesta användare.

Bedömningsfaktorerna är i stort sett desamma som för eltjänster, men med mycket större tonvikt på säkerhet med tanke på de potentiella faror som är förenade med denna typ av energi.

I detta avseende verkar den allmänna graden av tillfredsställelse vara större än för el. De tillfrågade var inte lika kritiska när det gäller faktureringsmetoder, tydliga taxor och räkningar. Dessutom betraktades naturgas nästan överallt som en särskilt billig form av energi. (Vissa förbehåll gjordes dock i detta avseende i Spanien och Italien samt från vissa håll i Nederländerna och Tyskland där man ifrågasatte "indexkopplingen" av gaspriser till oljepriserna.)

I den enda medlemsstat där gasmarknaden har öppnats för konkurrens, Förenade kungariket, har konsumenterna i stort sett samma inställning till avregleringsprocessen som för el. De är dock mer återhållsamma när det gäller att byta leverantör på grund av säkerhetsrisken.

I de övriga medlemsstaterna har konsumenterna ungefär samma inställning som till eltjänster, men man efterlyser i större utsträckning en enda offentlig operatör eller en mycket strikt offentlig kontroll. Detsamma gäller i stort sett skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster

3.3 Fast telefoni

Denna tjänst får ett relativt gott betyg vad gäller allmän belåtenhet, men prisbelåtenheten är ganska låg.

Den allmänna belåtenheten visar sig vara större i Finland, Sverige, Tyskland, Belgien och Irland och mindre i Nederländerna, Italien, Spanien och Grekland.

Belåtenheten med priserna är relativt hög i Tyskland, Irland och Portugal, men låg i Danmark, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike, Italien, Spanien och Grekland.

Dessa värderingar syftar dock på olika situationer, eftersom den belåtenhet eller det missnöje som kommit till uttryck i poängsättningen kan gälla traditionella eller nytillkomna operatörer eller den allmänna nya konkurrenssituation som har skapats.

Bakom en klart positiv allmän värdering i fem länder döljer sig en inställning till traditionella operatörer som är ganska positiv i Finland, Sverige och Irland, men mycket mer kritisk i Tyskland och Belgien.

I länder där den allmänna belåtenheten är som lägst är man däremot i regel också mycket missnöjd med priserna, framför allt de som tas ut av den traditionella operatören på marknader som blivit konkurrensutsatta i mer eller mindre grad. Detta prismissnöje finns också i Luxemburg och Frankrike, där den traditionella nationella operatören dock får mer positiva omdömen i fråga om allmän belåtenhet. I de övriga länderna (där graden av tillfredsställelse är måttlig) råder olika attityder.

Generellt sett botten kundens belåtenhet eller missnöje i den tekniska kvaliteten på tjänsten (leveranstid för anslutning, antal avbrott och reparationstid vid avbrott, ljudkvalitet osv.) och ofta även i de nya tjänster som erbjuds (detaljerade räkningar, röstbrevlåda, vidarekoppling av samtal m.m.).

Den traditionella operatören får sällan kritik för den grundläggande tjänsten, men omdömena är i detta avseende varierande när det gäller nytillkomna operatörer (ganska negativa tycks det i Förenade kungariket, Irland och Spanien, åtminstone för somliga, särskilt de som har en egen lokal infrastruktur).

De främsta skälen till missnöje är följande:

? Taxorna, trots att man allmänt erkänner att priserna faktiskt har sjunkit sedan marknaden öppnades (antingen lägre priser hos nya operatörer inom fast telefoni, men

ibland även inom mobiltelefoni, eller prissänkningar hos traditionella operatörer på grund av konkurrenstrycket). Missnöjet gäller framför allt abonnemangsavgifterna, eftersom de ofta har ökat eller anses vara för höga i sig eller därför att man allt oftare ifrågasätter principen att ta ut abonnemangsavgifter.

Även om den traditionella operatören har sänkt sina samtalspriser betydligt tror man att detta endast beror på att han var tvingad till det, att han kommer att försöka kompensera detta genom ökade abonnemangsavgifter eller genom att i smyg utveckla nya avgiftsbelagda tjänster, och i grunden att han hellre prioriterar vinstbegäret än att han låter abonnenten dra nytta av de produktivitetsvinster som har eller förmodas ha gjorts på grund av tekniska framsteg. Ibland kritiseras också de oöverskådliga taxesytemen eller svårigheten att jämföra taxorna mellan olika konkurrenter.

? Relationen mellan kund och leverantör kritiseras i flera länder (Finland, Tyskland, Belgien, Italien, Spanien och Grekland t.ex.). I motsats till elmarknaden, där kriterierna för att förutom priset även bedöma tjänstens kvalitet är koncentrerade till ett fåtal grundläggande indikatorer och där relationen mellan kund och leverantör i idealfallet innebär att det i grunden inte finns någon relation alls, vilket skulle tyda på att det inte finns några problem, är förväntningarna vad gäller fast telefoni mer markerade och varierande. Dessutom har man mycket större förväntningar på prissänkningar till följd av konkurrensen. Konsumenterna uppfattar telefonimarknaden som en marknad som utvecklas eller revolutioneras, medan elmarknaden betraktas mer som en statisk marknad.

Att marknaden har utsatts för konkurrens (marknaden har öppnats överallt men öppningsgraden är olika stor eller uppfattas som olika stor) uppfattas i allmänhet som mycket positivt.

Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster betraktas på olika sätt. Vissa tjänster måste även i fortsättningen vara obligatoriska som t.ex. möjligheten att ringa larmnummer.

3.4 Mobiltelefoni

På det hela taget är den allmänna belåtenheten med mobiltjänster ganska hög och betydligt högre än inom fast telefoni. Detsamma gäller belåtenheten med priserna.

Den allmänna belåtenheten är mer enhetlig mellan olika länder, även om kunderna är mindre belåtna i Danmark, Irland och Spanien.

Belåtenheten med priserna däremot är mer omväxlande och är särskilt låg i Sverige, Tyskland, Nederländerna, Danmark och Spanien.

De faktorer som har betydelse för belåtenheten är i stort sett desamma i alla länder:

- Tekniska faktorer: geografisk täckning, avbrott och kontinuitet i anslutningen, kvaliteten på förbindelsen.

- Tillhandahållandet av nya tjänster som inte finns inom fast telefoni eller endast i ett tidigt utvecklingskede.

- Kvaliteten på relationen mellan kund och leverantör och kundservice (inga väntetider, klara och konkreta besked, artighet i kontakterna).

- Tarifiering: själva prisnivån, men även förekomsten av olika prissystem eller prispaket, tydlighet i prissättningen, metoder för övervakning eller självkontroll av förbrukningen.

Andra faktorer än priset och i synnerhet tekniska faktorer förklarar den relativt låga poängsättningen när det gäller allmän belåtenhet i vissa länder (tjänsterna täcker inte alltid hela landet, det stora antalet avbrott kritiserades i Irland).

Uppfattningen att taxorna är höga (eller "fortsätter att vara höga") kan också vara en orsak till att inte bara priserna utan även tjänsten i allmänhet får ett lågt betyg (både på "mogna" marknader där utrustningen har utvecklats snabbt och på nyare marknader).

Generellt sett kan den ganska höga graden av allmän belåtenhet som noterats i ett antal länder förklaras av ett antal sammanlöpande faktorer:

- Mångfalden och varaktigheten av innovativa tjänster, som gör mobiltelefoni till en mer fullständig service än fast telefoni som fortfarande har något av nyhetens behag över sig.

- Kvaliteten på servicerelationen som ofta står i starkt positiv kontrast till fast telefoni.

- Mobiltelefonins relativa nymodighet, som innebär att människorna är mer beredda att "ursäkta" tillkortakommanden som de inte skulle ha overseende med om det gällde fast telefoni (luckor i täckningen t.ex.). Eftersom marknaden fortfarande håller på att utvecklas antar kunderna mer eller mindre uttryckligt att dessa brister kommer att rättas till.

Graden av tillfredsställelse med priserna är beroende av flera faktorer:

- * Möjligheten att välja det taxsystem som är bäst anpassad till ens egna behov.
- * Visserligen tycker inte alla användare att taxorna är lätta att jämföra (särskilt personer som inte är vana att använda mobiltjänster), men valet av taxsystem verkar inte vara lika problematiskt som valet av operatör.
- * Möjligheten att hålla reda på sin förbrukning och när som helst kunna kontrollera "var man står" samt användningen av telebetalkort som uppmuntrar till återhållsamhet och minskar känslan av att samtalen är dyra.
- * Det faktum att det inte behövs något abonnemang för att kunna ringa.
- * Den allmänna uppfattningen att priserna som till en början var höga har sjunkit och borde fortsätta att sjunka ytterligare i takt med att denna relativt nya marknad fortsätter att utvecklas under konkurrens.

På denna marknad utan tidigare motstycke verkar alla anse att konkurrens mellan olika operatörer är en naturlig, logisk och nödvändig företeelse. Vissa tror att fallande priser, hög servicekvalitet och den pågående utvecklingen av nya funktioner beror på konkurrensen. Vissa tvekar på att priserna verkligen skiljer sig mellan olika operatörer (utom när de lätt kan jämföras), men det är uppenbart för alla att konkurrensen säkerligen har haft positiva effekter.

3.5 Brev- och paketförsändelser

Undersökningen av denna marknad har varit mera begränsad. Tillfredsställelsen över traditionella posttjänster som tillhandahålls av ”posten” varierar från land till land. Den högsta graden av tillfredsställelse noteras i Finland, Danmark, Luxemburg, Irland och Portugal. I dessa länder anses t.o.m. ofta att tjänsten har förbättrats.

I tre länder (Belgien, Italien och Spanien) är man särskilt kritisk till posttjänstens administrativa och byråkratiska karaktär och till den tid det tar att befordera försändelsen till adressaten. I flera andra länder däremot ifrågasätts begreppet ”offentlig tjänst” och uppträder posttjänsten mer och mer som privatföretag som skall drivas i vinstsyfte. Detta är särskilt fallet i Sverige, Danmark och Tyskland, där människorna oroar sig över att postkontor läggs ned, att snabbköp och bensinstationer används som inlämnings- och upphämningsställen (en kritik som också ofta framförs i Finland) och att priset på icke standardiserade transaktioner som t.ex. rekommenderade brev, betalningsuppdrag och paketförsändelser ständigt ökar (detta är också en känslig fråga i en del andra länder).

När det gäller traditionella tjänster är följande faktorer viktiga för att kunderna skall vara belåtna: leveranstid, säkerhet (inga brev på villospår) och pris (som när det gäller vanliga brev i regel anses vara låg eller åtminstone rimlig). Andra kriterier är tillgången till postkontor, det bemötande man får och ibland bredden på de transaktioner som postkontoret kan hantera samt brevbärarens uppträdande.

Mycket få personer, även i länder där missnöjet är stort, tror att denna tjänst någonsin kommer att öppnas för konkurrens.

Även när det gäller marknaden för postpaket är graden av tillfredsställelse mycket skiftande. De högsta noteringarna gäller Finland, Luxemburg, Irland och Portugal och de lägsta Sverige, Tyskland, Nederländerna, Belgien och Italien.

De viktigaste kriterierna för att kunderna skall vara belåtna är att paketen levereras snabbt, i tid (ibland garanteras leveranstidpunkten) och behandlas omsorgsfullt (dvs. anländer oskadade, inte lämnas vid dörren när adressaten inte är hemma osv.) samt priset.

Man vet i regel att det finns konkurrerande privatföretag på denna marknad. Deras kvalitet i tekniskt hänseende anses i regel vara utmärkt, men priserna uppfattas som oöverkomliga för privatpersoner (företagen anlitas i regel inom ramen för kundens yrkesverksamhet eller kommersiella verksamhet). Den dominerande uppfattningen är att det är frågan om två typer av tjänster på två olika marknader.

3.6 Lufttrafik*

I genomsnitt är graden av allmän belåtenhet med lufttrafiken (bland de som har haft tillfälle att nyttja den, inte bland alla samhällskategorier i alla länder) ganska hög och inte i någon av medlemsstaterna är den låg.

Prisbelåtenheten är också förhållandevis hög (lufttrafik är den tjänst som på det hela taget har fått de bästa betygen i detta avseende), även om vissa konsumenter har uttryckt ett starkt missnöje genom att ge låga poäng i Sverige, Tyskland, Nederländerna och tydligen även Italien.

De faktorer som är viktiga för att kunden skall vara belåten är desamma i alla länder: säkerhet (ett grundläggande villkor med tanke på den särskilda stressituationen), flygplanets skick (som påverkar säkerhetskänslan, rymliga och komfortabla säten, betjäningen ombord (mat, dryck, förströelse), marktjänsten (snabb incheckning m.m., ombordstigning och avstigning, bagageutlämning), punktlighet, informationsgivning vid förseningar och personalens yrkesmässighet och vänlighet).

Huruvida dessa kvalitetskriterier uppfylls varierar ibland mycket från ett flygbolag till ett annat eller t.o.m. från en flygning till en annan, men dessa krav bedöms också mot bakgrund av det numera mycket breda urvalet av flygpriser, som har varit den främsta utvecklingen under senare år. Kunden kan välja den typ av biljett som gör att resan blir överkomlig och anpassar sina förväntningar därefter.

Situationen anses i allmänhet bero på att konkurrensen bland flygbolagen har ökat, vilket är ett generellt inslag i dagens marknad för lufttrafik.

När det finns ett starkt missnöje gäller det i synnerhet avsaknaden av priskonkurrens (t.ex. inrikesflyg i vissa länder).

3.7 Intercitytågtrafik

Graden av tillfredsställelse med dessa tjänster varierar mycket från ett land till ett annat och ibland från en samhällskategori till en annan, både vad gäller allmän kvalitet och priser. För så vitt man kan fastställa ett europeiskt genomsnitt under dessa förhållanden förefaller den genomsnittliga värdesättningen vara ganska låg i båda avseenden.

Dessutom försvåras värderingen av att de olika grupperna av tillfrågade inte nödvändigtvis har samma typ av tjänster framför ögonen, inte använder samma flygbolag, inte har samma skäl att resa eller inte reser lika ofta. Det vore därför missvisande att helt okritiskt anamma denna värdering. Man kan i stort sett göra följande åtskillnad:

Länder där graden av tillfredsställelse är relativt hög: Finland, Danmark, Österrike, Spanien och Portugal.

Dessa länder kännetecknas av en ganska utbredd uppfattning att tjänsterna har förbättrats under senare år eftersom fordonsparken har moderniserats, komforten har

* Före händelserna den 11 september 2001.

ökats, trafiknätet byggts ut och nya eller snabbare linjer har öppnats (Spanien, Portugal och Danmark, det senaste i samband med Stora Bält). Man är också nöjd med nätets täthet, punktligheten och personalens uppträdande.

Priserna får ett positivt omdöme i Finland (trots en viss kritik av det nya kravet på platsreservering), Spanien och Portugal. Man är dock inte lika nöjd med priserna i Danmark och Österrike.

Länder där graden av tillfredsställelse är medelmåttig eller mycket varierande från en person till en annan: Sverige, Belgien (trots till synes höga genomsnittspoäng), Luxemburg, Frankrike och Grekland.

I Sverige tycks man vara ganska belåten med de direktgående affärstågen men måttligt belåten med andra sidor av tjänsten. Privatiseringar och förekomsten av flera operatörer på nätet verkar inte föranleda några särskilda kommentarer, utom vissa påpekanden om att det är besvärligt att byta operatör när resan går över flera nätverk. Priserna anses vara ganska rimliga.

I Belgien uppvägs de ganska vanliga klagomålen på förseningar (och strejker), bristande komfort och renhet till en del av att priserna anses vara rimliga.

I Luxemburg anses tjänsten vara bra i sina grundläggande beståndsdelar. Den anses inte vara dyr, men långsam, inte särskilt modern och inte särskilt dynamisk.

I Frankrike finns delvis dubbla signaler på grund av de ökande klyftan mellan snabba och komfortabla (men dyra) höghastighetståg och den traditionella tågtrafiken, som får ett mycket mindre positivt omdöme, både generellt och i fråga om bemötande, information och tilläggstjänster som catering.

I Grekland är användningen av tågjänster inte särskilt utbredd. Även om man noterar vissa förbättringar i form av moderniseringar (intercitytåg) betraktas tjänsten som helhet som föråldrad, men inte särskilt dyr och allmänt tillgänglig.

Länder där missnöjet är stort: Förenade kungariket, Tyskland, Nederländerna, Irland och Italien.

I Förenade kungariket klagas ofta över förseningar, bristande komfort och renhet, personal som inte finns på plats och säkerheten, allt detta mot bakgrund av ständiga prishöjningar. Det finns en ganska utbredd negativ inställning till privatisering som betraktas som orsaken till denna situation.

I Tyskland framförs hård kritik mot DB och irritationen över skillnader i standard mellan olika delar av nätet är ännu större än i Frankrike: å ena sidan högteknologiska tåg som i praktiken är förbehållna affärsresenärer på grund av de höga priserna (och oklar prissättning rent allmänt) och å andra sidan resten av nätet som betraktas som medioker och något försummad (nedläggning av bibanor och låg investeringsnivå). I Tyskland vinner tanken att konkurrensutsätta tågtrafiken terräng dock på villkor att olönsamma förbindelser inte läggs ned.

Liknande kritik framförs i Italien.

En vanlig uppfattning i Nederländerna är att servicen är medioker och har försämrats (förseningar, brist på information, avsaknad av anslutningslinjer för vissa bestämmelser, bristande komfort) samt att priserna håller på att stiga.

I Irland råder uppfattningen att tjänsten inte är pålitlig eller komfortabel, men däremot ganska dyr och att nätet är tämligen underutvecklat.

Genom att analysera tjänstens kvalitet i sina olika beståndsdelar kan man identifiera användarens förväntningar (som uppfylls i varierande grad i olika länder och ibland även i olika delar av nätet) i fråga om snabbhet, punktlighet, minimikomfort eller förbättrad bekvämlighet, klara upplysningar, effektivitet och vänligt bemötande vid sidan om grundläggande krav som kontinuitet och nåttäckning.

Möjligen med undantag för Tyskland är man mycket skeptisk mot utsikten att öppna tjänsten för konkurrens, eftersom den i allra första hand måste vara en tjänst i allmänhetens intresse, en uppfattning som medför den sortens skyldigheter som gemenskapspolitiken ställer krav på.

3.8 Lokaltrafik

Detta täcker ett mycket vitt fält. Lokaltrafik utnyttjas i mycket varierande utsträckning av olika befolkningsgrupper och jämförelser är därför mycket svåra (inte minst därför att den relativa belågenheten av pendlarnas hem och arbetsplats innebär att nästan varje fall är unikt).

Den allmänna belåenheten med lokaltrafiken är den lägsta bland alla tjänster som undersökts, medan prisnivån däremot verkar vara mycket mer acceptabel.

Omdömena är positiva och ganska enhetliga i vissa länder som Finland, Danmark och Österrike medan länder som Tyskland, Irland och Nederländerna befinner sig på den andra ändan av skalan.

När det gäller priser är samtliga befolkningskategorier i Finland och Danmark mer nöjda än medborgarna i andra länder som Belgien, Portugal och Grekland. Minst nöjd är man i Tyskland, Nederländerna, Irland och Förenade kungariket.

Enligt de kommentarer som gjordes i diskussionsgrupperna är följande faktorer av avgörande betydelse för att användarna skall vara belåtna med lokaltrafiken: lämpliga färdvägar, direkta förbindelser eller bekväma och snabba anslutningar, turtäthet, snabbhet, en lägsta nivå av komfort (säten), fordonens renhet och skick och chaufförens uppträdande.

I fråga om priser är de viktigaste faktorerna överkomliga priser, abonnemangskort, rabatter för särskilda grupper, gemensamma taxsystem för olika transportsätt inom staden och tydliga taxor.

Inställningen till privatisering eller förekomsten av flera operatörer beror i stor utsträckning på den lokala situationen. Den varierar från önskan att det skall finnas konkurrens på grund av det stora missnöjet med dagens tjänster till oro för försämrad service till allmänhet och personalstress.

3.9 Vattenförsörjning

Vatten anses vara ännu viktigare än el och snarare ett livsnödvändigt behov än en tjänst. Kriterierna för att man skall vara belåten är ganska få till antal: kvaliteten på vattnet (renhet, smak, frånvaro av lukt och färg), därefter försörjningstrygghet, snabba åtgärder när ledningen spricker eller skall underhållas (och förvarning när vattnet kommer att stängas av). I andra hand kommer priset, som många människor som bor i kollektivhus inte har den minsta aningen om. Detta är i stort sett de enda faktorer som anses ha betydelse.

Belåtenheten är stor i Finland, Sverige, Danmark, Tyskland (dock mindre i Leipzig), Österrike, Nederländerna och Belgien, och bland en del av de tillfrågade i Italien, Spanien, Portugal och Grekland (i städerna).

Belåtenheten är medelmåttig i Luxemburg och tämligen låg i Förenade kungariket och Irland, där man anser (eller förmodar) att kvaliteten har försämrats. Att vattnet har blivit dyrare kritiserar i Luxemburg och Förenade kungariket.

De intervjuade kände inte alltid till om deras vatten kom från ett offentligt företag eller ett privatföretag, men det rådde mycket stor samstämmighet om att man skulle vara försiktig med att privatisera denna livsnödvändiga tjänst som har stor betydelse för människans hälsa (eller att leverantörerna åtminstone skall underkastas en mycket sträng offentlig kontroll).

4. Slutsatser

1. Med hänsyn till nätverksamheternas speciella särdrag bör man inte förvänta sig att på kort eller medellång sikt kunna åstadkomma fullständig konkurrens med ett stort antal aktörer på dessa marknader. Antalet konkurrenter har ökat på senare tid, vilket har lett till prissänkningar, särskilt i de sektorer och länder som har avreglerats på ett tidigare stadium. Det finns hopp om att man på längre sikt kommer att uppnå effektiv konkurrens tack vare att ett tillräckligt stort antal operatörer kommer in på dessa marknader.
2. Det finns tecken på att sysselsättningen har ökat på telekommunikationsområdet genom utvecklingen av det nya segmentet för mobiltelefoni och det faktum att arbetstillfällena som gått förlorade hos dominerande företag delvis har ersatts hos nytillkomna konkurrenter.
3. Det framgår dock av undersökningen att de tidigare dominerande företagen har behållit en mycket stor marknadsandel i de flesta länder, särskilt i energisektorerna. Bilden är dock mer nyanserad inom telesektorn där det dominerande företags marknadsandel har krympt i konkurrensutsatta segment som fjärrsamtal, utlandssamtal och mobilsamtal. Det finns flera möjliga förklaringar till detta. Konsumenterna kanske inte alltid är medvetna om de tjänster som konkurrenterna kan erbjuda eller så måste helt enkelt ett visst motstånd mot förändringar övervinnas. Ett sådant motstånd kan även bero på att de dominerande företagen har sänkt sina priser till följd av konkurrensen. Ett sådant beteende kan ibland vara en medveten strategi från det etablerade företags sida som priskonkurrerar i avreglerade segment men gör stora vinster i segment som ännu inte har öppnats för konkurrens. Det finns risk för att alltför eftergiven nationell lagstiftning äventyrar fördelarna med avregleringar och att aktörer som är dominerande i icke avreglerade marknadssegment tillägnar sig

dessa fördelar. Att monopol ersätts med oligopol kan också delvis vara ett hinder för att hela avregleringsvinsten kommer slutanvändarna till godo.

4. En annan viktig utveckling är att det fortfarande saknas en inre europeisk marknad för nätverksamheter, även om marknadsaktörer på EU-nivå har börjat dyka upp inte minst på teleområdet. Frånvaron av en inre marknad på teleområdet förstärker behovet av bestämmelser som tillämpas på ett samordnat och konsekvent sätt i samtliga medlemsstater. Den marknadsutveckling som sker för närvarande är nationell eller regional. Det genomförs viktiga fusioner och företagsköp i dessa sektorer på nationell nivå, vilket tyder på att strukturförändringar pågår, men förhållandevis få av dessa omstruktureringar görs över nationsgränserna. I vissa sektorer finns stötestenar för marknadsintegreringen, som t.ex. i elsektorn där marknaden segmenteras på grund av fysisk mättnad. I andra sektorer, som t.ex. gasssektorn, är det landets naturtillgångar som skapar olikheter. Dessa faktorer får dock inte dölja att det i vissa medlemsstater kan finnas brister i den nationella avregleringsprocessen, inte minst beroende på nätanslutningsproblem.
5. Det finns risk för att den pågående ökningen av antalet konkurrenter endast är en övergående fas och att de stora etablerade företagen utnyttjar sin marknadsdominans för att försvara sig mot konkurrens på kort sikt och förhindra etableringen av nya operatörer på marknaden för att på så sätt begränsa konkurrensen på längre sikt. Det är därför en viktig uppgift för tillsyns- och konkurrensmyndigheterna att säkerställa rättvis konkurrens och icke-diskriminerande tillträde till icke avreglerade segment av olika nätverksamheter.
6. Det finns ännu inte tillräckligt med uppgifter för att bedöma avregleringens långsiktiga inverkan på tjänster i allmänhetens intresse, men de uppgifter som finns verkar tyda på att det inte finns belägg för tesen att avreglering skulle ha haft en negativ nettoeffekt på marknadens allmänna funktionssätt, åtminstone vad gäller tillhandahållandet av tjänster som är överkomliga i pris och samhällsomfattande. Det är också för tidigt att bedöma de långsiktiga effekterna av avregleringen i övrigt, men de indikatorer som har lagts fram i denna rapport tyder på att avregleringen hittills har haft en positiv inverkan på prisöverkomligheten, åtminstone i telekommunikations- och elsektorn. Samhällsomfattande tjänster har blivit en realitet på tele- och postområdet, men i dessa sektorer bör hänsyn tas till de senaste utvecklingstendenserna vad gäller efterfrågan. Samhällsomfattande tjänster bör vara ett begrepp som är tillräckligt flexibelt för att ge plats åt tekniska förändringar eller nya efterfrågemönster. Kvalitet är den stora framtida utmaningen för tjänster i allmänhetens intresse. Kvalitetsindikatorerna ger en mindre entydig bild och marknadsresultaten är i detta avseende svåra att bedöma på grund av bristen på uppgifter. Intervjuundersökningen visar dock att bristande klarhet i prisstrukturer och fakturering är ett problem i ett antal sektorer, inte minst elsektorn och lokaltrafik. Reglerad konkurrens tycks öppna möjligheter till kvalitetsförbättringar i detta avseende. I andra sektorer skulle ökad övervakning och insyn kunna bidra till att höja kvalitetsstandarden.
7. Regelverket verkar utvecklas i takt med marknadsöppningsprocessen. Skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster utvecklas med tiden och måste därför definieras på ett flexibelt och lättanpassningsbart sätt. Stelbenta bestämmelser kan leda till att nettoeffekten av skyldigheten att tillhandahålla

offentliga tjänster slår över från positiv till negativ, från fördel till belastning om man inte tar full hänsyn till hur efterfrågan, tekniken och befolkningen utvecklar sig. Detta gäller i synnerhet mogna sektorer med sviktande efterfrågan där nettokostnaden för att upprätthålla offentliga tjänster kan bli en belastning för samhället. Detta evolutiva betraktelsesätt innebär också att hänsyn skall tas till hur konsumenternas och medborgarnas önskemål förändras och att de tjänster som konsumenterna betraktar som viktigast tillhandahålls på ett tillfredsställande sätt.

8. Hittills har finansieringen av skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster inte givit upphov till några större svårigheter. När det är nödvändigt med kompensationer för att offentliga tjänster skall kunna tillhandahållas kan dessa godkännas av kommissionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 86.2 i fördraget. På teleområdet har finansieringsmekanismer skapats enligt gemenskapsbestämmelserna, men dessa används sällan. Dessa mekanismer tjänar dock ett allmänpolitiskt syfte, eftersom de utgör ett säkerhetsnät för finansieringen av dessa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. De borde dock förenklas för att minska den relativa osäkerhet och den belastning som beräkningen av nettokostnader innebär. Dessa mekanismer skulle kunna förbättras i de fall då beviljandet av finansieringen är kopplat till det tillstånd, det avtal eller den koncession som gäller tillhandahållandet av tjänsten för att förbättra öppenheten och säkerställa att tjänster av fastställd kvalitet tillhandahålls till lägsta samhällskostnad.
9. Gemenskapsdimensionen i tjänster av allmänt ekonomiskt intresse bör stärkas. Det finns ett klart behov av att ytterligare integrera nätverksamheterna i processen för gradvis konkurrensutsättning av tjänstemarknaderna samtidigt som det nödvändiga konsumentskyddet upprätthålls. Brist på regelflexibilitet liksom organisatoriska och infrastrukturella flaskhalsar står i vägen för inrättandet av en inre marknad för olika tjänster där det finns utrymme för ökad gemenskapsintern handel, inte minst på energiområdet.
10. Det är viktigt att dessa sektorer övervakas på nationell nivå och på gemenskapsnivå för att marknaderna skall fungera bättre. Det är mycket angeläget att tillsynsmyndigheterna fastställer god praxis. Resultaten av denna övervakning bör offentliggöras för att konsumenterna skall kunna ta till sig värdefull marknadsinformation. Regelbundna rapporter från tillsynsmyndigheter bör ha stor betydelse för framtagningen av nyckelindikatorer för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Såsom tillkännagivits i kommissionens rapport om tjänster i allmänhetens intresse som antogs den 17 oktober [COM(2001)0598 slutlig] kommer kommissionen under 2002 att lägga fram ett meddelande om lämpliga metoder för övergripande bedömningar av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I dessa metoder kommer man att ägna ett stort utrymme åt hur konsumenterna och medborgarna ser på dessa tjänster.
11. Undersökningen av vad konsumenterna anser om kvaliteten på tjänsterna i allmänhetens intresse visar att resultaten är mycket skiftande för olika länder och sektorer och att det är svårt att dra några allmänna slutsatser. Det gemensamma regelverk som fastställts på EU-nivå för vissa sektorer tycks ha givit upphov till mycket varierande situationer i medlemsstaterna. Det går att identifiera geografiska områden där det råder missnöje i vissa länder och sektorer. Detta

tyder på att lokala faktorer kan ha betydelse som t.ex. historiska omständigheter, olikheter i sättet att genomföra gemenskapsbestämmelser på nationell eller regional nivå och t.o.m. olikstora förväntningar eller konsumentönskemål. Det är också värt att notera att det finns diskrepanser mellan statistiska uppgifter och konsumenternas åsikter om marknadsförhållanden. Konsumenterna klagar t.ex. över att abonnemangavgifterna för fast telefoni har blivit dyrare trots att samtalspriserna allmänt sett har blivit billigare. När det gäller elsektorn tonas effektiva fördelar som lägre eltaxor ned av konsumenternas klagomål över oklara taxesystem, avtalsvillkor eller räkningar. Å andra sidan vädrar konsumenterna sitt missnöje med tåg tjänster vid en tidpunkt då antalet tågpassagerare har nått nivåer som aldrig tidigare sedan 1940-talet.