



# Konkurrensen i byggmaterialindustrin

Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri

**RAPPORT 2021:4**

Konkurrensverket, december 2021

Författare: Max Brimberg (projektledare), Andreas Kanellopoulos,  
Karin Morild, Elias Osvald, John Söderström

Foto: Mostphotos

# Innehåll

<b>Sammanfattande problembeskrivning och förslag .....</b>	<b>5</b>
<b>Summary of issues and suggestions .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>29</b>
1.1 Närmare om uppdraget .....	29
1.2 Konkurrensverkets utgångspunkter och inriktning .....	30
1.3 Utredningsåtgärder och metod.....	31
1.4 Disposition.....	34
<b>2 Kostnadsutveckling till följd av bristande konkurrens och ineffektiva marknader .....</b>	<b>35</b>
2.1 Kostnadsökningar bottnar i konkurrensproblem och marknadsstrukturer .....	35
2.2 Tidigare utredningar om byggmaterialindustrin har visat på konkurrensproblem.....	44
2.3 Konkurrensverket och byggbranschen.....	49
2.4 Europeiska erfarenheter av konkurrensproblem i byggmaterialindustrin .....	51
2.5 Bygg- och installatörsföretagens syn på problemområden .....	52
<b>3 Materialmarknader.....</b>	<b>55</b>
3.1 Offentlig statistik .....	56
3.2 Prisökningar och coronapandemin .....	63
3.3 Internationell jämförelse .....	70
3.4 Strategiskt viktiga material.....	75
<b>4 Vikten av fungerande upphandling och byggherrens roll .....</b>	<b>95</b>
4.1 Utveckling av bostadsbyggande – antalet bostäder ökar medan storleken minskar.....	96
4.2 Det offentligas upphandling av nyproducerade lägenheter .....	100
4.3 Analys av offentliga upphandlingar .....	102
4.4 Val av byggmaterial i bostadsbyggande beror på inblandade aktörers roll.....	106
<b>5 Retroaktiva rabatter försvagar konkurrensen.....</b>	<b>121</b>
5.1 Retroaktiva rabatter vanligt förekommande inom byggmaterialbranscherna .....	122
5.2 Brutto- och nettoprislistor minskar pristransparens.....	125
5.3 Ersättningsmodeller i byggtreprenader .....	126
5.4 ÄTA-arbeten är svåra att förutse och kan bli mycket kostsamma .....	135

<b>6</b>	<b>Kostnadsdrivande produktbedömningar och certifieringar .....</b>	<b>139</b>
6.1	Standarder och standardisering.....	140
6.2	Miljöbedömningssystem – viktiga för konkurrensen på byggmaterialmarknaderna .....	144
6.3	Certifiering och märkning av byggvaror och flerbostadshus.....	151
<b>7</b>	<b>Standardiserade processer .....</b>	<b>155</b>
7.1	Bostadsproduktionen har inslag av ineffektivitet .....	156
7.2	Sveriges Allmännyttas exempel på effektiviseringar av bostadsproduktionen .....	160
7.3	Enhetlig nationell marknad en förutsättning för effektivisering av bostadsbyggandet.....	162
<b>8</b>	<b>Konkurrensverkets möjligheter att ingripa för att förbättra konkurrensen.....</b>	<b>165</b>
8.1	Konkurrensverkets arbete – konkurrenslagens förbud och regler om företagskoncentrationer .....	165
8.2	Behov av kompletterande regler för att effektivt åtgärda konkurrensproblem.....	168

## Sammanfattande problembeskrivning och förslag

Mot bakgrund av att byggmaterialpriser bidragit till kraftigt ökade byggkostnader de senaste åren, uppdrog regeringen under våren 2020 åt Konkurrensverket att utreda konkurrensen inom svensk byggmaterialindustri. Utredningen har inriktats på om det föreligger konkurrensproblem på marknaderna för byggmaterial, eller på angränsande marknader av strategisk betydelse.

Byggmaterialindustrin består av flera olika delmarknader som karaktäriseras av heterogena produkter och ett volymmässigt stort antal varor. Produkterna passerar genom flera olika typer av aktörer som är verksamma i olika led i produktions- och distributionskedjan, såsom tillverkare, importörer, grossister, bygghandlare, installatörer, entreprenörer och byggföretag med flera. Därtill har staten, kommunerna och kravställare, exempelvis arkitekter och konsulter med ansvar för utformning av upphandlingsdokument<sup>1</sup> för nya bostäder, stort inflytande över bostädernas utformning vilket både direkt och indirekt påverkar materialkostnaderna. Tillsammans skapar alla dessa produkter, aktörer och regler ett komplext system för att producera bostäder i olika former. Kommunerna har en nyckelroll i sammanhanget då de ansvarar för såväl bostadsförsörjning som frågor om det faktiska byggandet genom tillämpning och tillsyn över plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), Boverkets byggregler (BBR) och försäljning eller upplåtelse av egen mark (markanvisningsfrågor).

Den som till slut ska konsumera bostaden, antingen som ägare av en bostadsrätt eller som hyresgäst, har till skillnad från många andra produktmarknader en mycket låg grad av inflytande över hur bostaden ska utformas vad gäller materialaspekter. Marknader med effektiv konkurrens präglas ofta av ett starkt konsumentdrivet utvecklingstryck, vilket marknaden för bostadsbyggande inte gör fullt ut då påverkan om vad som ska byggas, och hur, bestäms långt innan användaren eller konsumenten av bostaden involveras.

Konkurrensverket konstaterar i rapporten att det finns utmaningar för effektiv konkurrens på marknader som inkluderar byggmaterial, från produktionen av byggmaterial till färdigställandet av en ny bostad. Konkurrensförhållandena på berörda marknader förefaller ha en betydande påverkan på prisutvecklingen för byggmaterial. Utöver att vissa viktiga materialmarknader präglas av bristande konkurrens, belyser rapporten ett antal andra faktorer som också påverkar förutsättningarna för konkurrens och effektiv prisbildning.

### **Pandemin bidrog till kraftig prisutveckling för vissa materialslag**

Kostnadsutvecklingen för byggmaterial har påverkats av covid-19-pandemin, som drabbat Sverige såväl som resten av världen. Globalt slog covid-19 hårt mot många delar av samhället under 2020 och 2021. En av de drabbade sektorerna var tung industri, som förutspådde långa driftstopp till följd av minskad efterfrågan. Detta fick till följd att stora delar av världens tillverkare av material centrala för byggindustrin la ned sin verksamhet, och redan bokade containerleveranser kom att avbokas. Tvärtemot vad många förväntade sig fortsatte dock byggindustrin att uppleva stor efterfrågan under de perioder av nedstängningar som drabbade många samhällen. Nedstängda tillverkningsanläggningar och störda globala logistikkedjor bidrog till att hålla tillbaka utbudet av viktiga material såsom exempelvis trä

---

<sup>1</sup> Med begreppet upphandlingsdokument menas varje dokument som en upphandlande myndighet använder för att beskriva eller fastställa innehållet i en upphandling, i enlighet med 1 kap. 23 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). I den här rapporten omfattar begreppet även motsvarande dokument i byggentreprenader som inte omfattas av LOU.

och stål. En av pandemins effekter var en kraftig uppgång i priserna på en rad strategiska byggmaterial i stora delar av världen.

Trä- och stålindustrierna är viktiga för byggbranschens samlade funktion eftersom byggnadskomponenter som görs av dessa materialslag ingår i stort sett i samtlig bostadsproduktion. Trä och stål är produkter som i hög grad handlas på internationella marknader, och globala handelsmönster påverkar såväl tillgänglighet som prissättning av materialslagen. Trävaror produceras i stor kvantitet i Sverige, men en betydande andel exporteras, vilket påverkar den nationella prissättningen. Stålprodukter avsedda för användning i byggnation tillverkas i huvudsak i utlandet, och importeras, varför prissättningen av dessa material i stort sker genom global efterfrågan och utbud. Under pandemin har dessa material uppvisat en kraftig prisfluktuation, som till stor del orsakats av störningar i internationella värde- och handelskedjor. Träbranschen har dessutom över tid genomgått en konsolideringsfas, i synnerhet i den del som utgörs av sågverken.

### **Övergripande problembeskrivning**

De ökande kostnaderna för byggmaterial beror i stor utsträckning på en samlad effekt av flera branschgemensamma problem. Konkurrensverket har identifierat ett antal områden som bedöms vara centrala för konkurrenssituationen rörande byggmaterial och nya bostäder i Sverige. Det handlar om bristande konkurrens i byggmaterialindustrin såväl som byggbranschen i sin helhet. Därtill bidrar faktorer som *låg produktivitet*, *låg målgruppsvariation* och *en volatil byggtakt* till ineffektiviteten på marknaderna. Vart och ett av problemområdena är också starkt sammankopplade och förstärker varandra. Detta sammantaget bidrar till en marknadssituation där förutsättningarna för att minska kostnadsökningarna för nya bostäder är begränsade.

Vid jämförelser av olika statistiska index har kostnaden för byggmaterial ökat snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället och drabbar även dem som vill bygga mer prisvärda bostäder, då insatsvaror ökar i pris och möjligheten att välja alternativa lösningar är begränsade.

Konkurrensverket har genomfört en jämförelse av kostnaderna för material i Sverige och i andra jämförbara länder. När kostnadsutvecklingen för byggmaterial ställs mot inflation över tid sticker Sverige ut i förhållande till andra länder. Kostnadsutvecklingen för byggmaterial förefaller bero på nationella marknadsförhållanden snarare än omvärldsfaktorer. Det är dessutom förhållandevis dyrt att uppföra bostäder i Sverige, även om prisnivån är likartad i jämförbara länder. Dock är detaljerad data inte tillgänglig, varför det är svårt att dra konkreta slutsatser utöver detta.

*Låg produktivitet* är något som byggbranschen länge kännetecknats av. Trots att det finns indikationer på att byggbranschen arbetar för att öka produktiviteten, halkar branschen alltjämt efter andra delar av industrin. Bostadsbyggande sker i dag ofta i projektform med låg grad av kunskapsöverföring till nästa projekt. Arbetsformen innebär också att det är svårt att bygga upp effektiva strukturer för bland annat materialinköp och kompetensutveckling av arbetskraften. Inriktningen mot unika projekt skapar också långa ledtider i mark- och planprocesser där byggnaden ska utvärderas i varje del, var gång ett liknande projekt genomförs.

*Låg målgruppsvariation* är ett begrepp som syftar på att utbudet av nybyggda bostäder i huvudsak avser att tillgodose efterfrågan av gruppen av bostadssökande med hög betalningsförmåga. Det finns en stark efterfrågan på bostäder i flera delar av samhället, men lönsamheten i att uppföra bostäder som efterfrågas i högre prissegment är bättre än i lägre prissegment. Därför riktas marknads resurser mot att tillgodose den delen av marknaden först. Att uppföra bostäder i högre prisklasser i attraktiva områden ger genomslag även i form av att dyrare material används för interiör- och installationsdelar, men också att en högre prisnivå på bostaden som uppförs minskar incitament att pressa övriga inköpskostnader då marginalerna kan vara högre. Att dyrare bostäder också bygger in dyrare material bekräftas av flera branschföreträdare som en delförklaring till ökade materialkostnader.

Byggbranschen är konjunktorellt känslig och producerar mest när konjunktur och efterfrågan är stark i köpkraftiga grupper i samhället. Därmed blir också de bostäder som byggs i huvudsak inriktade till högkostnadssegmentet. Bostäder i lägre prisklasser skulle passa bättre att bygga i perioder av sviktande konjunkturläge, då fler produktionsresurser är tillgängliga och efterfrågan i starka konsumentgrupper är lägre.

*Volatil byggtakt* är ett tydligt fenomen inom byggbranschen och ett exempel på hur konjunkturkänslig branschen är. I dag byggs det nästan lika många nya bostäder som under 1990-talets början, men bostäderna som byggs är dyra och efterfrågan bland grupper med lägre betalningsförmåga kan därför inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning. Byggtakten har ökat med över 250 procent på 10 år. På en resursknapp marknad som ska klara av att anpassa sig i lågkonjunktur blir det många gånger svårt att effektivisera och spara pengar när nästa bostad ska uppföras mitt under högkonjunkturen.

Samhällsekonomiskt skulle det vara rimligt att upprätthålla byggtakten på en stabil nivå genom att tillhandahålla dyrare bostäder i högkonjunktur, men att skifta till uppförande av mer kostnadseffektiva bostäder i produktionen när betalningsförmågan minskar. På så sätt skulle effektivisering av inköpskedjor för material och övriga resurser kunna planeras långsiktigt och flaskhalsar i produktionen minskas. Producenter av bygg- och installationsmaterial skulle ha bättre förutsättningar att planera tillverkning eller nyetablering av produktion.

### **Oklart om prisstatistik ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen på byggmaterial**

Konkurrensverket har inte kunnat avgöra om index för kostnadsutvecklingen för byggmaterial representerar den faktiska kostnadsutvecklingen för byggmaterial. Att det är höga kostnader för byggmaterial upprepas ofta när det talas om bostadsproduktionen i Sverige. Den allmänna bilden av ökade kostnader för byggmaterial baseras i mångt och mycket på ett antal indexprodukter som mäter prisutvecklingen för en rad varuslag. Att indexen bygger på inrapporterade prisuppgifter från marknadsaktörer snarare än transaktionsdata, skapar två sammankopplade utmaningar.

Den första utmaningen består i att avgöra huruvida indexen ger en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen rörande byggmaterial. Genomgående har aktörer uttryckt till Konkurrensverket att dessa index inte stämmer överens med de kostnader som de själva har erfarenhet av i sina verksamheter. Bilden av att index i vissa fall inte ger en korrekt bild av verkligheten förstärks även av en uppföljning som Konkurrensverket genomförde efter ett förvärv i fjärrvärmerörsbranschen. Uppföljningen visade att flera aktörer snarast haft en prisförändring kopplad till förändringar i arbets- och råvarukostnader.<sup>2</sup>

En annan utmaning är att indexen i sig kan öka kostnaderna för byggmaterial. Det beror på att dataunderlaget är självrapporterat av branschens aktörer och att indexen används som underlag i avtalsförhandlingar. Följaktligen finns det en risk att uppgiftslämnaren lämnar prisuppgifter i överkant och sedan hänvisar till det inflaterade indexet för att ta ut bättre marginaler på byggmaterial i nästa led. Att indexera kostnadsförändringar till centrala index för råvaror, eller energipriser, förefaller vara ett bättre alternativ än att koppla avtal till index som är självrapporterade av en eller ett fåtal aktörer.

Prisindex för byggmaterial baserade på transaktionsdata, snarare än självrapporterade uppgifter, skulle ge en bild över den faktiska kostnadsutvecklingen. Det skulle göra statistiken mer tillförlitlig. I dagsläget använder Statistiska Centralbyrån (SCB) transaktionsdata för de varuslag där man bedömer att transaktioner sker i en tillräcklig utsträckning. Ett exempel på kategori i Entreprenadindex (EI) som baseras på transaktionsdata är installationsmaterial för el- och VVS<sup>3</sup>-produkter, men i flertalet andra kategorier som till exempel gips och mineralull baseras indexen på inrapporterade prisnivåer.

### **Flera viktiga byggmaterialmarknader har en hög marknadskoncentration**

En av de marknader som studerats är cementmarknaden, vilken karaktäriseras av en mycket hög marknadskoncentration. Det finns också inträdeshinder för nya aktörer att producera cement i Sverige. För att producera cement krävs omfattande investeringar i anläggningstillgångar och tillstånd från relevanta myndigheter då det kan innebära påfrestningar på miljö och klimat bland annat för brytning av kalksten. Även import av cement kräver omfattande investeringar i bland annat lager- och distributionsanläggningar. Import står i dagsläget för cirka 15–20 procent av marknaden. Långsiktigt kan det dock finnas möjligheter för nya företag att träda in på cementmarknaden för att minska den koncentration som råder, mest troligt genom ökad import.

Det finns även andra byggmaterialmarknader som karaktäriseras av hög marknadskoncentration, till exempel marknaderna för mineralull, gips och läsprodukter.

Ur ett konkurrensperspektiv finns det nackdelar med en mycket hög marknadskoncentration. Typiskt sett kan en hög koncentration på marknaden innebära risk för högre priser och låg innovationsgrad jämfört med marknader där det råder en effektiv konkurrens. Beroendet av enskilda företag med mycket höga marknadsandelar kan dessutom leda till andra marknadsproblem som till exempel leveransproblem vid produktionsstopp.

---

<sup>2</sup> Konkurrensverket (2021) *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020*, Rapportserie 2021:2 s. 79-81.

<sup>3</sup> VVS står för Värme, Ventilation och Sanitet.



### **Grossistmarknaden för installationsmaterial har också en hög marknadskoncentration**

Marknaden för försäljning och distribution av installationsmaterial för el och VVS ämnade att användas i nyproduktion är starkt koncentrerad. VVS-marknaden för grossisttjänster förefaller att bestå av två stora aktörer, medan antalet marknadsaktörer bland elgrossister är något fler. Det finns viss försäljning som sker genom byggvaruhandeln och mindre grossister, men de stora aktörerna är de som tillhandahåller den absoluta merparten av materialet som går till nyproduktionen av bostäder. Andra aktörer är i huvudsak försäljare av material som tillhandahålls för renoveringsmarknaden.

Grossisterna styr bland annat vilka material och varumärken som ska lagerhållas, och därmed även vilka produkter som ska finnas tillgängliga för de entreprenörer och installatörer som ska bygga nya bostäder. På grund av grossisternas centrala och viktiga roll har de möjlighet att på ett effektivt sätt förhandla med tillverkare för att få konkurrenskraftiga inköpspriser. Trots att grossisterna är stora köpare av material, är det inte någon självklarhet att de vid försäljningstillfället är den aktör som säljer det aktuella materialet till lägsta pris, vilket påpekats av många aktörer som bidragit i utredningen. Att grossisterna kan hålla högre prisnivåer än till exempel byggvaruhus har bland annat att göra med att de säljer en komplett tjänst, med väl utbyggd kundservice och distribution direkt till byggarbetsplatser.

Det finns få indikationer på att nya aktörer skulle kunna träda in på grossistmarknaden eller att den höga koncentrationsnivå som i dag karakteriserar marknaden kommer att förändras inom överskådlig tid.

### **Upphandling används inte alltid på ett sätt som pressar pris**

Kostnaden att bygga nya bostäder har ökat under lång tid, sett till prisutvecklingen per byggd kvadratmeter boyta. Trenden är densamma för såväl privata som allmännyttiga byggherrar.

När det allmänna upphandlar tillämpas lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lägenheter som byggs inom ramen för offentligt upphandlade byggprojekt står årligen för omkring en femtedel av den totala bostadsproduktionen av lägenheter i flerbostadshus. En väsentlig skillnad mellan byggentreprenader och övriga offentliga inköp är förekomsten av standardavtal för olika entreprenadformer, som reglerar de kommersiella villkoren. Den utbredda användningen av standardavtal innebär också sannolikt att byggentreprenader regleras på ett liknande sätt oaktat om byggherren är privat eller offentlig.

Konkurrensverkets genomgång av upphandlingsunderlag för nybyggnation av bostäder visar att det finns en betydande skillnad i hur upphandlingar utvärderas och vilka entreprenadavtal som tillämpas. Det framgår av genomgången att entreprenader som utvärderas och ersätts enligt avtal om fasta priser blivit vanligare och andelen entreprenader som ersätts enligt avtal om löpande räkning blivit färre. Samtidigt innehåller vissa upphandlingsdokument, i synnerhet sådana med ersättningsformer där så kallad löpande räkning tillämpas, inte i samma utsträckning utvärdering på pris. Att inte utvärdera anbud med hänsyn till pris innebär en risk för byggherren att totalkostnaderna kan bli högre än tänkt.

Styrning av materialval är ett annat område som riskerar att ge upphov till bristande konkurrens i upphandlingar. Konkurrensverkets utredning indikerar att stora delar av byggbranschen anser att specifika kravställningar som föreskrivs i upphandlingar utgör ett hinder för effektiv konkurrens och för en effektiv upphandlingsprocess. Föreskrivning och exemplifiering av produkter i upphandlingsdokument riskerar att bli styrande i de materialval som görs i olika byggprojekt, och kostnaden för materialet får sekundär betydelse. Dessutom har det framkommit att upphandlingsdokument utformas på ett sätt som begränsar entreprenörernas möjligheter att föreslå alternativa lösningar eller produkter.

Konkurrensverkets analys av upphandlingsdokument visar att en betydande andel av underlagen specificerar särskilda produkter och varumärken med tillägget att likvärdiga alternativ accepteras. Trots skrivningen om likvärdiga alternativ fyller specificeringen av särskilda produkter och varumärken sannolikt en styrande funktion, som anbudsgivarna inte synes frångå. Eftersom ersättningen för det föreskrivna materialförslaget ofta utformas som ett procentuellt påslag, saknas incitament att föreslå alternativa produkter eller lösningar som är mer kostnadseffektiva.

Det ingår i ansvaret för offentliga verksamheter att säkerställa att underlag för upphandling av bostäder utformas i enlighet med upphandlingslagstiftningen, även om externa kravställare bistår i det arbetet. Det är därmed inte tillräckligt att utforma upphandlingsdokument med exempel på produkter eller varumärken med en friskrivning om att likvärdiga alternativ accepteras, för att målen med konkurrensutsatta upphandlingar och funktionsbaserade krav ska anses uppnådda. Även den typen av formulering styr i hög utsträckning de val och prispåslag som lämnas i anbud.

Att styra mot specifika leverantörer riskerar att försämra konkurrensen och öka kostnaderna. Konkurrensverkets utredning har enbart omfattat byggherrar med skyldighet att upphandla enligt LOU, men enligt vår bedömning förekommer detta agerande sannolikt även hos privata byggherrar.

Ett annat problem är att anbudsutvärderingar ofta görs utifrån timpriser för arbete. Det driver incitament att konkurrera i upphandlingar på osunda villkor, och kan leda till att exempelvis gynna företag som aktivt inte betalar sociala avgifter, eller på andra sätt snedvrider prispbildningen till deras fördel på ett sätt som skadar marknaden. Detta resulterar i att företag som vill göra rätt och följa gällande lagstiftning också måste lämna anbud på arbetet som ligger under den faktiska arbetskostnaden och i stället väljer att kompensera intäktsbortfallet med dolda intäkter för materialet genom exempelvis olika former av rabattsystem, se vidare nedan.

### **Ersättningsavtal riskerar att dölja materialkostnader**

Det förekommer många olika typer av avtal som reglerar ersättningsformer mellan byggherren och utföraren, eller entreprenören. Avtalsformen får stor betydelse för hur upphandlingen av nya bostäder utformas, något som i sin tur skapar olika förutsättningar för till exempel kostnadsreglering av ingående byggmaterial.

Vid ersättningsformen löpande räkning avtalas oftast om att entreprenören får ersättning för material enligt självkostnadsprincipen. Entreprenören redovisar då fakturor eller annat underlag som ersätts av byggherren med ett i förväg avtalat procentuellt påslag för administrationskostnader och vinst. I grunden förefaller detta vara ett transparent upplägg, men det ställer höga krav på att det som faktureras i form av material och arbetad tid överensstämmer med de verkliga kostnader som entreprenören haft.

En vanligt återkommande synpunkt som framkommit vid de möten som Konkurrensverket har haft med branschföreträdare är att det i ersättningsformen löpande räkning fuskas en hel del med såväl antalet fakturerade arbetstimmar som mängden material som används. Bristande kontroll från beställare och avtalsformer där material debiteras enligt självkostnadsprincipen skapar en bild av att det som faktureras är den verkliga kostnaden för använt material, då det i normalfallet ingår som en standardskrivning att eventuella rabatter och bonusar som entreprenören ingår vid inköp ska tillfalla beställaren. Konkurrensverkets bild är att kontroll av fakturor varierar kraftigt mellan beställare och att det är relativt enkelt för den utförare som vill debitera fler arbetstimmar eller högre materialkostnader än de verkliga. Konsekvensen av bristande kontroll och transparens blir att beställarens kostnad ökar, utan att orsaken synliggörs.

Fastprisavtal är en avtalsform som avser att hantera den osäkerhetsfaktor som ligger inneboende i projekt som ersätts enligt löpande räkning. Fastprisavtal betyder att bostäderna upphandlas enligt i förväg fastställda priser. Konkurrensverkets utredning tyder på att entreprenader med fastprisavtal har blivit vanligare. En av orsakerna till detta är sannolikt den osäkerhet som löpande räkning kan innebära för slutkostnaden i ett projekt.

Även om fastprisavtal i upphandling blivit vanligare, finns det problematiska inslag som skapar osäkerhet på grund av den del av upphandlingen som omfattas av ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten (ÄTA-arbeten<sup>4</sup>). Avtal om ersättning för ÄTA-arbeten varierar, men resulterar ofta i en situation med korta utvärderingstider och ersättning enligt självkostnadsprincipen. Kostnaden för ÄTA-arbeten kan uppgå till omkring en femtedel av ett projekts totala kostnader och utgör därför en betydande del.

Det finns en risk att ÄTA-arbeten utnyttjas för att dölja det verkliga priset i en upphandling genom att exempelvis större materialkostnader förs inom ramen för ÄTA-arbeten och inte i det initiala anbudet som utvärderas i upphandlingen.

### **Vissa former av rabatter och ersättningsavtal försvårar en effektiv prisbildning**

Förekomsten av olika former av rabatter har lång tradition i byggbranschen och kan ha flera syften, bland annat att skapa lojalitet så att köparen lägger en så stor del som möjligt av sina inköp hos en aktör. Förutom vanliga rabatter på inköp, vilka ger ett lägre inköpspris, förekommer även retroaktiva rabatter som återbetalas efter det att inköpen är gjorda. Retroaktiva rabatter är den typ av rabatt som i störst utsträckning skapar problem på marknaden då dessa sällan redovisas som en ingående del i kostnaden för ett byggprojekt. Rabatter kan också, i synnerhet om de erhålls i efterhand utan beställarens eller byggherrens vetskap, driva korrupta affärsbeteenden då de ökar risken att en leverantör väljs utifrån storleken på retroaktiv ersättning i stället för att den mest effektiva lösningen väljs.

---

<sup>4</sup> ÄTA-arbeten – ÄTA är en förkortning av Ändrings-, Tilläggs- och Avgående arbeten. Sådana utgörs av arbeten som läggs till eller tas bort från det ursprungliga entreprenadavtalet i form av ändringar, tillägg eller avgående (delar som avtalats men som till slut inte behövs).

Vissa former av dolda rabattsystem som Konkurrensverket identifierat som vanligt förekommande i byggbranschen riskerar att försvåra en effektiv prisbildning och förs inte vidare till byggherren. Avtal mellan byggherre och entreprenör grundar sig ofta på en överenskommelse om att kostnaden för ingående material ska debiteras enligt entreprenörens självkostnad för materialet, med ett procentuellt påslag för administration och vinst. Inköpen av material sker ofta genom grossister som erbjuder retroaktiva återbetalningar som inte redovisas på den faktura som entreprenören uppvisar som kostnadsunderlag till byggherren. Konkurrensverkets utredning visar att systematisk användning av retroaktiva rabatter förekommer i omfattande utsträckning i de flesta delar av materialförsörjningen inom byggbranschen, och inte enbart i grossistledet.

Rabattsystem som i strid mot branschens standardavtal döljer kostnader för byggmaterial skapar grogrunder för ineffektivitet och marknadsmisslyckanden som leder till högre kostnader och försämrad konkurrens. Bostäder som byggs till högre kostnad leder inte bara till högre priser för bostäderna utan också till högre förväntan på framtida prisnivåer. Många andra branscher ser en utveckling med högre pristransparens och bättre jämförbarhet, men samma mönster kan inte utläsas på marknader för byggmaterial. För marknadens funktion och för att säkerställa att ett byggprojekts olika moment prissätts korrekt är det viktigt att de inblandade aktörerna är informerade om faktiska priser.

### **Produktbedömningar och certifieringar riskerar att öka kostnaderna**

Standarder utgör en viktig beståndsdel på byggmarknaden för att de bostäder som uppförs ska hålla en hög kvalitet vad gäller såväl hållbarhet som levnadsstandard. Den som köper, förvaltar eller på annat sätt är ansvarig för en byggnad behöver kunna lita på att det inte ska uppstå oförutsedda kostnader eller konsekvenser till följd av bristfälliga metoder och materialval. I detta avseende fyller standarder en mycket viktig roll och används bland annat i de bygg- och konstruktionsregler som Boverket ansvarar för att utforma genom föreskrifter och allmänna råd.

De harmoniserade standarder som utformas inom EU ska enligt byggproduktförordningen CE-märkas och är lagstadgade lägstanivåer för byggprodukter. Standarder på EU-nivå ska underlätta för tillverkare eller försäljare av byggmaterial att konkurrera på den inre marknaden, och för byggföretag att ta uppdrag i andra länder inom unionen, genom att produkter och arbetsmetoder harmoniseras.

Privata aktörer som tar på sig rollen som normgivare för att utfärda märkningar, certifieringar och miljöbedömningar är en relativt ny företeelse. De ställer ofta högre krav än de som finns i svenska byggregler. Generellt sett leder högre krav ofta till ökade kostnader då färre utförare och leverantörer av produkter och tjänster är anslutna till eller innehar kompetensen att följa krav som uppställs. Även om miljöbedömningssystem och certifieringar av hus kan leda till bättre bostäder kan de även begränsa vilka alternativ och materialleverantörer som är möjliga för en byggherre att välja mellan beroende på hur många tillverkare, leverantörer och utförare som är anslutna till olika system.

Det finns även privata initiativ med märkning och certifiering av byggmaterial. Användningen av dessa privata initiativ är inte reglerad i lag, utan avtalas mellan relevanta parter på frivillig bas.

De frivilliga märkningarna och certifieringarna har fått stor spridning och efterfrågas av en stor mängd aktörer. Då de efterfrågas, fyller de också en funktion som berörda parter anser värdefull men riskerar att öka kostnaderna om de används eller tillämpas i onödan. Vid en omfattande användning av frivilliga märkningarna och certifieringar begränsas antalet valbara leverantörer och utförare.

I Konkurrensverkets utredning har framkommit att flera branschföreträdare, i synnerhet de som är aktiva inom tillverknings- och distributionsleden, anser att antalet bedömnings-, märknings- och certifieringssystemen är för många. Förutom begränsningar rörande vilka material som får användas skapar antalet system även en stor påfrestning på administrationen i de egna organisationerna. De riskerar även att försämra konkurrenskraften för såväl utländska som små leverantörer då dessa kan sakna kompetensen och resurserna för att registreras och bedömas i de olika systemen, oaktat deras produkters kvalitet.

## Konkurrensverkets förslag

Nedan följer Konkurrensverkets förslag för att minska ovan beskrivna problemområden och åstadkomma förändringar för bättre fungerande marknader.

### **Behov av förändrad hantering av rabatter, ersättningsvillkor och indexreglerade avtal i byggentreprenader**

Inom byggindustrin är retroaktiva och dolda rabattsystem som inte kommer beställaren till del skadliga för effektiv prisbildning på marknaden och riskerar att öka sannolikheten för korrupta affärsrelationer. Rabatterna förefaller i hög grad tillfalla mellanhänder och inte beställaren. I grunden är detta kommersiella villkor som avtalsparterna själva förfogar över och där åtgärder i form av reglering typiskt sett inte är ändamålsenliga. Även om frågan om rabatter delvis regleras i befintliga standardavtal är detta uppenbarligen inte tillräckligt för att åtgärda problematiken.

Konkurrensverket uppmanar byggmaterialindustrin att tillse att de standardavtal som används är utformade på ett tydligt sätt som minskar de risker som kan följa av retroaktiva ersättningar eller dolda rabatter. Transparens är en förutsättning för att fördela rabatterna på ett konkurrensneutralt sätt. Ansvar vilar på marknadernas aktörer att genomföra en sådan förändring.

Konkurrensverkets uppmaning till beställarledet är att uppmärksamma den entreprenör som kontrakteras att utföra ett byggprojekt om att samtliga rabatter, inklusive retroaktiva ersättningar såsom årsomsättningsbonusar eller liknande, ska redovisas och tillfalla beställaren enligt avtal. Ett rimligt alternativ är att redan i upphandlingsfasen av ett projekt ställa krav på att entreprenören ska redovisa retroaktiva och dolda rabatter, och också välja den materialleverantör som erbjuder den mest prisvärda tjänsten. Om inte avtalsinnehållet uppfylls av endera parten finns rättsliga åtgärder att vidta, och Konkurrensverket bedömer att offentliga beställare här har möjlighet att driva utvecklingen för att avtalsinnehåll följs av respektive avtalspart.

Utifrån de osäkerheter som Konkursverket identifierat i Entreprenadindex är det vår mening att Entreprenadindex som berör byggmaterial bör användas med försiktighet vid indexering av avtal. En noggrann bedömning bör göras om det är rimligt att koppla kostnadsutveckling till indexserier, konstruerade med uppgifter från ett fåtal företag. Om möjligt bör indexering av kostnader göras mot bredare index, såsom relevanta råvarukostnader eller Konsumentprisindex (KPI). Att indexera avtal mot KPI skulle dels minska riskerna för genomslag av enskilda aktörers kostnadsrapportering, dels öka incitament att begränsa kostnadsutvecklingen för ingående moment till en mer generell kostnadsutveckling i samhället.

### **Behov av att utforma upphandlingar på ett sätt som främjar konkurrens**

Utformning av upphandlingsdokument utgör grunden för vilken konkurrens som kan förväntas mellan såväl utförare av uppdraget som mellan vilka ingående lösningar som kan föreslås när nya bostäder ska uppföras. Därför är det viktigt att beställaren redan i förberedelserna krävställer i uppdrag till externa krävställare som konsulter och arkitekter att dessa ska verka för en fullgod konkurrens i den kommande byggentreprenadupphandlingen. För en väl fungerande marknad och effektiva upphandlingar även på sikt, är det också av vikt att följa upp både krävställningar i upphandlingsdokumenten och kommersiella villkor i byggentreprenadkontrakten, oavsett om det gäller till exempel miljökrav eller att rabatter och bonusar helt eller delvis ska komma beställaren till godo. Detta gäller för både privata och offentliga köpare av entreprenadtjänster.

Beställare som omfattas av LOU bör ha i åtanke att en hänvisning till en produkt med tillägget att likvärdiga lösningar accepteras, riskerar att agera styrande mot den exemplifierade produkten och ska i princip endast göras när det inte går att beskriva funktionen. I upphandlingar och situationer då själva funktionen krävställs möjliggörs för anbudsgivare att själva göra produktvalet utifrån bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Detta gäller även för byggherrar som inte omfattas av LOU, men som kan antas ha samma incitament att minimera ingående kostnader.

För upphandlare som strävar efter effektivitet och väl fungerande konkurrens i upphandlingar finns stöd att hitta på bland annat Upphandlingsmyndighetens webbplats, som även kan vara till nytta för aktörer som inte omfattas av LOU.

### **Behov av förändrat attitydförhållande och arbetssätt kring standardisering av bostadsbyggande**

Konkurrensverkets utredning visar att det finns flera möjliga angreppssätt för att sänka kostnaden för nya bostäder. Ett av dessa är ett förändrat attitydförhållande och arbetssätt kring standardisering av bostadsbyggande.

Att tillämpa ett standardiserat produktionssätt vid byggnation av bostäder kan leda till effektiviseringar av inköp, bättre framförhållning och planeringsmöjligheter, större transparens mellan byggprojekt och färre osäkerhetsfaktorer som ökar kostnaderna. Branschföreträdare har framfört till Konkursverket att en industrialiserad byggprocess är en av de främsta möjligheterna att begränsa kostnadsutvecklingen för byggmaterial och främja ett utvecklat byggande för grupper i samhället med lägre betalningsförmåga.

Genom att i högre grad utnyttja de alternativ kring seriebyggda hus som finns redan i dag, skapas en möjlighet för byggherrar att få en tydligare bild av kostnaderna för slutförda projekt. Det är tack vare tidigare erfarenheter lättare att sänka kostnader när samma hustyp uppförs flera gånger. Andelen kostnader hänförliga till ÅTA kan också minska när ett bostadshus uppförs i serieproduktion och kan inför nästa projekt inkluderas i upphandlingen redan från start. Serieproduktion kan ge fördelar i synnerhet för byggherrar som har ett informationsunderläge gentemot entreprenörer, men även för de entreprenörer som specialiserar sig på uppförandet av seriebyggda hus, vilka då kan konkurrera genom snabbare byggtider och effektivare inköp för att lämna vinnande anbud.

Byggherrar i såväl den offentliga som privata sektorn har möjlighet att driva utvecklingen av standardiserat byggande genom avrop från de ramavtal för serieproducerade hus som bland annat Sveriges Allmännyttta och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillhandahåller.

Konkurrensverket uppmanar därför de kommuner som i dag inte har en fastställd strategi inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar, att utreda förutsättningarna att uppföra hus av standardiserad karaktär. Regeringen har också lämnat en lagrådsremiss med förslag om reglering om certifierade byggprojekteringsföretag, som föreslås träda i kraft 1 augusti 2022. Syftet är att öka förutsägbarheten för byggherrar som önskar återanvända lösningar från tidigare projekt och minska utrymmet för lokala särtolkningar av PBL och BBR.<sup>5</sup> Ett ändamålsenligt regelverk om detta bör förbättra kommunernas förutsättningar att bidra till ett ökat inslag av standardiserat byggande.

### **Behov av nya verktyg för konkurrenstillsynen**

På vissa marknader för tillverkning eller försäljning av byggmaterial är marknadskoncentrationen hög, pristransparensen för kunderna låg och konkurrensen begränsad. Företag med stark marknadsställning kan under vissa omständigheter behålla sin position och upprätthålla marknadsstyrka. Konkurrensproblem som beror på marknadsstrukturer och som inte kan åtgärdas med befintlig förbudslagstiftning kan utgöra hinder för väl fungerande marknader.

Konkurrensverket bedömer att det finns behov av att överväga vissa kompletteringar i det svenska konkurrensrättsliga regelverket: dels ett kompletterande flexibelt verktyg som möjliggör för tillsynsmyndigheten att korrigera konkurrensproblem som i dag inte täcks av befintlig förbudslagstiftning, dels öka möjligheterna för Konkurrensverket att upptäcka icke-anmälningsskyldiga, men potentiellt problematiska, företagskoncentrationer.

Marknader som karaktäriseras av starkt dominerande företag eller branschövergripande beteenden som skadar marknadernas funktion riskerar att leda till svåra komplikationer för hela samhällssektorer. Ett nytt flexibelt verktyg för konkurrensfrämjande åtgärder, som komplement till befintliga konkurrensregler, skulle göra det möjligt att bättre hantera situationer där bristande konkurrens leder till marknadsskador, även innan dessa uppstår. Ett sådant verktyg skulle vara inriktat på att identifiera orsakerna till konkurrensproblemen och göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att komma till rätta med dessa med hjälp av framåtriktade åtgärder, även när orsakerna inte är enskilda företags beteenden. Verket skulle exempelvis kunna användas för förbättrad information till kunder eller mer ingripande åtgärder om det skulle krävas för att förbättra marknadens funktionssätt. Det finns flera andra konkurrensmyndigheter i Europa som har eller kommer att få sådana konkurrensrättsliga verktyg som inte är sektorspecifika.

---

<sup>5</sup> Lagrådsremissen *Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbar byggprocess*, 16 september 2021.

Konkurrensverket kan i vissa fall ålägga företag att anmäla koncentrationer som inte är anmälningspliktiga, men det förutsätter bland annat att Konkurrensverket får kännedom om dessa. Som beskrivs i rapporten har Norge och Island, för att säkerställa att potentiellt skadliga förvärv inte passerar obemärkta, möjlighet att ålägga företag i särskilt utsatta branscher att informera<sup>6</sup> konkurrensmyndigheten om förvärv även om de inte är anmälningspliktiga. I Norge har möjligheten använts inom bland annat marknader för cement och lås. Konkurrensverket ser ett behov av att kunna ålägga företag informationsskyldighet om förvärv för att kunna identifiera, och vid behov pröva, förvärv av mindre företag i redan koncentrerade branscher.

Båda de behov som Konkurrensverket har identifierat och som beskrivs ovan kräver kompletterande bestämmelser i konkurrenslagen eller annan författning.

### **Behov av fortsatt utredning**

I december 2021 uppdrog Konkurrensverket åt en fristående forskare att undersöka hur skillnader i och tillämpning av upphandlings- och entreprenadrätt påverkar utformning och utfall av avtal. Uppdraget innebär att kartlägga hur privata och offentliga byggherrar arbetar med upphandling som verktyg och de processer som sker under entreprenaden som kan påverka kostnadsutfallet. Konkurrensverket ser en möjlighet att lärdomar om för- och nackdelar kan dras från erfarenheter som de olika typerna av byggherrar bidrar med.

Vidare finns det enligt Konkurrensverkets mening ett behov att utreda om, och i så fall hur, kostnadsindex (företrädesvis Entreprenadindex) inom byggsektorn kan utformas på sådant sätt att de på ett korrekt sätt representerar den faktiska utvecklingen av kostnader även vid få aktörer på marknaden. På grund av att kostnadsindexen används bland annat för att reglera kostnader i entreprenader och ligger till grund för prognoser och investeringsbeslut inom både privata och offentliga verksamheter är det viktigt att det, inom rimliga ramar, går att förlita sig på dem. Därför bör en sådan utredning undersöka i vilken utsträckning index motsvarar en marknadsmässig representation av prisutvecklingen för de ingående indexkategorierna. Utredningen bör om det föreligger avvikelser föreslå åtgärder för utformningen av indexprodukterna som säkerställer att de korrekt representerar faktisk kostnadsutveckling.

Konkurrensverket konstaterar också att det finns ett behov av att utreda möjligheten att göra den grunddata som används i de olika miljöbedömningssystemen tillgängliga utanför de databaser miljöbedömningssystemen själva tillhandahåller. Det kan ske exempelvis som öppna data, vilket skulle minska inträdesbarriärerna på marknaden för bättre fungerande konkurrens och möjliggöra att information samlas och sprids på ett effektivt sätt.

---

<sup>6</sup> En informationsplikt innebär inte en skyldighet att inge en fullständig anmälan av en koncentration, men ger konkurrensmyndigheten en möjlighet att bedöma om en anmälan och prövning är påkallad.



## Summary of issues and suggestions

Because building materials prices have contributed to dramatically increased construction costs in recent years, the government in the spring of 2020 tasked the Swedish Competition Authority with investigating competition in the Swedish building materials industry. The investigation has focused on if there are competitive issues in the markets for building materials or in adjacent markets of strategic importance.

The building materials industry consists of several different submarkets characterised by heterogenous products and a large range of goods. The products pass several types of actors operating in different parts of the production and distribution chain, such as manufacturers, importers, wholesalers, traders, installation undertakings, contractors and building material retailers, etc. Further, the government, municipalities and other stakeholders, such as architects and consultants in charge of design of procurement documents<sup>7</sup> for new residential buildings, have a large influence over the design of buildings, which both directly and indirectly affect cost of building materials. These products, stakeholders and rules create a complex system for production of residential buildings in various forms. The municipalities have a key role in this context, as they are in charge of both provision of residential buildings and matters related to construction itself, through application and supervision of the Planning and Building Act (2010:900), the construction rules of the Swedish National Board of Housing, Building and Planning and sales or letting of land (matters relating to options for land use).

The entity that will ultimately use the residential unit, whether as the owner of a cooperative apartment or as a tenant, has very little influence over how the residential unit is designed as regards materials, unlike what is the case on many other product markets. Markets with effective competition are often characterised by a strong, consumer-driven developmental pressure. This is not the case for the market for construction of residential buildings, as what is to be constructed and how is determined far before the user or consumer of the residential unit becomes involved.

In its report, the Swedish Competition Authority concludes that there are challenges to effective competition on markets that encompass building materials, from the manufacturing of building materials to the completion of new residential units. The competitive conditions in the relevant markets seem to have a significant impact on the price development for building materials. Some important product markets are characterised by limited competition, but the report also highlights a number of other factors that affect the conditions for competition and effective pricing.

### **The pandemic contributed to a dramatic price development for some materials**

The cost development for building materials has been affected by the COVID-19 pandemic, which has affected both Sweden and the rest of the world. Globally, COVID-19 had a large impact on many parts of society in 2020 and 2021. One of the sectors affected was heavy industry, which predicted long downtimes as a result of decreased demand. This caused many global manufacturers of materials necessary for the construction industry to close

---

<sup>7</sup> The term procurement document refers to any document that a contracting authority uses to describe and establish the content of a procurement, in accordance with Chapter 1 Section 23 of the Public Procurement Act (2016:1145). In this report, the term also refers to the corresponding documents in construction works not encompassed by the Public Procurement Act.

down operations and prebooked container deliveries were cancelled. Contrary to most expectations, the construction industry experienced high demand during the lockdowns enforced in many countries. Closed manufacturing plants and interrupted global logistic chains contributed to decreasing the supply of important materials, like wood and steel. One of the effects of the pandemic was a strong increase in the prices for several strategic building materials in large parts of the world.

The wood and steel industries are important for the overall function of the construction industry, as construction components made of these materials are used in almost all residential building construction. Wood and steel are products that are often traded on international markets and global trading patterns affect both the availability and the pricing of these materials. Wood is produced in large quantities in Sweden, but a significant percentage is exported, which impacts national pricing. Steel products intended for use in construction are mainly manufactured abroad, and imported, meaning that the prices of such products are largely set based on international supply and demand. During the pandemic, these materials have been subject to significant price fluctuations, largely caused by interruptions in international value and trade chains. The wood industry, in particular the sawmill segment, has also undergone a consolidation phase.

### **General description of issues**

The increasing costs of building materials are largely the result of a combined effect of several industry-wide issues. The Swedish Competition Authority has identified a number of factors that are assessed as being central to the competition situation for building materials and new residential buildings in Sweden. These include limited competition in the building materials industry and the construction industry as whole. Other factors contributing to inefficiencies on the market include *low productivity*, *low target group variation* and a *volatile pace of construction*. These issues are also closely interlinked and reinforce each other. Taken as a whole, this creates a market situation where the possibilities to counteract the increasing costs of new residential buildings are limited.

In comparisons of various statistical indices, the cost of building materials has been shown to increase faster than the general price development in society. This impacts also on parties aiming to build more economical housing, as input goods are increasing in price and the possibilities to choose alternative solutions are limited.

The Swedish Competition Authority has performed a comparison of the costs for materials in Sweden and other comparable countries. When the cost development for building materials is related to inflation over time, Sweden stands out relative to other countries. The cost development for building materials appears to be a result of national market conditions, rather than factors in the rest of the world. It is also relatively expensive to construct residential buildings in Sweden, although price levels are similar in comparable countries. However, there are no detailed data available, making it hard to draw any other firm conclusions.

*Low productivity* is something that has long characterised the Swedish construction industry. While there are indications that the construction industry is working to increase productivity, the industry is falling behind other industries. Residential building construction is currently often organised as unique projects, with low levels of knowledge transfer to subsequent projects. This also means that it is hard to build effective structures for materials procurement and competence development of the workforce. The focus on

unique projects also creates long lead times in land and planning processes, where buildings need to be evaluated in each step, every time a similar project is undertaken.

*Low target group variation* refers to the fact that the supply of new residential buildings largely serves to meet the demand in the group of prospective owners or tenants with high incomes. There is a strong demand for residential buildings in many parts of society, but the profitability of constructing residential buildings to meet the demand in higher price segments is greater than that in lower price segments. Therefore, the resources on the market are mainly aimed at satisfying that part of the market first. Constructing residential buildings in higher price ranges in attractive areas also results in more expensive materials being used for interiors and fittings. The higher price levels on residential units also decreases the incentive to lower other purchasing costs, as the margins can be higher. The fact that more expensive residential units are built with more expensive materials is confirmed by several industry representatives as a partial explanation for increased product costs.

The construction industry is sensitive to the economic climate and produces high output in periods of economic expansion when demand is high in financially strong groups in society. For this reason, the residential buildings constructed are mainly aimed at the higher price segments. Residential buildings in lower price segments would be more suited for construction in periods of recession, when more production resources are available and demand in strong consumer groups is lower.

*A volatile pace of construction* is an obvious phenomenon in the construction industry and another example of how sensitive the industry is to the economic climate. Currently, almost as many new residential buildings are being constructed as in the beginning of the 1990s, but they are expensive and the demand among groups with lower incomes cannot be met to a sufficient extent. The pace of construction has increased by over 250 percent in ten years. On a market with limited resources, which should be able to adapt to recessions, it is often hard to streamline and save money when the next residential unit has to be constructed in the middle of an expansion period.

Socioeconomically, it would be reasonable to sustain the pace of construction at a stable level by providing expensive residential buildings during periods of economic expansion and shifting to construction of more cost-effective residential buildings during recessions. In this way, streamlining of purchasing chains for materials and other resources could be planned for the long term and bottlenecks in production could be avoided. The producers of building materials would get better conditions for planning manufacturing or new establishment of production facilities.

### **It is uncertain if price statistics give a fair representation of cost development for building materials**

The Swedish Competition Authority has not been able to determine if the index for cost development of building materials mirrors the actual cost development for building materials. The fact that the costs for building materials are high is often mentioned in discussions regarding production of residential buildings in Sweden. The general view of increased costs of building materials is largely based on a number of index products, measuring the price development for a range of goods. Having indices based on reported price data from market players, rather than on transaction data, creates two interlinked challenges.

The first challenge consists of determining if the indices give a fair representation of the cost development for building materials. Stakeholders have consistently expressed to the Swedish Competition Authority that these indices do not match the costs they themselves have experienced in their operations. The view that indices in some cases do not reflect reality is also reinforced in a follow-up study performed by the Swedish Competition Authority after an acquisition in the district heating pipe industry. The follow-up study showed that several entities had experienced price changes mainly connected to changes in the cost for labour and raw materials.<sup>8</sup>

Another challenge is that the indices in themselves can increase the costs for building materials. This is because the underlying data are reported by the industry stakeholders themselves, and the indices are used as a basis in contract negotiations. As a result, there is a risk that the entities provide exaggerated pricing information and then refer to the inflated index to get better margins on building materials from their clients. Indexing cost changes based on central indices for raw materials or energy prices seems to be a better option than connecting contracts to indices based on self-reported data from one or a few market participants.

A price index for building materials based on transaction data, rather than self-reported data, would give an idea of the actual cost development. This would make the statistics more reliable. Currently, Statistics Sweden uses transaction data for the types of goods for which sufficient numbers of transactions take place. An example of a category in the index for construction works that is based on transaction data is that for fitting materials for electrics, plumbing and HVAC.<sup>9</sup> In many other categories, such as plaster and mineral wool, the indices are based on reported price levels.

### **Several important building material markets have high levels of market concentration**

One of the markets that has been studied is that for cement, which is characterised by very high concentration. There are also thresholds to entry for new players wanting to produce cement in Sweden. Producing cement requires large investments in fixed assets and licenses from relevant authorities, as mining limestone can entail significant effects on the environment and climate. Importing cement also requires large investments, including in storage and distribution facilities. Currently, imports represent about 15–20 percent of the market. In the long term, there may be possibilities for new undertakings to enter the cement market to decrease the current levels of concentration, most likely through increased imports.

There are also other building material markets characterised by high concentration, such as the markets for mineral wool, plaster and lock products.

From a competition perspective, there are drawbacks to very high levels of market concentration. Typically, highly concentrated markets carry a risk of higher prices and low levels of innovation, compared with markets characterised by effective competition. Dependence on individual undertakings with very high market shares can also lead to other market issues, such as delivery problems in case of production downtime.

---

<sup>8</sup> The Swedish Competition Authority (2021) *The Swedish Competition Authority's supervision operations 2020*, Report series 2021:2 p. 79–81.

<sup>9</sup> HVAC stands for heating, ventilation and air conditioning.

### **The wholesaler market for fitting materials is also highly concentrated**

The market for sale and distribution of fitting materials for electrics, plumbing and HVAC aimed for use in newly produced buildings is highly concentrated. The market for wholesaler services in HVAC and plumbing appears to encompass two large players, while the number of market players among electrics wholesalers is somewhat larger. Some sales occur within the construction industry and from smaller wholesalers, but the larger players are those providing the majority of the products used in construction of new residential buildings. Other players are mainly retailers of products offered on the refurbishment market.

The wholesalers decide, among other things, which products and brands to keep in stock, and thus which products will be available to the contractors and installation workers constructing new residential buildings. Because of the wholesalers' central and crucial role, they have the possibility of effectively negotiating with manufacturers to get competitive prices. Despite wholesalers being large purchasers of materials, it is not always the case that they, at the time of sale, are the player offering a certain product at the lowest price. This has been mentioned by many parties participating in the investigation. That wholesalers can have higher pricing than construction traders, for instance, is related to their offering a one-stop shop, with well-developed customer service and distribution directly to construction sites.

There are few indications that new players would be able to enter the wholesaler market or that the high levels of concentration currently characterising the market will change within the foreseeable future.

### **Procurement is not always used in a way that lowers prices**

The costs for constructing new residential buildings, measured as the price per constructed square meter of living space, have increased for a long time. The trend is the same for both private and public sector constructing entities.

When entities in the public sector perform procurements, the Public Procurement Act (2016:1145) applies. Apartments constructed within the framework of publicly procured construction projects are annually behind around one fifth of the total production of residential apartments in multifamily residential buildings. A significant difference between construction works and other public purchases is the existence of standard contracts for various kinds of works, regulating the commercial conditions. The frequent usage of standard contracts also likely means that construction works are regulated in similar ways, irrespective of if a client is from the public or private sector.

The Swedish Competition Authority's review of procurement documents for new construction of residential buildings shows that there are significant differences in how procurements are evaluated and which works contracts are applied. The review also shows that works which are evaluated and compensated under fixed price contracts have become more common and that the proportion of works being compensated under cost plus contracts has shrunk. At the same time, some procurement documents, in particular those with so-called cost plus remuneration structures, do not involve evaluation based on price to the same extent. Not evaluating tenders based on price creates a risk that the constructing entity incurs higher costs than expected.

Steering of product choices is another area that might lead to flawed competition in procurements. The Swedish Competition Authority's investigation indicates that large parts of the construction industry hold the opinion that detailed requirements specifications, which are prescribed in procurements, are an obstacle to effective competition and an effective procurement process. Prescriptions and exemplification of products in procurement documents can steer the product choices made in various construction projects, meaning that the materials costs will be of secondary importance. Further, it has come to light that procurement documents are designed in a manner that limits the contractors' possibilities to propose alternative solutions or products.

The Swedish Competition Authority's analysis of procurement documents shows that a significant proportion of the documents specify certain products or brands, noting that equivalent alternatives are accepted. Despite the wording on equivalent alternatives, the specification of certain products and brands will likely serve to steer choices, with tenders rarely deviating from the specifications. As the remuneration for the prescribed product proposal is often a percentage on the price, there is no incentive to suggest alternative products or solutions that are more cost-effective.

The responsibilities of public authorities include ensuring that the supporting documents for procurement of residential buildings are designed in accordance with the procurement legislation, even if external entities assist in requirements specification. Thus, it is not sufficient to design procurement documents with examples of products or brands and a waiver that equivalent alternatives will be accepted, in order for the goals of competitive procurements and function-based requirements to be considered achieved. Such wordings will also largely steer the choices and pricing proposals presented in tenders.

Steering toward specific suppliers may lead to decreased competition and increased costs. The Swedish Competition Authority's investigation has only encompassed constructing entities with a duty to make procurements in accordance with the Public Procurement Act, but it is our assessment that such actions likely occur also among constructing entities in the private sector.

Another issue is that tender evaluations are often made based on hourly work rates. This creates incentives to compete on unsound terms in procurements and might favour undertakings that do not actively pay social fees or in other ways skew pricing to their benefit in a way that damages the market. This will result in undertakings that want to do the right thing and adhere to applicable legislation being forced to present tenders at a price below the actual cost of work, instead compensating for the lost income through hidden product incomes, for instance through various forms of discount systems. See more on this below.

### **Remuneration contracts may obscure materials costs**

There are many different types of contracts regulating the forms of remuneration between the client and the contractor. The contract type has a significant impact on the design of the procurement of new residential buildings, which in turn creates differing conditions for cost regulation of incoming building materials, among other things.

When the remuneration form cost plus is used, the contract usually states that the contractor will be compensated for products used based on the full costing principle. The contractor will report invoices or other supporting documents, which are compensated by the client with an agreed percentage added on for administrative costs and profit. This might appear

to be a transparent solution, but requires that the materials and hours worked specified in invoices match the actual costs of the contractor.

One common opinion presented at the meetings the Swedish Competition Authority has had with industry representatives is that cheating is common when the remuneration form cost plus is used, as regards the numbers of work hours and materials charged to the client. A lack of reviewing on the part of the client and contracts where materials are charged based on the full costing principle create the expectation that the invoiced sums are the actual costs for products used, as there is usually a standard clause stating that any discounts or bonuses that the contractor gains upon purchase shall be passed on to the client. The Swedish Competition Authority has found that reviews of invoices vary greatly between different purchasers, and it is relatively simple for a contractor to charge more than the actual work hours or materials costs. The result of the lack of reviewing and transparency is that the purchaser's cost increases, without the cause of this being made visible.

The fixed price contract is a type of contract serving to deal with the uncertainty factor that is inherent to projects remunerated using a cost plus model. Fixed price contracts mean that residential buildings are procured at prices set in advance. The Swedish Competition Authority's investigation indicates that works with fixed price contracts have become more common. One of the reasons for this is likely the uncertainty that cost plus models can entail as regards the final cost of a project.

While fixed price contracts have become more common in procurement, there are problematic elements that create uncertainty because of the procurement parts subject to changes, additions and amendments (CAAs<sup>10</sup>). Contracts on remuneration for CAAs vary, but often result in a situation with short times for evaluation and payment based on the full costing principle. The costs for CAAs can make up one fifth of the total costs for a project, thus corresponding to a significant portion.

There is a risk that CAAs are used to hide the true price of a procurement, for instance by having larger materials costs included in the framework of CAAs, instead of in the initial tender evaluated in the procurement.

### **Some forms of discounts and remuneration contracts prevent effective pricing**

Various forms of discounts have a long history in the construction industry and they can serve many purposes, including creating loyalty so that a purchaser makes as many of its purchases as possible from a single supplier. Beyond regular purchasing discounts, which lead to a lower price, there are also retroactive discounts, which are repaid after purchases have been made. Retroactive discounts are the type of discount that create the most problems on the market, as they are seldom reported as a part of the cost for a construction project. Discounts can also – especially if they are granted post facto, without the knowledge of the purchaser or client – lead to corrupt business behaviours, increasing the risk that a supplier is selected based on the size of the retroactive compensation, rather than based on having the most suitable solution.

---

<sup>10</sup> CAAs – CAAs is an abbreviation of Changes, Additions, and Amendments. These are tasks that are added to or removed from the original contract in the form of changes, additions or deviations (tasks formerly agreed upon, but ultimately not needed).

Some forms of hidden discount systems that the Swedish Competition Authority has identified as common in the construction industry might obstruct effective pricing and do not reach the constructing entities. The contract between the constructing entity and the contractor is often based on an agreement that the cost for materials used shall be charged at the contractor's cost for the products, with a percentage added on for administrative costs and profit. The purchasing of building materials is often performed through wholesalers offering retroactive repayments not reported on the invoices that the contractor presents to the constructing entity. The Swedish Competition Authority's investigation shows that systematic use of retroactive discounts occurs to an increasing extent in most parts of materials provision in the construction industry, not only among wholesalers.

Discount systems that in breach of the industry's standard contracts hide the costs for building materials, create breeding grounds for inefficiencies and market failures, leading to higher costs and decreased competition. Residential buildings constructed at higher costs lead not only to higher prices on the residential units, but also raised expectations on future price levels. Many other industries are seeing a development with increased price transparency and improved comparability, but this pattern cannot be seen in the markets for building materials. To achieve a functioning market and ensure that the different elements of each construction project are priced correctly, it is important that all parties involved are informed about the actual prices.

#### **Product assessments and certifications may increase costs**

Standards are an important component in the construction market, serving to ensure that the residential buildings constructed satisfy strict quality requirements as regards both sustainability and living standards. Anyone owning, maintaining or otherwise liable for a building needs to be able to trust that there will not be any unforeseen costs or consequences resulting from use of flawed methods or product choices. In this respect, standards serve a very important function and are used in the building and construction rules that the Swedish National Board of Housing, Building and Planning is charged with implementing through regulations and recommendations.

The harmonised standards drafted within the EU must, in accordance with the Building materials Regulation, have a CE marking and constitute statutory minimum levels for building materials. Standards at the EU level are intended to facilitate for manufacturers or retailers of building materials to compete on the inner market and for construction undertakings to take on assignments in other Union Member States, through harmonisation of products and work methods.

Private entities taking on a normative role by issuing labels, certifications and environmental assessments are a relatively new phenomenon. They often entail stricter requirements than those in the Swedish rules on construction. Generally, stricter requirements usually lead to increased costs, as fewer suppliers of products and services are approved or have the competence to adhere to the requirements in question. Environmental assessment systems and certifications of buildings can lead to better residential buildings, but they may also limit the options and suppliers of products available to a constructing entity, depending on how many manufacturers and suppliers are approved within the various systems.

There are also private initiatives with labelling and certification of building materials. Use of such private initiatives is not regulated in law, but the relevant parties can choose to include them in their contracts.



The voluntary product labels and certifications have become widespread and are requested by many stakeholders. When they are requested, they also serve a function that the parties involved consider to be valuable, but might lead to increased costs if they are used or applied unnecessarily. Extensive use of voluntary labels and certifications limits the number of eligible suppliers.

The Swedish Competition Authority's investigation has revealed that several industry representatives, in particular those active in manufacturing and distribution, feel that the number of grading, labelling and certification systems is too large. Aside from limitations on which products can be used, the large number of systems also creates a heavy administrative load for their organisations. They can also lead to decreased competitiveness for both foreign and small domestic suppliers, as these suppliers may lack the competence and resources to be registered and assessed in all the different systems, regardless of their products' quality.

## The suggestions of the Swedish Competition Authority

Below are the Swedish Competition Authority's suggestions to limit the issues described above and achieve changes that can result in better functioning markets.

### **A need for changed handling of discounts, remuneration conditions and index-regulated contracts in construction works**

Within the construction industry, retroactive and hidden discount systems that do not benefit the purchaser damage effective pricing on the market and may increase the probability of corrupt business relationships. Often, the discounts seem to benefit intermediaries, rather than purchasers. These are commercial terms in the hands of the contract parties themselves, where actions in the form of regulation are typically not appropriate. While the matter of discounts is partially regulated in existing standard contracts, this is apparently insufficient to deal with these issues.

The Swedish Competition Authority encourages the building materials industry to ensure that the standard contracts used are designed in a clear way that decreases the risks which may follow from retroactive remuneration or hidden discounts. Transparency is a prerequisite for sharing the discounts in a competition-neutral manner. The responsibility for making such changes falls upon the market players.

The Swedish Competition Authority's message to purchasers is to make clear to the contractor chosen to perform a construction project that all discounts, including retroactive remuneration in the form of annual turnover bonuses and the like, are to be reported and benefit the purchaser, in accordance with the contract. A reasonable alternative is to, already in the procurement phase of a project, require that the contractor report retroactive and hidden discounts and at that stage choose the project supplier offering the more economical service. If the contract is not honoured by either party, legal action is possible. It is the view of the Swedish Competition Authority that public purchasers here have a possibility to drive development toward contracts being honoured by both contract parties.

Based on the uncertainties that the Swedish Competition Authority has identified in the index for construction works, our view is that the index covering building materials should be used with caution in indexing of contracts. A careful assessment should be made of if it is reasonable to connect cost development to index series devised based on data from a few undertakings. If possible, indexing of costs should be done against broader indices, such as relevant raw material costs or the consumer price index (CPI). Indexing contracts against CPI would both limit the risks of individual players' cost reporting having a disproportionate effect and increase the incentive to limit cost development on the included components to a more general cost development in society.

### **A need to design procurements in a way that promotes competition**

The design of procurement documents is the basis for the competition that can be expected between both potential contractors and the solutions that can be suggested for the construction of new residential buildings. Therefore, it is important that the purchaser already in preparations requires of external parties involved in requirements specification, such as consultants and architects, that they strive to ensure effective competition in the future procurement for construction works. To ensure a well-functioning market and effective procurements in the long term, it is also important to follow up both requirements specifications in procurement documents and commercial terms in construction works contracts, whether related to environmental requirements or that discounts and bonuses should partially or entirely benefit the purchaser. This applies to both private and public purchasers of construction works.

Purchasers encompassed by the Public Procurement Act should bear in mind that reference to a product with a note that equivalent solutions are accepted may have a steering effect toward the exemplified product, and should only be used when the function cannot be described. In procurements and situations when the requirement is worded as being for the function per se, this enables for tenderers to make a product choice based on the best price-quality ratio. This applies also to constructing entities that are not encompassed by the Public Procurement Act but that can be assumed to have the same incentives for minimising incoming costs.

For procuring entities striving for efficiency and well-functioning competition in procurements, there is support on the website of the National Agency for Public Procurement, which can be useful also for entities not encompassed by the Public Procurement Act.

### **A need for a changed attitude and work method in standardisation of construction of residential buildings**

The Swedish Competition Authority's investigation shows that there are several possible approaches for decreasing the costs of new residential buildings. One is a changed attitude and work method for standardisation of construction of residential buildings.

Applying a standardised production method in the construction of residential buildings can lead to streamlining of purchasers, improved possibilities of anticipation and planning, more transparency between construction projects, and fewer uncertainty factors increasing costs. Representatives of the industry have expressed to the Swedish Competition Authority that an industrialised construction process has the best possibilities to limit the cost development for building materials and promote more construction for societal groups with lower incomes.

Increased use of the currently existing alternatives on serially produced buildings would increase the possibilities for constructing entities to get a clearer idea of the costs for complete projects. Based on past experience, it is easier to lower costs when the same type of building is constructed multiple times. The proportion of costs attributable to CAAs can also decrease when a residential building is constructed in series and such CAAs can be included from the start in procurements for subsequent projects. Serial production can provide benefits to constructing entities, which have a weaker position than contractors as regards information, but also to the contractors specialising in construction of serially produced buildings, as they can compete with faster construction and more effective purchases and thus present winning tenders.

Constructing entities in both the public and private sectors have the possibility to drive development of standardised construction through contract awards based on the framework agreements for serially produced buildings that Public Housing Sweden and the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) provide.

The Swedish Competition Authority therefore encourages the municipalities that do not currently have an established strategy within the framework of their responsibility to provide residential buildings, to investigate the possibilities of constructing buildings of a standardised type. The government has also referred a proposal to the Council on Legislation for consideration, including suggestions on regulation on certified construction design undertakings, proposed to enter into force on 1 August 2022. The aim is to increase predictability for constructing entities that wish to reuse solutions from past projects and decrease the scope for local interpretation of the Planning and Building Act and the construction rules of the Swedish National Board of Housing, Building and Planning.<sup>11</sup> An appropriate regulation on this would improve the municipalities' abilities to contribute to an increased proportion of standardised construction.

### **A need for new tools for competition supervision**

On certain markets for manufacturing or sale of building materials, the levels of concentration are high, price transparency for clients is low, and competition is limited. Undertakings with a strong market position can under certain circumstances use this position to retain their power on the market. Competitive issues related to market structures, that cannot be rectified with the existing prohibitive legislation, can be obstacles to well-functioning markets.

In the view of the Swedish Competition Authority, there is a need to consider certain additions to the Swedish competition law regulations: a flexible supplementary tool enabling for the supervisory authority to correct the competitive issues that are not currently covered by prohibitive legislation, and increased possibilities for the Swedish Competition Authority to uncover concentrations that need not be notified, but that are potentially problematic.

Markets characterised by dominant undertakings or industry-wide behaviours that damage the functionality of said markets can cause severe complications that affect entire sectors of society. A new, flexible tool for actions to promote competition, as a supplement to the existing competition rules, would make it possible to better manage situations where a lack of competition causes damage to the market, even before this occurs. Such a tool should be focused on identifying the causes of competition issues and enabling for the supervisory

---

<sup>11</sup> Proposal referred to the Council on Legislation for consideration, *Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbar byggprocess*, 16 September 2021.

authority to counteract them through future-oriented actions, even when the causes are not related to the behaviours of any individual undertakings. The tool could, for example, be used to improve information to customers or for more encroaching actions, if necessary to improve the function of the market. There are several other competition authorities in Europe that have or will soon have such competition law tools, which are not industry-specific.

The Swedish Competition Authority can in some cases oblige an undertaking to report concentrations even where there is no duty of notification, but this requires that the Swedish Competition Authority has information thereon. As described in the report, Norway and Iceland have the possibility to oblige undertakings in particularly exposed sectors to inform<sup>12</sup> the competition authority of acquisitions even if there is no duty of notification, in order to ensure that potentially damaging acquisitions are not overlooked. In Norway, this is used in the markets for cement and locks, among others. The Swedish Competition Authority sees a need to be able to place undertakings under a duty of notification on acquisitions, in order to identify and – if necessary – assess acquisitions of smaller undertakings in industries that already suffer from concentration.

Both the needs identified by the Swedish Competition Authority and described above require supplementary provisions in the Competition Act or other legal instruments.

### **A need for further investigation**

In December 2021, the Swedish Competition Authority tasked an independent researcher with investigating how differences in and application of procurement and works law affect the design and outcome of contracts. The task includes mapping how private and public constructing entities work with procurement as a tool and how the processes occurring during construction works can affect the cost outcome. The Swedish Competition Authority sees a possibility that lessons regarding benefits and drawbacks can be learned from the experiences that the different types of contracting entities contribute with.

Further, it is the view of the Swedish Competition Authority's that there is a need to investigate if, and how, a cost index (such as the index for construction works) in the construction industry could be designed to correctly represent the actual development of costs, even when there are few players on the market. Because cost indices are used – among other things – to regulate the costs in construction works, and are the basis for forecasts and investment decisions in both public and private operations, it is important that they are reasonably reliable. Therefore, any such investigation should study the extent to which the indices fairly represent the market price development of the included index categories. The investigation should, if any deviations are uncovered, suggest actions regarding the choice of index products to ensure that these correctly represent actual cost development.

The Swedish Competition Authority also concludes that there is a need to investigate the possibility of making the underlying data used in various environmental product assessment systems available outside the databases that the assessment systems provide. This could be done for instance in the form of open data, which would lower the thresholds to entry on the market, leading to more well-functioning competition, and facilitate effective collection and dissemination of information.

---

<sup>12</sup> A duty to inform is not a duty to present a complete notification of a concentration, but gives a competition authority the possibility to determine if notification and evaluation are called for.

# 1 Inledning

Byggekostnaderna har ökat snabbt under ett antal år och byggmaterial har stått för nära hälften av ökningen. De ökade kostnaderna för byggmaterial indikerar att det kan finnas konkurrensproblem och att det därmed finns behov av att få ökad kunskap och förståelse för konkurrenssituationen i byggmaterialindustrin. Mot den bakgrunden gav regeringen 2020 Konkurrensverket i uppdrag<sup>13</sup> att utreda och kartlägga konkurrensen i de branscher inom byggmaterialindustrin som är av strategisk betydelse för bostadsbyggandet.

## 1.1 Närmare om uppdraget

I regeringens uppdrag till Konkurrensverket preciseras ett antal aspekter på konkurrensen inom byggmaterialindustrin som särskilt ska belysas:

- marknadskoncentration
- prisbildning
- vertikal integration
- internationell integrering
- köpar- och säljarmakt
- val av byggmaterial.

Utöver detta ska Konkurrensverket genomföra en internationell utblick för att kartlägga hur konkurrensmyndigheter i andra länder arbetar med konkurrensrättsliga frågor inom byggmaterialindustrin. Ett särskilt fokus ska riktas mot konkurrensmyndigheter inom framför allt EU.

Konkurrensverket ska vidare analysera på vilket sätt standarder och krav på märkning och certifiering har påverkat konkurrensen.

Konkurrensverket ska vid utförandet av uppdraget fokusera på de delmarknader och produktgrupper som är av strategisk betydelse för bostadsbyggandet. Om myndigheten konstaterar att det finns starka samband med andra branscher, ska myndigheten även redogöra för hur dessa branscher påverkas av konkurrenssituationen för byggmaterial. Strategiska delmarknader och produktgrupper kan vara viktiga på grund av sin storlek eller på grund av att de producerar insatsvaror som är nödvändiga för byggindustrin. Mindre delmarknader och produktgrupper kan komma att bli strategiska på sikt som en konsekvens av till exempel den tekniska utvecklingen. Även dessa typer av delmarknader kan därför ses som strategiska.

Konkurrensverket ska vid behov lämna förslag på åtgärder för att förbättra konkurrensen i byggmaterialindustrin.

---

<sup>13</sup> Regeringsbeslut *Uppdrag att utreda konkurrensen i byggmaterialindustrin*, Fi2019/01158/BB Fi2020/01393/BB, 26 mars 2020.

## 1.2 Konkurrensverkets utgångspunkter och inriktning

Konkurrensverkets uppdrag är att verka för effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna, samt för en effektiv upphandling till nytta för allmänheten och marknadens aktörer.

Med utgångspunkt i att uppdraget avser bostadsbyggande har Konkurrensverket inriktat analysen till nybyggnation av lägenheter i flerfamiljshus.

I genomförandet av uppdraget redovisar vi hur konkurrensen fungerar avseende ett antal viktiga byggmaterial som utgör betydande kostnader sett till bostadsbyggandet som helhet. Det handlar om byggmaterial som direkt berör tillverknings- eller försäljningsled och som svarar mot utpekade områden kring prisbildning, marknadsandelar, köpar- och säljarmakt samt vertikal integrering. De marknader som Konkurrensverket har studerat närmare är cement, betong, gips, trä, mineralull samt grossistmarknaden för installationsmaterial inom el och VVS.

Konkurrensen och prisbildningen av byggmaterial påverkas av fler delar än enbart marknadsförhållandena i tillverkningsledet eller försäljningsledet. Av den anledningen har hela processen från tillverkning till att materialet är installerat i en bostad tagits med i bedömningen med förhållningssättet att göra nedslag i de delar som bäst lämpar sig för åtgärder avseende förbättrad konkurrens.

Konkurrensverket berör även standarder, certifieringar och produktmärkningar genom att svara på direktivets fråga kring hur dessa faktorer påverkar konkurrensen för byggmaterial. Byggmaterialindustrin är i flera avseenden internationell, Konkurrensverket har därför utfört en internationell utblick genom att inhämta underlag från andra konkurrensmyndigheter i EU, och jämföra kostnadsläget och utvecklingen bland andra jämförbara europeiska länder.

Olika delar av marknaderna för byggmaterial kan utvärderas antingen direkt kopplat till byggmaterialindustrin eller genom att undersöka marknaderna och deras förutsättningar. En utvärdering kan också göras indirekt genom att undersöka de mekanismer som styr val av material, leverantör eller utformning av bostadsprojekt, vilket också innefattar upphandlingsutformning och byggbranschens utvecklingsprocesser. I avvägningen däremellan bedömde Konkurrensverket det mer relevant att välja det senare då konkurrensen och prisbildning av material förefaller ta form i fler situationer än enbart vid försäljningstillfället.

Marknadens funktion och vad som påverkar prisbildningen för byggmaterial på den aggregerade nivån av den samlade byggkostnaden för nybyggnation av ett flerbostadshus påverkas inte enbart av förutsättningarna för de enskilda ingående byggmaterialen och deras respektive marknadsförutsättningar. I arbetet med uppdraget har det blivit uppenbart att byggmaterial för nybyggnation av flerbostadshus generellt sett inte upphandlas separat, utan ingår som en del i upphandlingen av hela byggtreprenaden. Därmed kan inte byggmaterial studeras helt isolerat från hur upphandlingen av byggtreprenaden fungerar då även sådana aspekter som till exempel ersättningsformer och kravställning i upphandlingarna påverkar prisbildning och konkurrensen avseende byggmaterial.

Styrning av materialval inkluderas i analysen eftersom utformning av upphandlingsunderlag också har stor betydelse för marknadernas funktionssätt. Konkurrensverket anser därutöver att det funnits anledning att närmare undersöka förutsättningarna för ett ökat användande av standardiserade byggprocesser då marknadsstrukturen som råder ger svaga incitament för kostnadsbesparingar och kunskapsöverföring mellan projekt.

Till följd av slutsatserna i förevarande och tidigare rapporter har Konkurrensverket även funnit det motiverat att beskriva i vilka situationer konkurrensproblem kan åtgärdas genom myndighetens befintliga tillsynsverktyg samt att föreslå åtgärder som kan övervägas för att utöka möjligheterna att ingripa i branscher som präglas av strukturella konkurrensproblem.

## 1.3 Utredningsåtgärder och metod

Byggmaterialindustrin berör en mycket stor mängd aktörer som också är verksamma i fler delar av marknaderna för byggmaterial, och utredningsinsatserna som beskrivs nedan har utförts i syfte att erhålla en samlad bild över de i många fall komplexa strukturer som omgärdar ämnesområdena.

Utredningen har påverkats av coronapandemin genom att fysiska möten blivit svåra att genomföra och projektgruppen i stor utsträckning utfört arbete på distans. Möten och intervjuer med deltagande aktörer har uteslutande skett digitalt.

### 1.3.1 Statistikinsamling

Den statistik som används i rapporten är i huvudsak del av den offentliga statistiken som Statistiska Centralbyrån (SCB) samlar in. SCB har även bistått i arbetet med att identifiera relevanta data, som består av utdrag från Fastighetsprisindex (FPI), Entreprenadindex (EI), Bostadsprisindex (BPI), Producentprisindex (PPI) samt från Statistikdatabasens register om nybyggnation och prisutveckling.

Presentation av statistiken görs i förekommande fall i rapporten. För vissa uppgifter i statistiska produkter som Fastighetsprisindex och Entreprenadindex är antalet uppgiftslämnare få, vilket gör tolkningen av dessa svåra.

### 1.3.2 Förstudie

Genomförandet av uppdraget inleddes med en förstudie under första halvåret 2020 med syftet att identifiera relevanta metoder och utredningsspår. Förstudien genomfördes bland annat med i form av 12 telefonintervjuer<sup>14</sup> med aktörer i olika delar av byggbranschen.

---

<sup>14</sup> Telefonintervjuerna med tillhörande sammanställning genomfördes av Navet Consulting på uppdrag av Konkurrensverket.

### 1.3.3 Möten och intervjuer med aktörer med koppling till byggmaterialindustrin

I arbetet med uppdraget har underlag inhämtats från Boverket, Trafikverket, Statskontoret och Upphandlingsmyndigheten, huvudsakligen i form av erfarenhetsutbyte. SCB har bistått med statistikunderlag.

Konkurrensverket har under utredningen också inhämtat synpunkter från 54 marknadsaktörer. Detta har skett genom uppsökande arbete och även genom inbjudningar till organisationer via myndighetens nyhetsbrev.<sup>15</sup>

Aktörerna har representerat privata och offentliga företag, branschorganisationer och myndigheter. Aktörer som lämnat synpunkter om marknadernas funktion har varit:

Ahlsell, Beijer, Botrygg, Bravida, Byggherrarna, Byggherrrådet, Byggmarknadskommissionen, Byggmaterialhandlarna, Byggmaterialindustrierna, Byggvarubedömningen, Cementa, Dahl, Ekobrottsmyndigheten, Familjebostäder, Framtiden Bostadsutveckling, Gavlegårdarna, Golvbranschen, Installationsföretagen, Kalkylhjälp, Kesko, Knivsta kommun, Koppastaden, Kristianstadsbyggen, Lundagrossisten, Mitthem, Norgips, Optimera, Peab, Polisen, Rexel, Rikshem, Rockwool, Scandiavian Copper Association, Schwenk, Skanska, Stålbyggnadsinstitutet, Stångastaden, SundaHus, Svanen, Swedisol, Svensk Betong, Svensk Ventilation, Svenska Bostäder, Svenskt Trä, Sveriges Allmännytt, Sveriges Färg- och Limfabrikanter, Sveriges Kommuner och Regioner, Thomas Concrete, Tillverkningsbolag (anonymt), Trä- och Möbelföretagen, Träbyggnadskansliet, Veidekke, VVS-Fabrikanternas Råd och Wästbygg.

### 1.3.4 Två enkäter till företag i entreprenad- och installationsbranschen

Konkurrensverket har genomfört två webbaserade enkätstudier riktade till byggföretag respektive installationsföretag i el- och VVS-branschen.<sup>16</sup> Enkäternas syfte var att inhämta uppgifter från företag som är aktiva köpare och användare av byggmaterial, samt skapa en uppfattning om de påstådda marknadsproblemens omfattning.<sup>17</sup>

Enkäten till byggföretag riktades till företag registrerade inom SNI-koderna 41100 och 41200, med minst fem anställda. Totalt urval var 3 037 företag, varav 324 svarade på enkäten och resulterade därmed i en svarsfrekvens om 11 procent.

Enkäten till installationsföretag inom el- och VVS-branschen riktades till företag registrerade inom SNI-koderna 43210, 43221–43223 och 43229, med minst fem anställda. Totalt urval var 3 343 företag<sup>18</sup>, varav 338 svarade på enkäten, vilket resulterade i en svarsfrekvens om 10 procent.

Svarsfrekvensen är typiskt sett låg i enkätstudier som genomförs elektroniskt, vilket var förväntat. I båda enkäterna finns representation av respondenter för samtliga urvalsgrupper, vilket bedöms ge en god bild av de uppfattningar som finns bland marknadens aktörer.

---

<sup>15</sup> Konkurrensverkets nyhetsbrev 22 oktober 2020, 19 november 2020, samt 11 februari 2021.

<sup>16</sup> Insamlingen av data via webbenkäterna genomfördes av SKOP på uppdrag av Konkurrensverket.

<sup>17</sup> Undersökningen pågick mellan den 18 maj och 28 juni 2021.

<sup>18</sup> Bortfall om 22 företag som svarade att de inte hade verksamhet inom aktuell bransch.



### 1.3.5 Sammanställning av upphandlingsdokument i offentliga upphandlingar

Konkurrensverket har studerat 45 separata upphandlingar genomförda under 2019 och 2020. Urvalet av upphandlingarna har genomförts genom att först identifiera upphandlingar med CPV-kod 452113 eller 452147 över tröskelvärdet, vilket för byggentreprenader var cirka 55 miljoner svenska kronor den 1 januari 2020.<sup>19</sup> Vi har utelämnat upphandlingar som har avbrutits. Därefter har vi identifierat vilka av dessa upphandlingar som avser ny- eller ombyggnation av fastigheter till bostäder eller studentbostäder, vilket är 45 stycken under de två åren. För sammanställningen av ersättningsformer utvidgades underlaget till att även omfatta upphandlingar för 2017 och 2018. Tillsammans med tidigare nämnda upphandlingar för 2019 och 2020, gav detta ett underlag om totalt 110 upphandlingar.

Eftersom ett flertal av de aspekter som Konkurrensverket studerat baseras på data som finns i upphandlingsdokumenten har vi av praktiska skäl även behövt göra ett urval baserat på tillgänglig information. Vi har hämtat upphandlingsdokumenten från Merzell Opic där det finns upphandlingsdokument från flertalet upphandlingar. För 7 av de 45 upphandlingarna fanns inte tillgång till upphandlingsdokumenten via Merzell Opic, varför de inte ingått i analysen. Sammantaget har vi grunddata för samtliga 45 upphandlingar, men saknar data som hämtats från upphandlingsdokumenten för 7 av upphandlingarna.

### 1.3.6 Litteraturstudier

Konkurrensverket har genomfört en litteraturstudie med syftet att identifiera tidigare studiers erfarenhet av potentiella marknadsproblem. Tidigare studier som syftat till att beskriva och i förekommande fall föreslå åtgärder inom byggbranschen har studerats. Materialet har omfattat rapporter och betänkanden från statliga myndigheter och utredningar, samt akademiska forskningspublikationer som utgivits sedan millennieskiftet. Studier utgivna tidigare än så har utelämnats ur den redovisade litteraturstudien, dels för att frågorna till stor del är desamma, dels av anledningen att materialet annars skulle bli för omfattande.

### 1.3.7 Kartläggning av konkurrensproblem inom EU

En förfrågan skickades till de konkurrensmyndigheter som deltar i samarbetet European Competition Network (ECN) för att identifiera vilka konkurrensrättsliga och konkurrensfrämjande erfarenheter och uppfattningar europeiska konkurrensmyndigheter har av byggmaterialindustrin. Frågor ställdes kring erfarenheter av överträdelser av konkurrenslagstiftning på marknader kopplat till byggmaterial, erfarenheter kopplade till konkurrensfrämjande arbete i byggmaterialektorn och om kunskap fanns kring särskilda delar av byggmaterialindustrin som kännetecknas av konkurrensproblem.

---

<sup>19</sup> Konkurrensverkets webbplats, *Tröskelvärdet och gräns för direktupphandling*, (<https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/troskelvardet/>), hämtad 5 oktober 2021.

## 1.4 Disposition

Nedan följer en genomgång av rapportens ingående delar och en förklaring till hur de avser att förklara de frågeställningar som uppdraget innehåller.

### **Sammanfattande problembeskrivning och förslag**

Uppdragets sammanfattande slutsatser och förslag till förbättringsåtgärder presenteras i avsnittet.

### **Kostnadsutveckling till följd av bristande konkurrens och ineffektiva marknader**

Avsnittet redogör för de övergripande problem som påverkar kostnaden för bostadsbyggandet i relation till byggmaterial.

### **Materialmarknader**

Avsnittet behandlar frågor kopplade till prisutveckling, marknadskoncentration och statistik för strategiskt viktiga byggmaterial i Sverige men även en internationell utblick görs för utvecklingen i jämförbara länder i Europa.

### **Vikten av fungerande upphandling och byggherrens roll**

Avsnittet belyser byggherrens roll och vilka val som görs avseende upphandlingsdokumentens utformning och hur dessa kan påverka kostnaderna.

### **Retroaktiva rabatter försvagar konkurrensen**

Avsnittet behandlar dels effekterna på konkurrens och prisbildning, dels de avtal som i hög grad möjliggör systemen med retroaktiva rabatter på byggmaterial.

### **Kostnadsdrivande produktbedömningar och certifieringar**

Avsnittet beskriver standarder, certifieringar och produktmärkningar samt den påverkan dessa kan utgöra på konkurrens.

### **Standardiserade processer**

Avsnittet är en följd av att uppdraget även kan omfatta områden med stark koppling till byggmaterial, där frågan om bostadsbyggandets processutveckling kan bidra till att sänka byggkostnader.

### **Konkurrensverkets möjligheter att ingripa för att förbättra konkurrensen**

Avsnittet redogör för Konkurrensverkets möjligheter att ingripa mot överträdelser av konkurrenslagen samt vilka ytterligare verktyg som kan behövas för att åtgärda konkurrensproblem som under nu gällande regelverk inte är möjligt.

## 2 Kostnadsutveckling till följd av bristande konkurrens och ineffektiva marknader

- Många studier har belyst konkurrenssituationen på byggmarknaden, inklusive byggmaterialindustrin. Problem som lyfts i tidigare utredningar har varit exempelvis låg produktivitet, hög marknadskoncentration för ett antal centrala byggmaterial, låg importkonkurrens, problematiska rabattsystem, svaga byggherrar och låsta strukturer. Genomgången av tidigare studier visar att det inte förefaller ha skett några betydande förändringar av upplevda problem de senaste decennierna.
- Internationella omvärldsfaktorer har visat sig vara av betydelse för den kostnadsutveckling som iakttagits för byggmaterial, även om nationella marknadsförutsättningar, bland annat avseende bristande konkurrens, kan vara än viktigare som förklaringsgrund.
- Tidigare undersökningar som Konkurrensverket har låtit genomföra tyder på att det inom byggbranschen förekommer osund konkurrens i form av bland annat korrupcion och anbudssamarbeten i offentlig upphandling.
- Konkurrensverket har begränsade möjligheter att utreda och ingripa mot konkurrensproblem som är branschomfattande eller har att göra med marknadens struktur snarare än enskilda aktörers agerande. Nuvarande regler om möjligheten att ingripa mot skadliga företagskoncentrationer riskerar i vissa fall att inte kunna tillämpas på förvärv som inte är anmälningspliktiga. Konkurrensverket ser därför att det finns ett utredningsbehov för anpassning av det befintliga konkurrensregelverket för att effektivt kunna arbeta för väl fungerande marknader.

### 2.1 Kostnadsökningar bottnar i konkurrensproblem och marknadsstrukturer

Byggsektorn har under lång tid varit föremål för omfattande kritik och granskning, där vanligt förekommande inspel har gällt de höga byggkostnaderna för bostadsbyggande i Sverige. Det är ett problem inte minst när det handlar om att bygga bostäder på för konsumentgrupper där betalningsförmågan är lägre eller i områden med låga fastighetsvärden, där byggkostnaderna kan bli högre än värdet på fastigheten. Undersökningar som Sveriges Allmännyttan (tidigare SABO) har genomfört visar att höga byggkostnader är en av de vanligaste orsakerna till att de inte kan bygga i ekonomiskt svaga orter eller områden.<sup>20</sup>

---

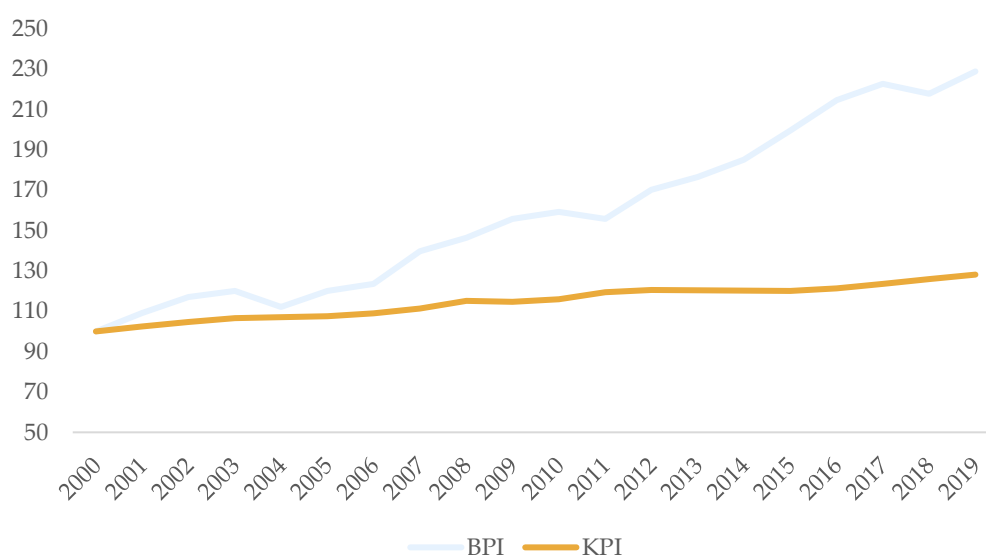
<sup>20</sup> Konkurrensverket (2015) *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande – anbudskonkurrens och utveckling*, Rapportserie 2015:2.

En dramatisk kostnadsökning kan vara en indikation på att det förekommer konkurrensproblem på en marknad. Vid sidan av konkurrensproblem existerar också strukturella problem som länge präglat bostadsbyggandet och som delvis kan förklara varför byggkostnader, inkluderat de som härrör från byggmaterial, ökat så pass mycket på senare tid. Dessa strukturella problem visar sig i form av låg produktivitet, låg målgruppsvariation i bostadsbyggandet, och en volatil byggtakt. Förutom att dessa strukturella problem delvis kan förklara höga byggkostnader, kan de även vara symptom på bristande konkurrens.

### 2.1.1 De höga byggkostnaderna

Det finns olika sätt att mäta kostnadsutvecklingen för bostadsbyggande och byggmaterial. Ett mått som ofta används är Byggnadsprisindex (BPI) som visar prisutvecklingen för nybyggda bostäder och är det pris som en byggherre eller slutkonsument betalar för ett byggprojekt. De senaste tjugo åren har BPI varit betydligt högre än den allmänna prisutvecklingen i ekonomin, vilket i det här sammanhanget representeras av Konsumentprisindex (KPI). Det finns emellertid ett antal brister med BPI, däribland att det inte tar tillräcklig hänsyn till kvalitetsutvecklingen i bostadsbyggandet.<sup>21</sup> Icke desto mindre påvisar BPI med stor tydlighet att bostäder blivit avsevärt mycket dyrare jämfört med annan konsumtion de senaste tjugo åren, oberoende av kvalitetsförbättringar. Jämförelsen presenteras i Figur 1.

**Figur 1** Jämförelse Byggnadsprisindex (BPI) med avdrag för bidrag och Konsumentprisindex (KPI) 2000–2019. Index, 2000=100



Källa: SCB (data)<sup>22</sup> och Konkurrensverket (bearbetning)<sup>23</sup>, 2021.

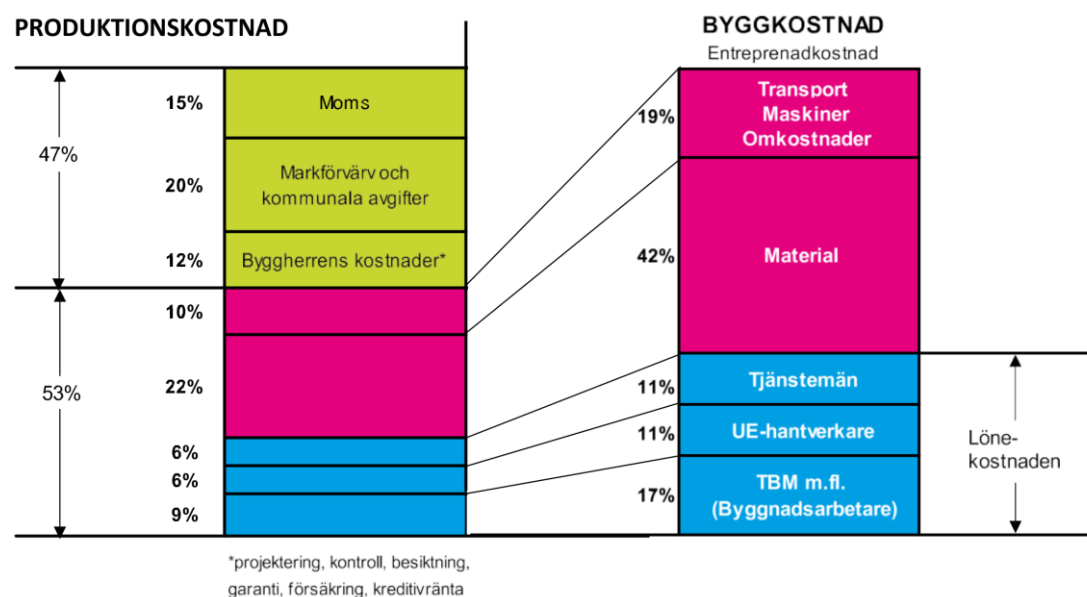
<sup>21</sup> För en mer ingående analys av BPI, se LO (2020) *Bättre bostadsförsörjning*, s. 16.

<sup>22</sup> SCB:s statistikdatabas, tabell: *Byggnadsprisindex med avdrag för bidrag samt KPI* (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/byggnadsprisindex-samt-faktorprisindex-for-byggnader/byggnadsprisindex-bpi/pong/tabell-och-diagram/byggnadsprisindex-med-avdrag-for-bidrag-samt-kpi/>), hämtad 6 juni 2021.

<sup>23</sup> Hädanefter skrivs *bearbetning* när Konkurrensverket bearbetat statistiken från ursprungskällan.

Begreppet "byggkostnader" brukar användas brett. Per definition är dock byggkostnad en del av produktionskostnaden av ett hus. Produktionskostnaden omfattar samtliga kostnader för att bygga ett hus.<sup>24</sup> I detta begrepp räknas kostnader för tomten, grundläggning, konsulter, avgifter, byggkostnader och skatter, där mervärdesskatt utgör en stor del. Termen byggkostnad exkluderar dock det som omfattar mark, byggherrekostnader och mervärdesskatt från produktionskostnaderna. I figur 2 redovisas vilka kostnadsposter som ingår i produktions- och byggkostnaden.<sup>25</sup>

**Figur 2 Produktions- och byggkostnaderna**



Källa: Byggföretagen, 2020.<sup>26</sup>

Byggmaterialkostnaderna står i genomsnitt för lite över 40 procent av byggkostnaderna. Med hjälp av Faktorprisindex (FPI) och Entreprenadindex (EI) kan vi undersöka hur dessa kostnader utvecklats över tid. Till skillnad från BPI illustrerar FPI och EI utvecklingen på utbudssidan i form av material och andra insatsvaror.<sup>27</sup> FPI och EI är därför att föredra om man vill få en överblick av kostnadsutvecklingen för byggvaror i ett byggprojekt. I grunden bygger FPI och EI på samma rådata, men hur index viktas och sätts samman skiljer sig åt.

Figur 3 illustrerar att delindex för byggmaterial är den del av FPI som har ökat mest de senaste tjugo åren och gjort så väsentligt snabbare än FPI som helhet. För att få en bra bild av varför byggkostnaderna ökar är det således viktigt att förstå varför just byggmaterialkostnaderna ökar mest. Även transporter, drivmedel och el är produktionsfaktorer som ökat kraftigt. FPI har dessutom, och i likhet med BPI, ökat avsevärt mer än KPI över tid. Av

<sup>24</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 51-52.

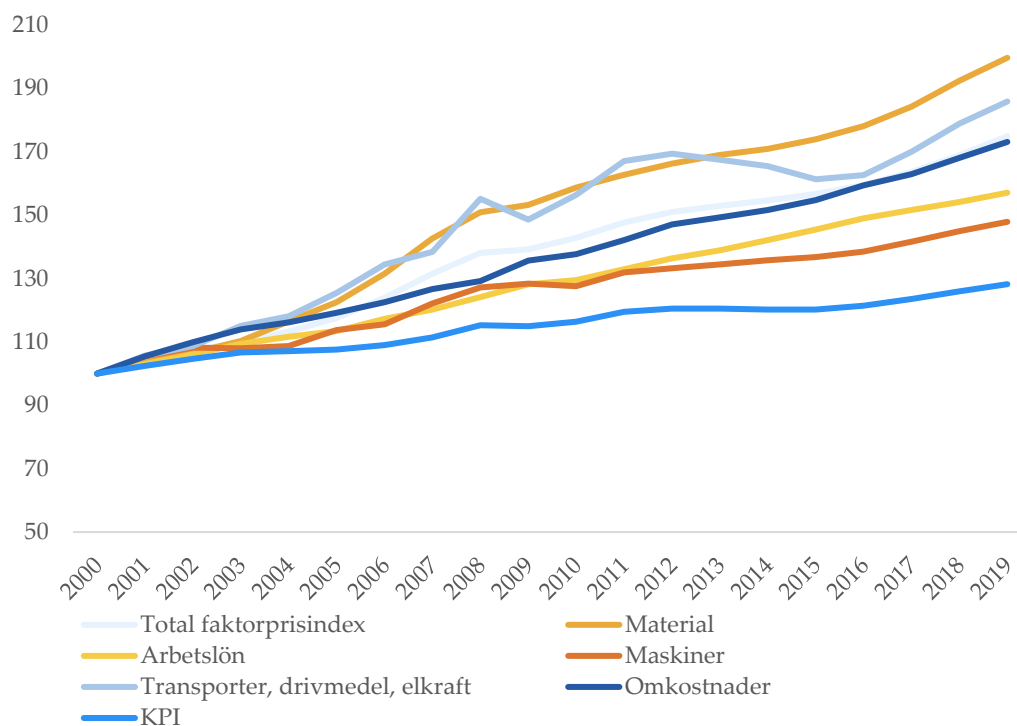
<sup>25</sup> Se bl.a. Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018*, Rapport 2018:1.

<sup>26</sup> Byggföretagen (2020), *Byggkostnader och konkurrens – hur är det egentligen*, s. 5.

<sup>27</sup> SCB:s webbplats, *Byggnadsprisindex (BPI)* (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/byggnadsprisindex-samt-faktorprisindex-for-byggnader/byggnadsprisindex-bpi/>) och *Faktorprisindex för byggnader (FPI)*, (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/byggnadsprisindex-samt-faktorprisindex-for-byggnader/faktorprisindex-for-byggnader-fpi/>), hämtad 3 mars 2021.

figuren att döma förefaller inget direkt trendbrott ha skett de senaste tjugo åren. I stället har kostnadsutvecklingen för byggmaterial varit successiv och stadigt tilltagande. Den kontinuerliga trenden motsäger att enskilda händelser kan utgöra sannolika förklaringsgrunder för ökningen av byggmaterialkostnader.

**Figur 3 Faktorprisindex för flerbostadshus (exkl. löneglidning och mervärdesskatt) – beståndsdelar 2000–2019. Index, 2000=100**



Källa: SCB (data)<sup>28</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Kostnaden för byggmaterial har dessutom ökat snabbare än för andra industrivaror de senaste tjugo åren. Exempelvis har Producentprisindex (PPI) för industrivaror (exkl. livsmedel, drycker, tobak och stenkols- och raffinerade petroleumprodukter) ökat med 30 procent för perioden 2000–2020, medan byggmaterial i Faktorprisindex för flerbostadshus ökat med närmare 100 procent.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> SCB:s statistikdatabas, tabell: *Faktorprisindex (FPI) för bostäder exkl. löneglidning och moms, 1968=100, efter hustyp och kostnadsslag. Månad 1975M01 - 2021M10* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_PR\\_\\_PR0502\\_\\_PR0502A/FPIBOM/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__PR__PR0502__PR0502A/FPIBOM/)), hämtad 7 juni 2021.

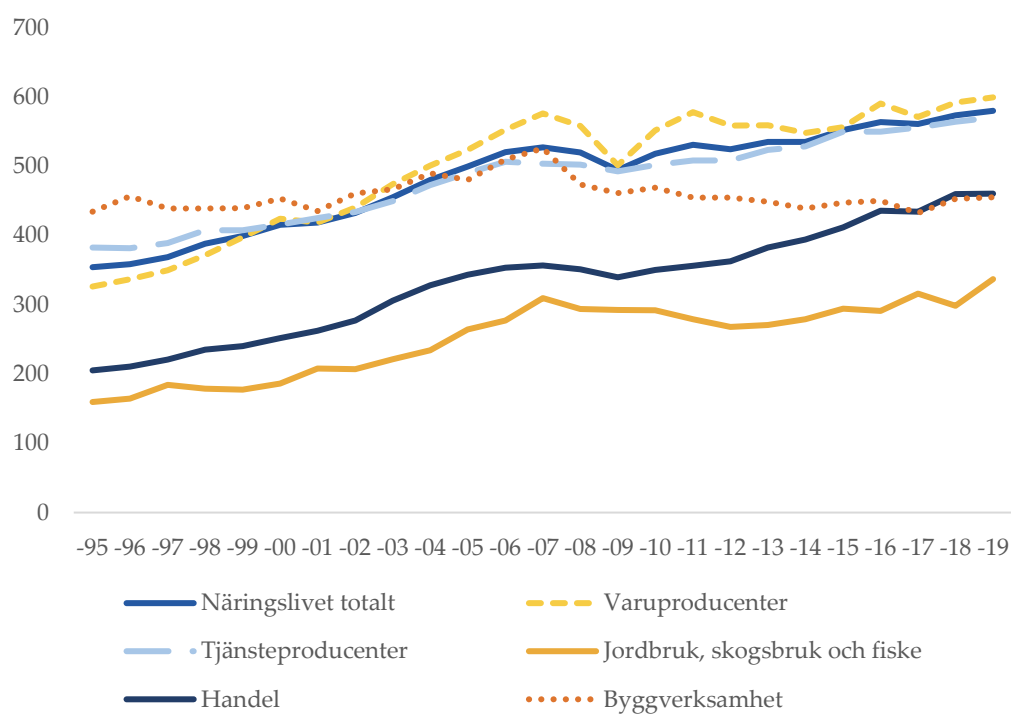
<sup>29</sup> För PPI, se SCB:s webbplats, *Producentprisindex efter produktgrupp SPIN 2014 och år* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_PR\\_\\_PR0301\\_\\_PR0301G/PPI2020A/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__PR__PR0301__PR0301G/PPI2020A/)), hämtad 6 juni 2021.

Tilltagande byggmaterialkostnader är inget nytt problem för byggbranschen. I Byggekostnadsdelegationens slutbetänkande från 2000 konstateras att en betydande del av den observerade ökningen i byggkostnader mellan 1984 och 1998 härrör från byggmaterial.<sup>30</sup> De tilltagande byggmaterialkostnaderna kan kopplas till låg produktivitet, en volatil byggtakt, bostadsbyggandets fokus på de med hög betalningsförmåga samt konkurrensproblem i byggmaterialindustrierna. Dessa faktorer är alla sammankopplade och förstärker varandras kostnadsdrivande effekter, vilket Konkurrensverket ämnar belysa i denna bakgrund. Rapporten fokuserar dock på den sistnämnda förklaringen, konkurrensproblem i byggmaterialindustrin.

## 2.1.2 Låg produktivitet

Byggbranschen har länge haft en relativt låg produktivitetsutveckling och det gäller inte minst bostadsbyggandet. De flesta studier som Konkurrensverket har tagit del av pekar på att byggbranschen är en av de branscher som haft lägst produktivitetsutveckling under de senaste decennierna<sup>31</sup>. I Figur 4 illustreras produktivitetsutveckling inom ett antal branscher, mätt i kronor per arbetad timme i 2018 års priser. Produktiviteten inom byggverksamhet har i princip stått stilla under lång tid, medan den ökat inom andra delar av näringslivet.

**Figur 4** Produktivitetsutveckling – kronor per arbetad timme, 2018 års priser



Källa: Ekonomifakta, 2020.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), s. 18.

<sup>31</sup> För en nyligen genomförd analys se Nilsson, J.E, Nyström, J., & J. Salomonsson (2019), *Produktivitet i bygg- och anläggningssektorn*, SBUF 13606.

<sup>32</sup> Ekonomifaktas webbplats (2021), *Produktivitet i näringslivet* (<https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/produktion-och-investeringar/produktivitetsutvecklingen-i-naringslivet/>), hämtad 20 april 2021.

Även undersökningar som mäter produktivitetens utvecklingen i fasta kronor har pekat på att produktivitetens utvecklingen inom byggverksamhet har varit låg sedan 1990-talet medan flera andra sektorer haft en hög produktivitetstillväxt.<sup>33</sup> Högre produktivitet innebär att det krävs färre insatsfaktorer för att producera en given produktion, och det betyder i sin tur att produktionskostnaden – allt annat lika – är lägre för varje given produktionsnivå. I mikroekonomiska termer förskjuts kostnadskurvorna nedåt, det vill säga det blir billigare att producera en viss mängd varor och tjänster jämfört med tidigare. Att ökad produktivitet kan sänka byggkostnader är en vedertagen uppfattning bland aktörer inom bostadsbyggandet.<sup>34</sup>

Det bör poängteras att det finns studier som ifrågasätter att produktivitetens utvecklingen i byggsektorn är så pass låg som nationalräkenskaperna påvisar. I en rapport från 2012 på uppdrag av Sveriges Byggindustrier (i dag Byggföretagen) menar artikelförfattarna att den officiella svenska statistiken inte tar tillräcklig hänsyn till möjliga kvalitetsförändringar i bostadsbyggandet. Slutsatsen som dras i rapporten är att det med nuvarande statistik varken går att avgöra om produktiviteten förbättrats eller försämrats<sup>35</sup>. Utmaningen med att beakta kvalitetsförbättringar i produktivitetens mått är emellertid inte unik för byggbranschen, utan gäller de flesta varor.

Låg produktivitetens utveckling kan också indikera att omvandlingstrycket i en bransch är lågt. Ett lågt omvandlingstryck kan bero på en rad faktorer, däribland begränsad konkurrens samt att process- och produktinnovationer har svårt att etableras på marknaden.<sup>36</sup> På så vis kan låg produktivitetens utveckling vara symptom på otillräcklig konkurrens på en marknad. Låg processinnovation innebär att byggprocessen inte utvecklas eller tar till sig nya produktionskoncept eller -metoder för att bygga bostäder. Det kan handla om bristande digitalisering, otillräcklig automatisering och lågt användande av ny produktionsteknik.<sup>37</sup> Låg produktinnovation innebär att slutprodukten inte utvecklas kontinuerligt.

### 2.1.3 Volatil byggtakt

Under tidigt 1990-tal sjönk byggtakten väsentligt i Sverige, vilket berodde på den ekonomiska krisen, lägre efterfrågan i många kommuner och minskade bostadssubventioner.<sup>38</sup> Trots bostadsbrist och ett flertal längre högkonjunkturer var utvecklingen av byggtakten för bostäder modest mellan 1994 och 2010. Sedan 2010 har dock bostadsbyggandet ökat och 2019 hade byggandet av lägenheter i flerbostadshus nått ungefär samma nivå som innan den ekonomiska krisen på 90-talet, vilket illustreras i Figur 5**Fel! Hittar inte referenskälla.** som visar antalet nybyggda bostäder i flerbostadshus och gruppbyggda småhus från 1991 till 2019.

---

<sup>33</sup> Boumediene J. & Grahn G (2015) *Produktivitetens utveckling, investeringar och välstånd, 1994–2013* Svenskt Näringsliv, Samhällsekonomisk analys, januari 2015.

<sup>34</sup> Se, bl.a., Dagens Nyheter (2019) *Brist på effektivisering eldar på byggkostnader*, 15 september 2019.

<sup>35</sup> Lind H. & Song H-S. (2012), *Dålig produktivitet i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.

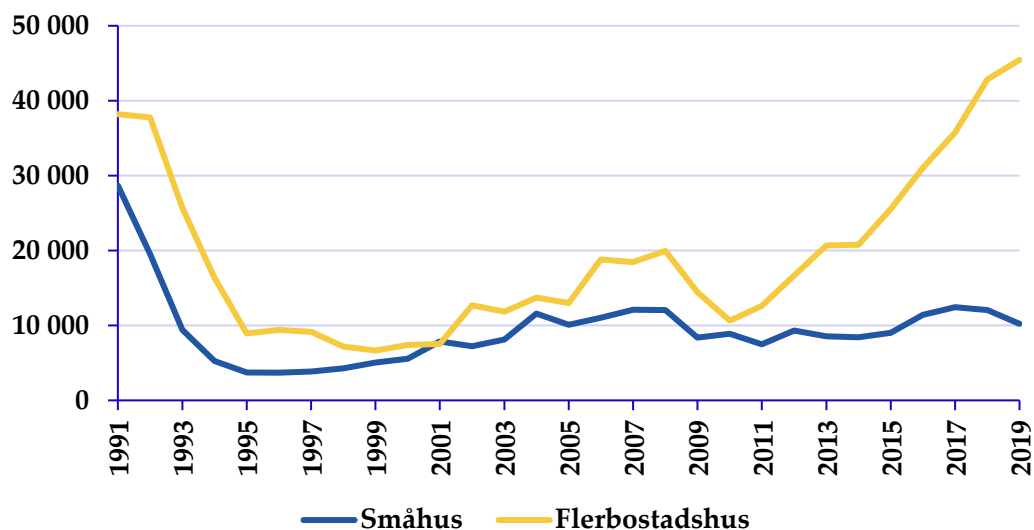
<sup>36</sup> Konkurrensverket (2018) *Konkurrensen i Sverige 2018*, Rapportserie 2018:1 och Konkurrensverket (2009) *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige*, Rapportserie 2009:4.

<sup>37</sup> Se bl.a. Jenning P. (2019) *Produktionsautomation i betongbyggandet – Ökad produktivitet i betongbyggandet genom automatisering och robotisering*. SBUF.

<sup>38</sup> Boverket (2007) *Bostadspolitiken – Svensk för boende, planering och byggande under 130 år*.



Figur 5 Bostadsbyggandet i Sverige 1991–2019, nybyggda bostäder i flerbostadshus och småhus



Källa: SCB, 2021.<sup>39</sup>

Figur 5 visar att den svenska produktionstakten av bostäder varit ojämn och varierat kraftigt sedan tidigt 90-tal. I en rapport från Boverket framgår att bostadsproduktionen i Sverige är känsligare för prisförändringar på marknaden än vad den är i andra, jämförbara, länder, vilket skapar volatilitet i byggtakten.<sup>40</sup> Att bostadsbyggandet sedan 2010 ökat kan delvis förklaras av ökade bostadspriser till följd av att en gynnsam konjunktur och lågt ränteläge drivit på efterfrågan och ökat betalningsförmågan.<sup>41</sup> Därutöver har det skett förbättringar på utbudssidan. Kommunerna har dels blivit bättre på att ta fram byggbar mark och byggrätter, dels effektiviserat planprocessen, vilket sammantaget underlättat för byggherrar att öka utbudet av bostäder i tider av ökad efterfrågan.<sup>42</sup>

En volatil byggtakt kan bidra till ökade byggkostnader då det medför att produktionen präglas av återkommande expansions- och kontraktionsfaser. De senaste årens ökande byggtakt (expansionsfas) har medfört att det är svårare att hitta lediga resurser för att uppföra alla projekt. Att öka byggtakten med 200–300 procent över en period om endast ett decennium medför svårigheter i att skala upp produktion, i synnerhet i industrier som kräver stora investeringar i anläggningstillgångar och arbetskraft med rätt erfarenhet och kompetens. Problematiken kan framför allt vara att ställa om och utveckla bostadsbyggandet så att utbudet snabbt kan öka utan att kostnaderna ökar väsentligt.

<sup>39</sup> SCB:s webbplats, *Nybyggnad av bostäder*, diagram: *Antal färdigställda lägenheter i flerbostadshus resp. småhus* (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/nybyggnad-av-bostader/>), hämtad 2 februari 2021.

<sup>40</sup> Boverket (2018) *Konkurrenssituationen inom bygg- och byggmaterialindustrierna i andra länder*, Rapport 2018:34.

<sup>41</sup> Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapportserie 2018:7.

<sup>42</sup> Se bl.a. Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapportserie 2018:7.

Det finns ett behov att bostadsbyggandet fortsätter att vara högt då bristen på bostäder anses hämma den ekonomiska tillväxten i vissa regioner. Stockholms Handelskammare lät teknik-konsultbolaget WSP 2018 genomföra en studie av bostadsmarknaden och dess påverkan på ekonomisk tillväxt i Stockholmsregionen.<sup>43</sup> I den konstaterades att regionen förlorat tiotals miljarder kronor varje år i utebliven tillväxt då brist på bostäder minskar arbetskraftens rörlighet och svårigheten för företag att rekrytera personal. Slutsatsen var också att bostadsutbudet var oelastiskt och att andrahandsmarknaden inte fungerade. Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2021 visade också att det finns ett generellt underskott på bostäder i Sverige och att det finns ett behov av att bygga fler bostäder för att möta en större del av marknaden.

#### 2.1.4 Låg målgruppsvariation

Trots en kraftig ökning av antalet nybyggda bostäder på senare år har vissa grupper svårt att tillgodose sina bostadsbehov.<sup>44</sup> Tidigare utredningar, även Konkurrensverkets egna, har också belyst att variationen av bostäder är låg och inte tillräckligt väl anpassad till en bredare kundgrupp.<sup>45</sup>

Låg målgruppsvariation i utbudet innebär i det här sammanhanget att bostadsbyggandet i Sverige varit fokuserat på segment av konsumenter med hög betalningsförmåga, och således inte tillgodosett behoven i andra socioekonomiska grupper. Detta illustreras av Boverkets bostadsmarknadsenkät som genomförs varje år. I Bostadsmarknadsenkäten 2021 konstateras det att 207 av de 288 kommuner som svarat på enkäten anser sig ha ett underskott av bostäder.<sup>46</sup> För dessa 207 kommuner rörde bostadsbristen framför allt konsumenter på bostadsmarknaden med låg betalningsförmåga eller specifika bostadsbehov.

Bristande möjlighet att få bostäder berör även grupper med relativt hög betalningsförmåga, men som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden. Som exempel kan nämnas de bostadssökande som har betalningsanmärkningar och därmed har svårt att få lån eller inte kan teckna ett förstahandskontrakt för en hyresrätt, alternativt de som saknar den kötid som krävs. Dessa tenderar i den akademiska debatten att refereras till som *outsiders* och kännetecknas av att de står utanför hyresmarknaden, trots att de är villiga att betala en högre hyra än så kallade *insiders*.<sup>47</sup> Enligt Bostadsmarknadsenkäten anses situationen vara särskilt problematisk för nyanlända som har ordnat så kallat eget boende (EBO) eftersom de kan hamna i en situation med osäkra kontrakt och oskälig hyra. Bostadsmarknadsenkäten pekar vidare på problem vad gäller svårigheter att få hyreskontrakt i det existerande beståndet och att komma in på marknaden för nybyggda bostäder.

---

<sup>43</sup> Stockholms Handelskammare (2018) *Över fyra miljarder i tappade skatteintäkter och 36 miljarder i utebliven tillväxt*, publicerad 19 november 2018, (<https://stockholmshandelskammare.se/nyheter/over-fyra-miljarder-i-tappade-skatteintakter-och-36-miljarder-i-utebliven-tillvaxt>), hämtad 1 januari 2021.

<sup>44</sup> Boverket (2021) *Bostadsmarknadsenkäten 2021*.

<sup>45</sup> Konkurrensverket (2018) *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapport 2018:7 och betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

<sup>46</sup> Boverket (2021) *Bostadsmarknadsenkäten 2021*.

<sup>47</sup> Se, bl.a. Lindbeck, A. (2016) *Hur avveckla hyreskontrollen?* Ekonomisk debatt nr 7 2016, årgång 44.

Vad som byggs och till vilket pris styrs i grund och botten av utbud och efterfrågan i det bostadsbestånd som existerar, men byggandet av hyresrätter styrs dessutom genom hyresregleringen. Byggkonkurrensutredningen ansåg att byggherrarnas inriktning mot bostadsbyggande i högprissegment har drivit produktions- och byggkostnader då det är mindre lönsamt att bygga bostäder åt konsumenter med lägre betalningsförmåga.<sup>48</sup> När fokus ligger på segmentet med hög betalningsförmåga är det naturligt att byggherrar prioriterar unika projekt med högre grad av exklusiva material och lösningar, vilket leder till högre genomsnittliga materialkostnader. Bostadsmarknaden som helhet präglas alltså av att ekonomiskt starka grupper konkurrerar med ekonomiskt svaga grupper om bostäder. Följden blir att bostäder inte anpassas tillräckligt väl till en bredare kundgrupp och att kapitalsvaga individers bostadsbehov riskerar att inte tillgodoses.

Konkurrensverket bedömde 2018 att byggföretags ökade användning av industriella processer och digitala lösningar varken påverkat bostadspriser eller målgruppsvariationen i utbudet. Omställningen anses i stället ha lett till att byggföretag kunnat behålla sin lönsamhet i en tid då priset på insatsvaror ökat. Situationen betraktades således som problematisk ur en konkurrenshänsyn.<sup>49</sup>

Det finns dock en rad aktörer som har affärs- och produktionsstrategier som syftar till att erbjuda nybyggda bostäder till lägre priser. Ett exempel är företaget BoKlok, som är ett företagssamarbete mellan Skanska och IKEA.<sup>50</sup> Företaget har som strategi att utveckla och bygga bostadsrätter för kundsegment i områden som karaktäriseras av lägre köpkraft, vilket möjliggörs med ett kostnadseffektivt byggande. Ett annat företag är Ikano Bostad som fokuserar på såväl bostads- som hyresrätter till lägre priser.<sup>51</sup> Även Sveriges Allmännyttan har arbetat för lägre byggkostnader genom att erbjuda sina medlemmar nyckelfärdiga hus, så kallade Kombohus, genom ramavtalade bostadslösningar till ett fast pris. Det genomsnittliga byggpriset för Kombohuset kan enligt Sveriges Allmännyttan vara 20 till 25 procent lägre jämfört med andra byggprojekt som allmännyttiga bostadsföretag initierar genom offentliga upphandlingar.<sup>52</sup>

En ökad variation i bostadsbyggandet kan inte bara tillgodose fler konsumenters betalningsförmåga och preferenser, utan även ge upphov till en högre rörlighet på bostadsmarknaden. Detta gäller både det nybyggda och existerande beståndet på bostadsmarknaden. På många marknader har företagen incitament att diversifiera sina produkter för att möjliggöra för varje konsument att köpa den vara eller tjänst som bäst fyller dennes behov. På bostadsmarknaden är incitamenten små att diversifiera bostäderna och prisnivåerna är anpassade till en mindre del av konsumenterna vilket fortsatt driver kostnaderna uppåt.

---

<sup>48</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

<sup>49</sup> Konkurrensverket (2018) *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapportserie 2018:7.

<sup>50</sup> BoKlok, *Hållbara hem till lågt pris, för alla*, ([www.boklok.se/](http://www.boklok.se/)), hämtad 30 september 2021.

<sup>51</sup> Ikano Bostads webbplats <https://www.ikanobostad.se/>, hämtad 2 mars 2021.

<sup>52</sup> Sveriges Allmännyttas webbplats *Allmännyttans Kombohus* (<https://www.sverigesallmannnytta.se/nyproduktion/allmannnyttans-kombohus/>), hämtad 20 september 2021.

Sammanfattningsvis utgör problemen med låg produktivitet utveckling, en volatil byggtakt och bristande målgruppsvariation betydande utmaningar i sin egen rätt. Dessa problem kan även vara symptom på konkurrensproblem, och vara bidragande faktorer till höga byggkostnader. Bilden som framträder är en marknadsstruktur med betydande utrymme för förbättring. Att marknaderna för byggmaterial, och den vidare byggsektorn, präglas av konkurrens är en avgörande förutsättning för att utvecklingen ska ta fart inom ovannämnda områden. Dessvärre har konkurrensen länge bedömts vara otillräcklig, vilket manifesteras i fenomen såsom bristande pristransparens, hög marknadskoncentration inom strategiska materialmarknader och ojämn maktfördelning mellan beställare och leverantör eller utförare. I nästkommande avsnitt presenteras en översikt av den tidigare litteratur som behandlat frågan om konkurrensen i byggsektorn och byggmaterialindustrin.

## 2.2 Tidigare utredningar om byggmaterialindustrin har visat på konkurrensproblem

I det här avsnittet ger Konkurrensverket en översiktlig beskrivning av de teman som tidigare rapporter och litteratur beskrivit rörande konkurrensen inom byggmaterialindustrin. Vissa avgränsningar har behövts göras, eftersom byggsektorn, inklusive den del som omfattar byggmaterial, är en bred och komplex sektor som omfattar en mängd olika marknader. Urvalet av studier har gjorts på basis av Konkurrensverkets samlade erfarenhet av frågan, och vi bedömer att vi valt ut de rapporter och utredningar som varit av störst betydelse.<sup>53</sup>

### Historiska konkurrensproblem

Konkurrensproblem i byggmaterialindustrin och den vidare byggsektorn har varit föremål för en rad utredningar de senaste decennierna. År 2000 gav Byggkostnadsdelegationen en lägesbild av marknaden för byggmaterial och beskrev den övergripande som undermålig med bristande pristransparens och ett flertal konkurrensproblem.<sup>54</sup> Delegationens observationer är snarlika de som ges i Byggkonkurrensutredningens betänkande *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), vilken utgör den senaste utredningen som explicit studerat konkurrensen på marknaderna för byggmaterial. Även i detta betänkande påpekas problem såsom undermålig pristransparens, hög marknadskoncentration och låsta länkar mellan tillverkare, grossister och underentreprenörer.<sup>55</sup>

Branschstruktur och marknadsförhållanden på ett antal viktiga materialmarknader har behandlats i flera utredningar, och med utgångspunkt i Byggkostnadsdelegationens betänkande från 2000 konstaterades det att ett flertal marknader domineras av ett fåtal producenter. Vid tiden för rapportens publikation karaktäriserades bland annat marknader för gipsskivor, armeringsstål och cement av att ett enskilt företag stod för mer än hälften av

---

<sup>53</sup> Utredningar och rapporter som citeras i detta avsnitt är följande: Betänkandena *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2005:105), och *Nystart för byggstandardisering genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106), samt rapporterna Boverket (2005), *Ny prisstruktur för byggmaterial i Sverige – samlade erfarenheter av tre genomförda projekt*, Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"* (rapport 2009:6) och Konkurrensverket (2009) *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens* (rapport 2009:4).

<sup>54</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44).

<sup>55</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

omsättningen på marknaden.<sup>56</sup> Två år efter Byggekostnadsdelegationens slutbetänkande, presenterade Byggekommisionen en liknande analys i sitt slutbetänkande. Byggekommisionens utredning var i huvudsak en sammanställning av tidigare forskning, men inom ett antal områden, däribland branschstrukturer, genomfördes egen datainsamling. Liksom Byggekostnadsdelegationen konstaterade Byggekommisionen att en rad viktiga marknader för tillverkning av byggmaterial präglades av hög företagskoncentration.<sup>57</sup>

Branschstrukturen har också kartlagts i efterföljande rapporter, däribland Statskontorets rapport *Sega gubbar? En uppföljning av Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar"* och av Byggekonnkurrensutredningen. I sin rapport belyste Statskontoret att marknadskoncentrationen var fortsatt betydande under åren 2002–2007 för de materialmarknader som kartlades i Byggekommisionens rapport. Vidare betonade Statskontoret att: "utländska ägare har inte ökat konkurrensen på den professionella byggmaterialmarknaden eftersom etableringen i huvudsak har skett genom att förvärva svenska företag"<sup>58</sup>. Copenhagen Economics genomförde 2009, på uppdrag av Konkurrensverket, en kortfattad studie av marknadskoncentrationen på marknader för byggmaterial som påvisade fåtalsdominans vid tillverkning av fabriksbetong, gips, mineralull, cement och spånskivor.<sup>59</sup> Bilden som framträder i Byggekonnkurrensutredningen är att få förändringar har skett på marknader för byggmaterial sedan Statskontorets och Copenhagen Economics rapport från 2009. Det konstateras exempelvis än en gång att marknaderna för cement, armeringsstål och gipsskivor karaktäriseras av att ett enskilt företag står för mer än 50 procent av försäljningen.<sup>60</sup>

### Strukturella marknadsförutsättningar

Höga inträdes- och utträdeskostnader har ansetts vara en av förklaringarna till att koncentrationen på marknader för ett antal centrala byggmaterial förblivit hög de senaste decennierna. Byggekostnadsdelegationen identifierade inträdes hinder på marknader för cement, ballast, fabriksbetong och asfalt.<sup>61</sup> Efterföljande utredningar har bekräftat att hinder på dessa marknader kvarstår<sup>62</sup>, med låg etableringsgrad och dynamik som konsekvens.<sup>63</sup> Inträdesbarriärerna har ansetts bero på att strategiskt viktiga materialmarknader är kapitalintensiva, vilket kräver stora investeringar för nyetablering, samt de stordriftsfördelar som karaktäriserar produktionen av dessa insatsvaror. Således har de ansetts utgöra naturliga inträdes hinder.<sup>64</sup>

---

<sup>56</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), s. 95–97.

<sup>57</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 102–108. Byggekommisionen valde att fokusera på tillverkningsmarknader för cement, ballast, fabriksbetong, betongvaror, lättbetong, asfalt, gipsskivor, mineralull, fönster och dörrar, och sågade trävaror.

<sup>58</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6, s. 49.

<sup>59</sup> Se Konkurrensverket (2009) *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens*, Rapport 2009:4.

<sup>60</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 105.

<sup>61</sup> Marknaderna för armeringsstål, prefabricerade betongelement, lättbetong, gipsskivor, mineralull, golv, dörrar, fönster, inredningssnickerier ansåg däremot inte besitta sådana barriärer. Se betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), s. 99.

<sup>62</sup> Se bl.a., Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 88 och *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 127.

<sup>63</sup> Konkurrensverket (2009), *Konkurrensen i Sverige – Åtgärder för bättre konkurrens*, Rapportserie 2009:4, s. 133.

<sup>64</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 330, Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6 och betänkandet *Från byggsekt till byggsektor*, (SOU 2000:44), s. 100.

Vertikal integrering är ett annat marknadsförhållande som återkommande har studerats i de utredningar som Konkurrensverket har tagit del av.<sup>65</sup> Vertikal integration kan enklast beskrivas som att två eller flera led i kedjan från tillverkning av produkt eller tjänst till det sista försäljningsledet, integreras i ett enskilt företag.<sup>66</sup> Ett exempel på vertikal integration är byggbolaget Peabs integrering av betongproducenten Swerock i sin företagskoncern. Byggbolaget lät Copenhagen Economics genomföra en kartläggning av vertikal integration i byggbranschen, och de fann att fenomenet var utbrett för ett antal strategiska insatsvaror.<sup>67</sup> Vertikal integration förekom bland större tillverkare inom samtliga sex strategiska insatsvaror (fabriksbetong, ballast, gipsskivor, prefabricerade betong, cement och mineralull) som utredningen ägnade särskild uppmärksamhet åt.<sup>68</sup> Liknande observationer framkommer i Statskontorets och Bygghedningens respektive rapporter.<sup>69</sup>

Hög marknadskoncentration och vertikal integration är inte nödvändigtvis tecken på konkurrensproblem.<sup>70</sup> Som tidigare konstaterats kan en hög marknadskoncentration vara resultatet av naturliga stordriftsfördelar. Vertikal integration kan å sin sida vara ett tecken på effektivitet i produktionen snarare än utestängande tendenser.<sup>71</sup> Den tidigare bedömningen gjordes av Bygghedningens utredning. Utredningen fann en betydande vertikal integration på marknader för strategiska insatsvaror som ansågs vara oproblematisk. Detta eftersom det inte fanns några tecken på utestängande beteenden från de vertikalt integrerade aktörerna.<sup>72</sup>

### **Handel och prisbildning för byggmaterial kan förbättras**

I sina betänkanden från 2000 respektive 2002, konstaterade Bygghedningens delegation och Bygghedningen att importkonkurrensen på byggmaterialmarknaden var svag. Bygghedningens delegation ansåg att det vid tidpunkten för deras utredning inte fanns några direkta formella hinder för att använda importerade produkter från andra länder inom EU. Att aktörer trots detta höll sig från att importera byggmaterial bedömdes härröra från inhemska traditioner, normer och standarder.<sup>73</sup> Liknande förklaringsmodeller presenterades av Bygghedningen.<sup>74</sup> I en rapport från 2005 menade Boverket att det fanns en rädsla hos byggherrar att frångå uppbyggda relationer med leverantörer och att man därför avhöll sig från att direktimportera byggmaterial, trots att det vore kostnadseffektivt. En annan förklaring som Boverket lyfte var att det fanns otillräckliga incitament att kostnadsminimera

---

<sup>65</sup> Se bl.a., Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) och *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44).

<sup>66</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 112.

<sup>67</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 17.

<sup>68</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 219.

<sup>69</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedningens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6, s. 136; och betänkandet, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 112.

<sup>70</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedningens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6, s. 128.

<sup>71</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), s. 172.

<sup>72</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 225.

<sup>73</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), s. 24.

<sup>74</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 32.

ingående delar i produktionsprocessen för nyproduktion av flerbostadshus.<sup>75</sup> När Statskontoret 2009 publicerade sin uppföljning av Bygghedningens arbete kunde man emellertid konstatera att importen av byggmaterial hade ökat. Samtidigt betonade Statskontoret att det fortsatt fanns betydande barriärer i form av transportkostnader och varumärkeslojalitet.<sup>76</sup> Konkurrensutredningens samlade bild, som behandlade ämnet materialimport, var att den hade ökat för en rad byggmaterial. Utredningen belyste dock att nationella märkningar i viss mån fortfarande begränsade importen av byggmaterial.<sup>77</sup>

Otillräcklig pristransparens till följd av rabatt- och bonussystem uppmärksammades av bland andra Bygghedningen som ett stort problem inom byggmaterialindustrin men har varit en central fråga i nästan alla utredningar som behandlar konkurrens inom svensk byggindustri. Bygghedningens utredning betonade att det omfattande användandet av rabatter på listpriser försvårar prisjämförelser mellan leverantörer och kan underminera konkurrensstrycket i byggsektorn genom inlåsnings effekter och bristande kundrörlighet. Vidare ansåg Bygghedningens utredning att förekomsten av retroaktiva rabatter var särskilt problematiskt ur ett konkurrenshänseende, eftersom att det, i särskilda fall, kan hämma marknadsinträde.<sup>78</sup> Att rabattsystem kan utgöra en inträdesbarriär för nya och mindre aktörer lyfts även av Statskontoret.<sup>79</sup> Tidigare utredningar har påvisat att det inte har varit ovanligt att grossister erbjuder rabatter inom vissa kategorier om uppåt 90 procent.<sup>80</sup>

Flera utredningar visar på att förekomsten av rabatt- och bonussystem var besläktad med problemet med låsta strukturer på marknaderna för byggmaterialet. Enkelt förklarar består problemet i att tillverkare, leverantörer och underentreprenörer är låsta till varandra genom olika försäljnings- och distributionsstrukturer, vilket försvårar byggherrars möjlighet att göra optimala inköp.<sup>81</sup> Bygghedningen ger ett exempel på hur en beställare försökt pressa materialkostnader genom alternativa inköpskanaler, vilket kantats av svårigheter i och med att installatörsföretag varit ovilliga att arbeta med material de inte själva fått sälja till entreprenaden.<sup>82</sup> Liknande exempel fördes fram i Statskontorets utredning från 2009.<sup>83</sup> Rabatter ansågs då fungera som ett sätt att binda underentreprenörer till grossister och skapa inlåsnings effekter.<sup>84</sup>

---

<sup>75</sup> Boverket (2005) *Ny prisstruktur för byggmaterial i Sverige – Samlade erfarenheter av tre genomförda projekt*, s. 17.

<sup>76</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedningens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6, s. 140–141.

<sup>77</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 109–110.

<sup>78</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 98 och 112–113.

<sup>79</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedningens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6, s. 41.

<sup>80</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115) s. 123.

<sup>81</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44) s. 89.

<sup>82</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 121–122.

<sup>83</sup> Se Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedningens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6, s. 150.

<sup>84</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 98.

### **Maktförhållanden mellan olika led påverkar marknadens funktion**

Maktfördelningen mellan beställare och utförare är ett ytterligare område som varit föremål för utredningar. En fundamental förutsättning för att konkurrens ska kunna uppstå på byggmaterialmarknaden är att det finns en tydligt definierad köpare. Detta beror på att det är beställaren, eller köparen, som har störst konkurrensdrivande incitament genom att den önskar säkerställa en viss kvalitet till lägsta pris. Om beställarrollen blir diffus försvinner följaktligen detta incitament. Risken för ett sådant scenario lyftes av Byggherrens utredning, som menade att byggherrens roll hade försvagats på grund av bristande kompetens. Kommissionen ansåg att det fanns tecken på att det var byggherrens motpart som i allt högre utsträckning kommit att bestämma vad som skulle efterfrågas och till vilken kostnad.<sup>85</sup> Liknande resonemang fördes i Boverkets rapport från 2006, där det proklamerades att: "byggherren måste återta sin ledande roll i byggandet".<sup>86</sup> I Statskontorets utredning från 2009 framgick det att få förbättringar hade skett när det kom till att stärka byggherrens roll, sedan Byggherrens utredningens slutbetänkande. Bedömningen från Statskontorets sida var att byggherren inte förmådde agera på "det incitament till effektivisering, kvalitetssäkring och pressade priser som behövs på en fungerande marknad".<sup>87</sup> Att efterfrågan inte nådde fram innebar enligt Statskontoret att ett viktigt omvandlingstryck försvann från marknaden.

Hur byggbranschens omfattande användning av standarder och märkningar kan påverka konkurrensen i byggmaterialindustrin har diskuterats i ett antal utredningar. Byggherrens delegationen betonade att det finns risk för att de kan ha utestängande effekter och refererade till ett fall där Nordiska träskyddsrådet beslöt att endast nordiska producenter av impregnerat trä fick använda deras kvalitetsmärkning.<sup>88</sup> Liknande resonemang har förts fram i efterföljande betänkanden, då med särskild betoning på hur nationella standarder kan utgöra ett hinder för import.<sup>89</sup>

#### **2.2.1 Förslag som lämnats i tidigare utredningar om byggmaterialindustrin och vad som hänt**

I de tidigare utredningarna har ett antal förslag presenterats för att komma till rätta med de identifierade konkurrensproblemen. Byggherrens delegationen lämnade bland annat förslaget att Konkurrensverket skulle få i uppdrag att tillsammans med byggmaterialbranschens aktörer tydliggöra vilka rabatter som kan vara lojalitetsskapande eller på annat sätt konkurrenshämmande. Något sådant uppdrag har Konkurrensverket inte fått.

---

<sup>85</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115), s. 118.

<sup>86</sup> Boverket (2005) *Ny prisstruktur för byggmaterial i Sverige – Samlade erfarenheter av tre genomförda projekt*, s. 11.

<sup>87</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrens utredningens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6, s. 39.

<sup>88</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), s. 20.

<sup>89</sup> Se bl.a. Betänkandena, *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) och *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn* (SOU 2002:115).



Byggkommissionen föreslog bland annat att Boverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Riksskatteverket (numera Skatteverket) skulle få i uppdrag att under tre år granska utvecklingen inom de olika områden som av Byggkommissionen ansågs problematiska samt att Konkurrensverket skulle bli tillsynsmyndighet för lagen om offentlig upphandling (LOU) och ansvara för information om upphandlingsregelverket. Konkurrensverket fick inte uppdraget att, tillsammans med andra myndigheter, granska utvecklingen inom de identifierade problemområdena. Däremot blev förslaget att Konkurrensverket skulle bli tillsynsmyndighet för LOU verklighet 2007 och den tidigare tillsynsmyndigheten Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU) avvecklades i samband med detta. Statskontoret konstaterade senare i sin utvärdering av Byggkommissionens arbete att många av de förslag som syftade till att förändra arbetssätt och attityder i byggsektorn inte hade genomförts och att de grundläggande problemen kvarstod.

Byggkonkurrensutredningen gjorde en rad bedömningar kring konkurrensen inom bostadsbyggande och byggmaterialindustrin. Utredningens konkreta förslag till regeringen var att den skulle ta initiativ till en nationell strategi för att bostadshus skulle kunna "typgodkännas" och därigenom kunna byggas i hela landet. Ett sådant typgodkännande skulle eliminera konkurrensproblem som uppstår genom att kommuner tillämpar olika tekniska krav och tolkningar av byggregler. Typgodkännanden skulle dessutom kunna skapa bättre förutsättningar för standardiserat och innovativt bostadsbyggande.

Regeringen presenterade 2016 det bostadspolitiska programmet "22 steg för att öka bostadsbyggandet".<sup>90</sup> Ett av förslagen handlade om att förenkla kontrollen av serietillverkade hus för att underlätta ett standardiserat bostadsbyggande i hela landet och låg i linje med det förslag som Byggkonkurrensutredningen framförde. Boverket fick därefter i uppdrag att presentera förslag för hur en sådan kontroll skulle kunna ske. Boverket presenterade två lösningar. Det ena förslaget var att kontrollen skulle kunna ske av en "certifierad sakkunnig" och det andra att den skulle kunna genomföras av ett "certifierat byggprojekteringsföretag".<sup>91</sup> Regeringen lämnade hösten 2021, baserat på Boverkets rapport, lagrådsremissen att ett certifierat byggprojekteringsföretag ska kunna användas för kontroll av serietillverkade hus, vilket diskuteras i kapitel 7.<sup>92</sup>

## 2.3 Konkurrensverket och byggbranschen

Konkurrensverket genomförde 2018 en enkätundersökning som besvarades av 660 upphandlare i Sverige om hur de såg på förekomsten av korrruption, anbudssamarbeten och osund konkurrens i upphandlingar. På frågan "Har du någon gång uppmärksammat tecken på konkurrensbegränsande samverkan?" svarade 3 av 10 av samtliga upphandlare att de har gjort det, i kommunala bolag eller stiftelser var det 29 procent och i kommunal förvaltning eller nämnd var motsvarande siffra 34 procent. De som uppmärksammat tecken på konkurrensbegränsande samverkan fick även svara på en fråga om inom vilken eller vilka typer av upphandlingar det förekommit. Av alla som svarade var det hälften som nämnde bygg- och entreprenadupphandlingar. Inom kommunal verksamhet var andelen större. Inom kommunalförvaltning eller nämnd var det två av fem och inom kommunala bolag eller stiftelser

<sup>90</sup> Näringsdepartementet (2016) *Sammanfattning av regeringens förslag om 22 steg för fler bostäder*, Promemoria 21 juni 2016.

<sup>91</sup> Boverket (2017) *En mer förutsägbar byggprocess Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.

<sup>92</sup> Lagrådsremissen *Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbar byggprocess*, 16 september 2021.

var det två av tre som angav att de sett tecken på konkurrensbegränsande samverkan vid bygg- och entreprenadupphandlingar.<sup>93</sup> I detta sammanhang bör det samtidigt noteras att bygg och anläggning är det område där det genomförs flest upphandlingar per år. 2019 annonserades 18 374 upphandlingar, varav 6 597 med en CPV-kod som avser bygg och anläggning.

I undersökningen uppgav en tredjedel av de respondenter som upplevde misstänkta överträdelser av konkurrenslagen att de inte vidtagit åtgärder. En femtedel av respondenterna uppgav att de inte vidtagit åtgärder eftersom en utredning av misstankarna skulle ha tagit för lång tid under en pågående upphandling. Av de som upplevde misstänkta konkurrensproblem i en upphandling var det endast en av sex respondenter som hade kontaktat Konkurrensverket i syfte att tipsa om misstankarna.

I de öppna svaren nämndes behovet av en anonym visselblåsarfunktion för att våga tipsa om eller anmäla leverantörer till Konkurrensverket. Även i samband med kontakter inom ramen för arbetet med förevarande rapport har beroendeställningen i förhållande till andra nämnts som skäl för att inte vilja tipsa Konkurrensverket. Utifrån dessa signaler kan dock kännedomen om Konkurrensverkets befintliga visselblåsarfunktion behöva ökas och om vilken typ av information som behövs i ett anonymt tips för att Konkurrensverket ska kunna börja undersöka klagomål. Utöver visselblåsarfunktionen kan företag och även anställda på företag tipsa Konkurrensverket om såväl historiska som pågående överträdelser av konkurrenslagen genom att söka eftergift för sin egen inblandning i överträdelsen. Genom att söka och medges eftergift kan framtida konkurrensskadeavgifter minska och personliga konsekvenser som näringsförbud undvikas eller utdömas på kortare tid. För att medges eftergift krävs dock ett omfattande samarbete mellan den som söker eftergift och Konkurrensverket.

Parallellt med den enkät som 2018 skickades till upphandlare, skickades det även ut en enkät till byggföretag. I enkäten svarade 49 procent av företagen att de trodde karteller förekom i den egna branschen och 71 procent att korrupcion förekom. Av de byggföretag som svarade att de trodde karteller förekom var det drygt en femtedel som trodde att det var vanligt, och motsvarande andel för de som trodde att korrupcion var vanligt förekommande var knappt en tredjedel.<sup>94</sup>

Enbart ett fåtal av de tips och klagomål som kommit in till Konkurrensverket de senaste åren har handlat om konkurrensbegränsande samverkan eller missbruk av dominerande ställning inom marknader för byggmaterial. Inget tips eller klagomål har pekat på allvarliga konkurrensproblem, varför de oftast prioriterats bort i ett tidigt skede.

---

<sup>93</sup> Konkurrensverket och Demoskop, 2018.

<sup>94</sup> Konkurrensverket (2019), Konkurrensverkets webbplats, Nyhetsarkiv: *Ny undersökning: Många tror att karteller och korrupcion förekommer i byggbranschen* (<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/ny-undersokning-manga-tror-att-karteller-och-korrupcion-forekommer-i-byggbranschen/>), hämtad 9 december 2021.

## 2.4 Europeiska erfarenheter av konkurrensproblem i byggmaterialindustrin

Konkurrensverket genomförde under 2020 en riktad förfrågan, eller så kallad request for information (RFI), till konkurrensmyndigheterna inom EU (inklusive Norge) för att undersöka om de europeiska konkurrensmyndigheterna har identifierat konkurrensproblem inom byggmaterialindustrin. Konkurrensverket ställde nedanstående, övergripande frågor:

- Har er myndighet genomfört någon konkurrensrättslig utredning eller sektorstudie inom byggmaterialindustrin de senaste 10 åren?
- Har er myndighet identifierat några indikationer om att det kan finnas konkurrensproblem inom byggmaterialindustrin?
- Finns det några strukturer på marknaden, som vertikal integration och marknadsmakt, som kan begränsa konkurrensen inom byggmaterialindustrin?
- Har ni kunskap om någon annan myndighet eller organisation har undersökt byggmaterialindustrin?

Arton konkurrensmyndigheter och Europeiska kommissionens (kommissionen) generaldirektorat för konkurrens svarade. Några av myndigheterna hade inte haft några erfarenheter av frågorna, men fjorton länder samt kommissionen hade haft konkurrensrättsliga ärenden inom området och flera hade också initierat konkurrensfrämjande arbete riktade mot delar av byggindustrin. I några länder hade även andra myndigheter genomfört studier inom området.

### 2.4.1 Konkurrensproblem i andra EU-länder

Marknaderna för cement och betong var vanligt förekommande i konkurrensrättsliga utredningar hos de svarande konkurrensmyndigheterna. Såväl cement- som betongmarknaderna i Europa karaktäriseras i flera av de inkomna svaren som koncentrerade marknader med bristfällig grad av konkurrens.

För andra typer av byggmaterial var erfarenheterna mer varierade och berörde bland annat marknaderna för golvläggning och stål- och zinkmaterial för takläggning, samt spånskivor av trä och gips. Isoleringsprodukter av mineralull förekom även i ett par exempel som problematiska samt isoleringsprodukter av polyester. Typiskt sett rörde de konkurrensrättsliga erfarenheterna marknader med hög marknadskoncentration i materialtillverkningsledet som också karaktäriserades av låg eller relativt låg grad av innovation. Praktiska erfarenheter av konkurrensrättsliga utredningar i de delar av marknaderna som gällde distribution för byggmaterial saknades.

När det gällde redovisningen av konkurrensfrämjande åtgärder så pekade myndigheterna ut konkurrensproblem kopplat till distributions- och försäljningsledet samt att standarder och certifieringar kunde utgöra hinder för att konkurrensen skulle fungera effektivt. Detta trots att den praktiska erfarenheten i huvudsak gällt tillverkningsledet av tunga inbyggnadsmaterial.

Flera av svaren gällde upplevda konkurrensproblem i grossistledet, med koncentrerade marknadssituationer där pristransparensten och jämförelse mellan leverantörer kan försvåras av rabatter och retroaktiva bonusar. Lokala system med produktmärkningar och standarder bedömdes även kunna utgöra begränsningar för konkurrensens funktion då de riskerar att försvåra inträde på den lokala eller nationella marknaden för utländska aktörer. Svaren visade också att det sannolikt fanns bristande konkurrens på marknader för produktion av gips, cement, betong och isolermaterial då de marknaderna ofta består av ett fåtal aktörer, även om inga utredningar bedrivits på området.

Utöver ovan beskrivna områden uppgav de konkurrensmyndigheter som svarade att de har erfarenhet av förvärvs- och koncentrationsprövningar inom byggmaterialindustrin. Flera länder beskrev att många marknader för byggmaterial blivit alltmer koncentrerade.

## 2.5 Bygg- och installatörsföretagens syn på problemområden

Analysföretaget SKOP har för Konkurrensverkets räkning genomfört en enkätundersökning riktad till aktörer i bygg- och installatörsbranschen. Undersökningen, som bestod av en enkät för vardera bransch, var webbaserad med en svarsfrekvens om 11 och 10 procent för bygg- respektive installatörsbranschen.<sup>95</sup> Syftet med enkätundersökningen var att identifiera problemområden inom byggmaterialindustrin som dess aktörer anser har en strategisk betydelse för marknadens funktion och effektivitet. I det här avsnittet ger vi en sammanfattande bild av svaren i enkäten.

Enkätsvaren ger till att börja med en viss lägesbeskrivning av konkurrenssituationen i byggbranschen. En majoritet av företagen i bygg- (68 procent) och installatörsbranschen (58 procent) anser att det finns fler konkurrenter i dag jämfört med för 10 år sedan. Uppfattningen om en tuffare konkurrenssituation går även att notera i installatörsföretagens svar på hur deras förhandlingsposition förändrats gentemot leverantör och kund jämfört med för 10 år sedan.<sup>96</sup>

Av installatörsföretagen anser 31 procent att de i dag har en starkare relation gentemot leverantörer, medan endast 15 procent av installationsföretagen svarar att de har en starkare relation gentemot kund, eller beställare.<sup>97</sup>

Vad gäller prisutvecklingen på byggmaterial anses den bland en majoritet av såväl bygg- som installatörsföretag överstiga Konsumentprisindex (KPI). Det är särskilt fallet bland byggföretag, där tre av fyra respondenter bedömer att prisutvecklingen på relevant byggmaterial är *mycket högre* jämfört med KPI. Relaterat till prisutvecklingen frågade Konkurrensverket även aktörerna om de använder någon prisjämförelsetjänst. 60 procent av installatörsföretagen och 40 procent av byggföretagen svarade ja.

---

<sup>95</sup> Urvalet för byggföretag bestod av 3 031 företag. För enkäten riktad mot installatörsföretag bestod urvalet av 3 315 företag. Svarsfrekvensen i de båda enkäterna bedöms normal för typen av studie, och urvalet av respondenter.

<sup>96</sup> Frågan ställdes inte till byggföretag.

<sup>97</sup> Samtidigt ansåg endast 14 procent att de fått en svagare förhandlingsposition gentemot leverantörer och endast 15 procent att de fått en starkare förhandlingsposition gentemot kund.

För att bättre förstå byggmaterialmarknadens dynamik har vi även ställt frågor om hur byggmaterial köps in och på vilka grunder företag väljer material och leverantör. Angående det förstnämnda är bygghandelsvaruhus den vanligaste inköpskanalen bland byggföretag, medan installatörsföretag handlar material framför allt hos grossister.<sup>98</sup> De flesta byggföretag anser att förutsättningar för direktinköp från tillverkare och import av byggmaterial har varit oförändrad (46 respektive 52 procent) jämfört med för 10 år sedan. I sammanhanget är det emellertid värt att notera att en betydande andel (39 procent) av byggföretagen anser att det har blivit lättare eller mycket lättare att importera byggmaterial från utlandet. Beträffande grunder för material- och leverantörsval besvarades detta av installatörsföretagen som fick värdera ett antal faktorer.<sup>99</sup> Snabba leveranser följt av kompetent kundtjänst och service samt brett produktutbud bedömdes vara viktigast vid val av leverantör. För val av material gavs högst genomsnittlig vikt till kvalitet och varumärke samt drift och produkthållbarhet.

Rabatt- och bonussystem<sup>100</sup> har länge präglat marknaderna för byggmaterial<sup>101</sup> och enkätsvaren bekräftar att så är fallet fortsatt. Så mycket som 90 procent av byggföretagen och 98 procent av installatörsföretagen erhåller någon form av rabatt vid köp från huvudsaklig leverantör. Motsvarande siffror för bonusar är 35 respektive 46 procent. En intressant iakttagelse är att större byggföretag i högre utsträckning erhåller bonusar. Bland företag med mer än 250 miljoner kronor i omsättning svarar mer än hälften att de mottar någon form av bonus. Den genomsnittliga rabatten i procent är större för installatörsföretag än för byggföretag (39 procent jämfört med 20 procent), medan storleken på bonusar i procent är likartad och uppgår till runt 5 procent.

Bygg- och installatörsföretagen ombads också ange vilka effekter rabatter och bonussystem kan ge upphov till. Bland byggföretag betraktas rabatter och bonusar ha störst effekt genom att stimulera till inköp av större volymer samt genom att bidra till tätare samarbete mellan distributör och installatör. Generellt valde byggföretagen de listade positiva effekterna i högre grad än de negativa. Än en gång sticker de större byggföretagen ut i svaren genom att ange systemens negativa effekter i något högre grad än vad de mindre företagen gör. Bilden av rabatt- och bonussystems marknadspåverkan är likartad bland installatörsföretag, då även de menar att systemet framförallt stimulerar till inköp av större volymer.

---

<sup>98</sup> Det är värt att understryka att inköpskanalerna ser annorlunda när vi tar företagsstorlek i beaktande. Exempelvis är det framför allt de mindre byggföretagen som handlar i byggvaruhus, medan större byggföretag i högre utsträckning handlar material via grossister, installatörer och tillverkare.

<sup>99</sup> SKOP frågade för nio olika faktorer hur viktiga de är vid val av materialleverantör, och för sex olika faktorer vid val av material.

<sup>100</sup> I enkäten avser "rabatter" de rabatter som ges i samband med köp, och "bonussystem" avser ersättningar som utbetalas retroaktivt, vilket i rapportens övriga delar benämns "retroaktiva rabatter".

<sup>101</sup> Se bl.a. Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44).

Slutligen efterfrågade Konkurrensverket att respondenterna skulle värdera konkurrensen på marknader för nyproduktion av flerbostadshus och ett antal kostnadsdrivande faktorer på en skala från 1 till 6. Både bygg- och installatörsföretag bedömde att konkurrenssituationen var som bäst i det egna ledet, och minst fungerande i konsult- och arkitektledet, som i enkäten benämndes med det sammanfattande begreppet "föreskrivande led". Detta föreskrivande led menar 83 procent av byggföretagen och 82 procent av installatörsföretagen ha viss eller hög påverkan på val av byggmaterial till nybyggnation.<sup>102</sup> Bland de identifierade faktorer som kan vara kostnadsdrivande vad gäller byggmaterial är brist på material eller dominans av stora materialleverantörer den mest kostnadsdrivande faktorn enligt byggföretag, och enkelhet att installera den mest kostnadsdrivande faktorn enligt installatörsföretag. På andra plats kommer för både byggföretag och installatörsföretag faktorn "miljömärkning, krav och certifieringar av byggnader".

---

<sup>102</sup> 39 procent av byggföretagen svarar att föreskrivande led har en hög påverkan. Motsvarande siffra för installatörsföretag är 38 procent. Det är framförallt de större byggföretagen som anser att föreskrivande led har en hög påverkan på materialval.

### 3 Materialmarknader

- Koncentrationen är hög på ett antal viktiga marknader. Beroendet av stora leverantörer riskerar att driva kostnadsutvecklingen uppåt.
- Hög byggtakt i Sverige och resten av omvärlden ökar säljarmakten för producenter och distributörer på koncentrerade marknader, bland annat eftersom ökad produktionskapacitet kräver stora investeringar och mycket tid.
- Distributionsmarknaden för el- och VVS-produkter är starkt koncentrerad till ett fåtal grossister. Producenter av installationsmaterial riskerar att bli beroende av grossister eller andra köpare med hög marknadsmakt.
- Den globala pandemin har påverkat marknaderna för byggmaterial. Under pandemins inledande månader kontraherade stora delar av den globala tillverkningsindustrin och handeln. Det minskade utbudet möttes i byggbranschen av en efterfrågechock, vilket sammantaget bidrog till påfrestningar i produktions- och logistikkedjor och kraftiga prisuppgångar på byggmaterial.
- Påtagligt tilltagande byggmaterialpriser det senaste året är inte ett unikt svenskt fenomen, utan förekommer även i andra europeiska länder. Sverige utmärker sig dock med högre kostnadsutveckling för byggmaterial än andra jämförbara länder.
- Byggmaterial ökar mer i pris än andra varor, och har gjort det under mycket lång tid. Slutsatser som drogs för över 30 år sedan avseende bristfällig konkurrens i produktion och distribution av centrala byggmaterial gäller än i dag.
- Det råder en relativt sett hög byggstandard i Sverige med fokus på försäljning till konsumenter med hög betalningsförmåga, vilket minskar incitament att bygga för de grupper i samhället som har lägre betalningsförmåga.
- Den offentliga statistiken är inte nödvändigtvis representativ för enskilda materialslags faktiska prisutveckling. För vissa varugrupper är det endast ett fåtal företag som lämnar in prisuppgifter och det kan snedvrída exempelvis kostnadsersättningar i indexerade avtal.

I detta avsnitt undersöker Konkurrensverket prisutvecklingen<sup>103</sup> på byggmaterial. Vi inleder med att redogöra för den bild av materialpriser som ges av offentlig statistik och för en diskussion om de utmaningar som är associerade till samma statistik. Därefter redovisas en kort överblick av de kraftiga materialprisförändringar som har skett under rådande pandemi, och vad dessa kan bero på. Avslutningsvis presenteras en internationell utblick i syfte att belysa frågan om det är dyrare att uppföra bostadshus i Sverige än i andra jämförbara länder, och om det finns internationella paralleller till den svenska kostnadsutvecklingen för byggmaterial.

---

<sup>103</sup> Med pris åsyftas produktionspris, vilket också är detsamma som byggkostnad.

Därefter presenterar vi en genomgång av ett antal centrala marknader för byggmaterial som står för majoriteten av kostnader i FPI. De materialslag som studeras närmare har några gemensamma nämnare. Till att börja med representerar de byggprodukter som i hög grad återkommer vid byggnation av flerbostadshus. Därutöver präglas de av en stor homogenitet, dels i produkternas utformning, dels i användningsområdet för respektive materialslag. Cement, betong, gipsskivor, mineralull, stål och trävaror är alla centrala produkter för bostadsproduktionen i Sverige, och är även representerade bland de problemområden som konkurrensmyndigheter i andra delar av Europa haft erfarenhet av vad gäller konkurrensrättsliga utredningar och upplevda konkurrensproblem.

### 3.1 Offentlig statistik

I Sverige har vi tillgång till tre huvudsakliga index för att följa hur byggmaterialpriser utvecklas: varuslag i Faktorprisindex för flerbostadshus (FPI), Entreprenadindex (EI), och Producentprisindex (PPI). Samtliga index tas fram av SCB på basis av inrapporterad data från branschaktörer, med tillägget att EI publiceras av Sveriges Byggindustrier. FPI och EI utgår från samma data, men bearbetar dessa data för olika typer av materialkategorier. Således viktas SCB statistiken på olika sätt i de båda indexen. Om vi börjar med att betrakta FPI, ser vi i tabellen nedan att de varuslag som ingår är relativt få. FPI, liksom EI, visar prisutvecklingen i försäljningsledet för byggmaterial. De flesta byggmaterial har ökat med mellan 20 och 30 procent för perioden januari 2010 till december 2019. Järn- och stålprodukter, inklusive armeringsstål, sticker ut med högst prisuppgång för perioden.

**Tabell 1 Varuslag i FPI för flerbostadshus, procentuell förändring år 2010–2019**

Vara	Procentuell förändring år 2010–2019
Armeringsstål	100 %
Järn och stål	55 %
Snickerier	39 %
Målning	29 %
Trävaror	27 %
Övrigt byggmaterial*	25 %
EI-material	21 %
VVS-material	21 %
Golvmaterial	16 %
Vitvaror	15 %
<b>KPI</b>	<b>12 %</b>

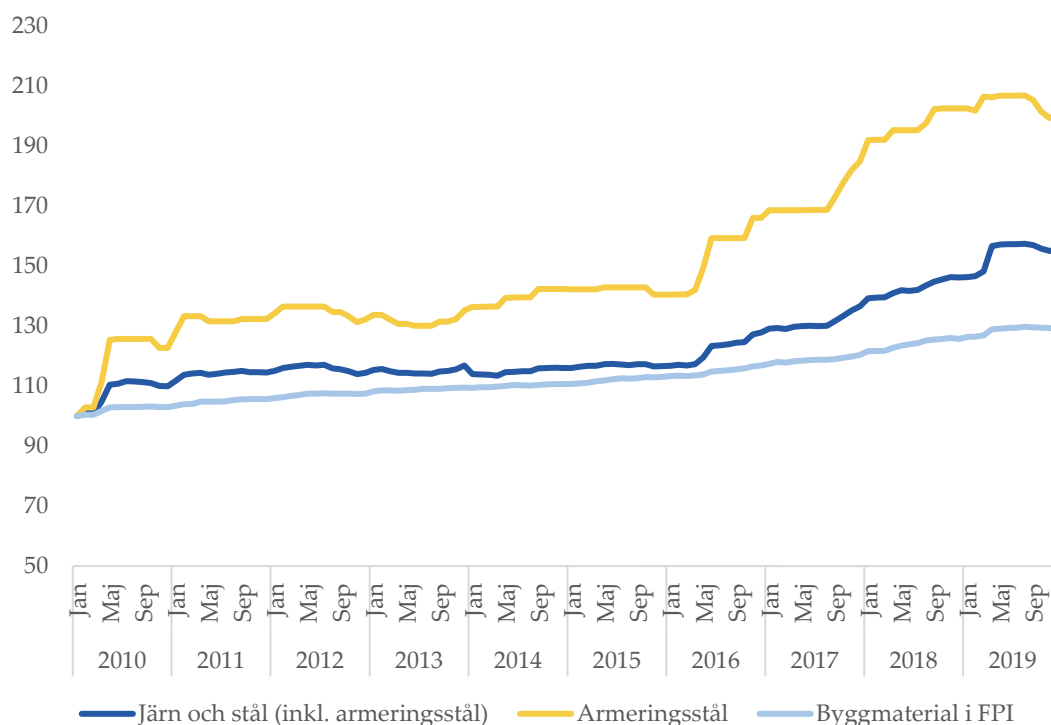
Källa: SCB (data)<sup>104</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.\* I Övrigt byggmaterial ingår bland annat material till värmeisolering, soprumsutrustning, gips och träbaserade skivor och papp.

<sup>104</sup> SCB (2021), *Byggmaterial i Faktorprisindex för flerbostadshus*, Statistik mottagen från SCB via mejlkorrespondens 20 september 2021.



Studerar man utvecklingen närmare för dessa materialgrupper påvisar de trender som saknas för de andra materialgrupperna, vilket illustreras i figur 6. I början av 2010, och i mitten av 2016, skedde en kraftig prisökning på såväl armeringsstål som den bredare varukategorin järn och stål. Prisökningen under 2010 förklaras delvis av att den globala efterfrågan återhämtade sig efter finanskrisen 2008.<sup>105</sup> Att priset på stål steg dramatiskt runt 2016 förklaras i sin tur av att USA och EU, i mars respektive oktober, införde importtullar på stål från Kina.<sup>106</sup>

**Figur 6 Utveckling för stålprodukter och byggmaterial i FPI (exkl. löneglidning och moms) år 2010–2019. Index, år 2010=100**



Källa: SCB (data)<sup>107</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

För tidsperioden 2010–2019 ökade KPI med cirka 12 procent.<sup>108</sup> Med andra ord har utvecklingen för alla varuslag som ingår i FPI för flerbostadshus överstigit KPI under ovannämnda tidsperiod.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Fastmarkets (2021) *Steel prices in times of crisis*, publicerad 11 mars 2021, (<https://www.fastmarkets.com/article/3979114/steel-prices-in-times-of-crisis>), hämtad 26 oktober 2021.

<sup>106</sup> Se bl.a. Dagens Industri (2016) *EU inför tullar på import av kinesiskt stål*, 7 oktober 2016.

<sup>107</sup> SCB (2021), *Byggmaterial i Faktorprisindex för flerbostadshus*, Statistik mottagen från SCB via mejlkorrespondens 20 september 2021.

<sup>108</sup> KPI (1949=100) var 1712 i januari 2010 och 1928 i december 2019.

<sup>109</sup> Se bakgrund i Regeringsbeslut *Uppdrag att utreda konkurrensen i byggmaterialindustrin*, Fi2019/01158/BB Fi2020/01393/BB, 26 mars 2020.

Nackdelen med de index som kan hämtas ut från FPI är att varuslagen är brett definierade och statistiken således aggregerad. Detta förhindrar en närmare studie av prisutvecklingen på byggmaterial. Exempelvis saknas index för isoleringsmaterial och gips, då dessa i stället inkluderas i "övrigt byggmaterial". Jämfört med FPI erbjuder EI statistik med högre upplösning, och möjligheten att studera så mycket som 89 materialkategorier.<sup>110</sup> För att vidhålla någon form av avgränsning har vi i tabellen nedan valt att belysa de varuslag som ökat mest respektive minst i pris för perioden 2011–2019. I avsnitt 3.4 presenterar vi även EI för en rad strategiska material.

**Tabell 2** Urval av varuslag i Entreprenadprisindex, procentuell förändring år 2011–2019

Varuslag som ökat mest i pris	Procentuell förändring 2011–2019	Varuslag som ökat minst i pris	Procentuell förändring 2011–2019
1105 Kulvertrör	91%	1038 Behandlad list	-14%
1175 Fjärrvärmerör	89%	1055 Kopparplåt	-10%
1042 Stålbalk	64%	1068 Järn, stål och ferrolegeringar	3%
1044 Stångstål	63%	1134 Pumpar	4%
1053 Förzinkad tunnplåt	58%	1172 PVC-rör	7%
1051 Stålblåt	57%	1037 Handelsfärdigt stål	7%
1041 Armeringsstål	56%	1133 Kärll och cisterner	8%
1095 Sprängmedel	43%	1101 Stålrör och delar	8%
1035 Fönster	39%	1063 Ståldörrar	8%
1011 Stenmaterial, oprocessat	37%	1061 Hårdmetallborr	8%

Källa: SCB och Byggföretagen (data)<sup>111</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Kulvertrör och fjärrvärmerör utgör de två varuslag som stigit mest i pris. EI för dessa varuslag uppvisar en väldigt hög korrelation sedan 2010. Prisutvecklingen på fjärrvärmerör har studerats av Konkurrensverket i en tidigare fallstudie. Slutsatsen var att uppgången i EI inte är representativ för den verkliga prisutvecklingen, även om en viss uppgång kan härledas till det ökade priset på stål.<sup>112</sup> Bortsett från kulvert- och fjärrvärmerör är det främst stålprodukter som ökat dramatiskt i pris och detta är i linje med den statistik som ges av FPI. En rad stålvaror går dock att finna bland de varuslag som ökat minst i pris för perioden 2011–2019. En trolig förklaring till detta är att EI är uppbyggt på självrapportering, och belyser den osäkerhet som detta innebär när uppgifterna inte nödvändigtvis baseras på verkliga prisuppgifter såsom transaktionsdata.

<sup>110</sup> Byggföretagen, *Entreprenadindex* (<https://www.Entreprenadindex.se/index>), hämtad 20 september 2021.

<sup>111</sup> Entreprenadindex webbplats <https://Entreprenadindex.se/> hämtad 18 oktober 2021.

<sup>112</sup> Avsnitt 6.1.4 *Fallstudie av fjärrvärmerörsmarknaden i Sverige* i Konkurrensverket (2021) *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020*, Rapport 2021:2.

PPI skiljer sig från EI och varuslagen i FPI eftersom statistiken speglar prisutvecklingen i producentledet, snarare än entreprenörsledet. Den uppmätta indexutvecklingen i PPI består dels av det pris svenska producenter erhåller när de säljer sina produkter, dels det pris svenska importörer betalar för likvärdiga varor och material.<sup>113</sup> För att SCB ska producera statistik till PPI för ett visst varuslag behövs inrapporterad data från minst tre oberoende företag.<sup>114</sup> Konsekvensen är att det saknas statistik för ett antal byggmaterial.

I Tabell 3 presenteras den statistik som finns att tillgå. På ett övergripande plan ser vi med PPI ett liknande mönster som det vi illustrerar ovan med statistikprodukterna från FPI och EI.<sup>115</sup> Med andra ord har majoriteten av varuslagen ökat mer i pris än KPI över de senaste 10 åren.

**Tabell 3 Urval av varuslag i Producentprisindex, procentuell förändring år 2011–2019**

Vara	Procentuell förändring år 2011–2019
20.3 Lacker och andra målningsfärger, tryckfärger samt tätning- och utfyllningsmedel	26 %
25.12 Dörrar och fönster av metall	24 %
16.22 Sammansatta parkettgolv	23 %
16.23 Andra byggnads- och inredningssnickerier	22 %
24.2 Rör, ledningar, ihåliga profiler och tillbehör av stål	21 %
25.11 Metallstommar och delar därav	17 %
23.61 Betongvaror för byggändamål	17 %
16.21 Faner och träbaserade skivor	17 %
24.32 Kallvalsade stålband	13 %
27.4 Belysningsarmatur	10 %
27.9 Annan elapparat	10 %
<b>KPI</b>	<b>10%</b>
24.34 Kalldragen tråd av stål	7 %
27.3 Kablar och kabeltillbehör	6 %
16.1 Trä, sågat och hyvlat	4 %
23.5 Cement, kalk och gips*	4 %
23.63 Fabriksblandad betong	0 %
24.44 Koppar	-3 %
23.4 Andra porslinsprodukter och keramiska produkter	-4 %

Källa: SCB (data)<sup>116</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.\* För *Cement, kalk och gips* ges den procentuella förändring till december 2016, p.g.a. databrist.

<sup>113</sup> SCB:s webbplats, *Prisindex i producent- och importled (PPI)* (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/prisindex-i-producent-och-importled/prisindex-i-producent-och-importled-ppi/>), hämtad 27 oktober 2021.

<sup>114</sup> Samtal med SCB 27 oktober 2021.

<sup>115</sup> Statistiken från EI presenteras närmare under avsnittet 3.4 Strategiskt viktiga material.

<sup>116</sup> SCB:s statistikdatabas, tabell: *Producentprisindex efter marknad och produktgrupp SPIN 2015, 2020=100. Månad 1990M01 - 2021M10*

([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_PR\\_\\_PR0301\\_\\_PR0301G/PPI2020M/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__PR__PR0301__PR0301G/PPI2020M/)), hämtad 5 oktober 2021.

### 3.1.1 Utmaningar med den offentliga statistiken

I intervjuer som Konkurrensverket har genomfört med centrala aktörer inom byggmaterialbranschen framkommer det att flertalet inte känner igen sig i den prisutveckling som offentliga statistikprodukter uppvisar. Flera aktörer menar, i motsats till vad statistiken påvisar, att byggmaterialpriser har varit relativt stabila det senaste decenniet. Det är särskilt EI som varit föremål för åsikter från de aktörer som vi har talat med. Detta kan delvis förklaras med att EI har ett särskilt syfte då det används för att reglera priser vid entreprenadavtal som skrivs med fast pris. EI används brett inom byggindustrin och PPI ligger exempelvis till grund för ekonomiska analyser producerade av Sveriges Riksbank och Konjunkturinstitutet.<sup>117</sup> Med det sagt så finns det ett antal faktorer som kan förklara varför branschaktörernas bild av prisutvecklingen och indexutveckling går isär.

En första möjlig förklaring är att statistikprodukterna fångar listpriser (bruttopriser) snarare än transaktionspriser (nettopriser). Som vi tidigare påpekat är de uppgifter som ligger till grund för EI, FPI och PPI inrapporterade av branschen. Av Konkurrensverkets omvärldsbvakning, intervjuer och enkätundersökningar framgår att stora skillnader mellan brutto- och nettopriser förekommer i flera delar av byggmaterialbranschen. Eftersom EI och FPI fångar prisutvecklingen för byggmaterial i ett senare led, finns det en risk att det är bruttopriser snarare än nettopriser som i förlängningen redovisas av dessa index. SCB förlitar sig på att inrapporterade företag lämnar korrekta prisuppgifter, och har i kontakter med Konkurrensverket beskrivit att de inte har möjlighet att säkerställa om det insamlade materialet för kostnadsuppskattning är beräknat enligt netto- eller bruttopriser, eller om så kallade omsättningsrabatter är medräknade i indexen.<sup>118</sup> Ett index som ämnar fånga prisutvecklingen för ett varuslag i en entreprenad kan emellertid göra rätt i att använda bruttopriser i de fall då avdrag och rabatter inte redovisas för nästkommande led av aktörer.<sup>119</sup> Om bruttopriser används kan det förklara varför exempelvis tillverkare inte helt och hållet känner igen sig i EI och FPI. Samtidigt är det svårt att avgöra om inrapportering av bruttopriser kan förklara *uppgången* i materialpriser.<sup>120</sup>

En annan förklaring till att uppfattningen bland marknadens aktörer skiljer sig från utvecklingen i EI är att det är relativt få uppgiftslämnare i ett flertal varugrupper i EI. Detta får till följd att uppgifter från en enskild aktör kan få ett förhållandevis stort genomslag i den färdiga indexprodukt som uppgiften ligger till grund för. Samtidigt vet vi att EI frekvent används som underlag i prisförhandlingar med köpare. Följaktligen finns det incitament för uppgiftslämnaren att lämna prisuppgifter i överkant, och sedan hänvisa till det inflaterade indexet för att ta ut bättre marginaler på byggmaterial i nästa led. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning bedöma huruvida det finns aktörer som utnyttjar EI på ett systematiskt sätt.

---

<sup>117</sup> Se SCB:s webbplats, *Kvalitetsdeklaration Prisindex i producent- och importled (PPI)* (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/prisindex-i-producent-och-importled/prisindex-i-producent-och-importled-ppi/>), hämtad 11 oktober 2021.

<sup>118</sup> I kvalitetsdeklarationen av PPI nämner SCB att förekomsten av listpriser kan utgöra ett mätfel i statistiken.

<sup>119</sup> För att förtydliga: Om företag B får en rabatt på inköp av material från företag A, men därefter använder bruttopriset för att fakturera företag C, så är bruttopriset det faktiska priset på inköpt material i entreprenaden.

<sup>120</sup> En sådan förklaring kräver exempelvis att rabatterna har ökat i storlek, eller att inrapportering av bruttopriser har ökat i frekvens. Under utredningen har Konkurrensverket inte fått några klara indikationer på att rabatter har ökat i storlek. Konkurrensverket har däremot uppmärksammat att entreprenader som ersätts enligt löpande räkning (partnering) blivit vanligare de senaste decennierna. Entreprenader som ersätts enligt löpande räkning lämnar större utrymme för genomslag av olika rabattsystem och kan vara en möjlig förklaring till hur bruttopriser kan påverka materialkostnadsutvecklingen i indexprodukter.

Inom installatörsbranschen förekommer det även uppfattningar om att produkterna som ligger till grund för EI inte är relevanta. Åsikten som framförs är att varukorgssammansättningen är felaktigt viktad och delvis baserad på utgående produktmodeller. Detta menar man medför en risk att EI överskattar prisutvecklingen för ett antal installationsmaterial.

Samtidigt är det värt att påpeka att det finns aktörer som anser att SCB:s statistik är rättvisande. Dessa utgör i Konkurrensverkets underlag en minoritet, men menar att prisuppgången hänger ihop med kvalitetsförbättringar och förändrade inköpsmönster. En aktör vi talat med som är verksam i isoleringsbranschen pekar på att prefabricerade isoleringsprodukter har ökat i popularitet, och att dessa är något dyrare än material som byggs in på plats. Med andra ord har kostnader som tidigare redovisats som arbetskostnader vid uppförandet av bostäder kommit att bli materialkostnader, vilket kan förklara prisutvecklingen på isoleringsmaterial. Detta anses vara en del av en bredare trend där efterfrågan på förädlade varor har ökat, vilket förskjutit kostnadsbilden från bygg- till tillverkningsindustrin. Fokus på hållbarhet och energieffektivitet är en annan faktor som anses förklara prisökningar på byggmaterial. En producent av isoleringsmaterial som vi intervjuat framhåller att dagens isoleringsmaterial har en betydligt högre energieffektivitet än det som såldes för tio år sedan, men också en högre prisbild.

Nedan exemplifieras utmaningarna med indexprodukter med ett utdrag ur en av Konkurrensverkets tidigare studier. Som ett resultat av Konkurrensverkets uppföljning valde SCB att revidera det aktuella indexets konstruktion. Revideringen bestod i en översyn av de produkter som legat till grund för indexet. Det är värt att betona att det endast var index för fjärrvärmerör som reviderades.<sup>121</sup> Konkurrensverket har inte möjlighet att bedöma om revideringen av EI för fjärrvärmerör i dag bättre representerar den faktiska prisutvecklingen för materialslaget än den gjorde före revideringen.

*Exempel: Index för beskrivning av prisutveckling*

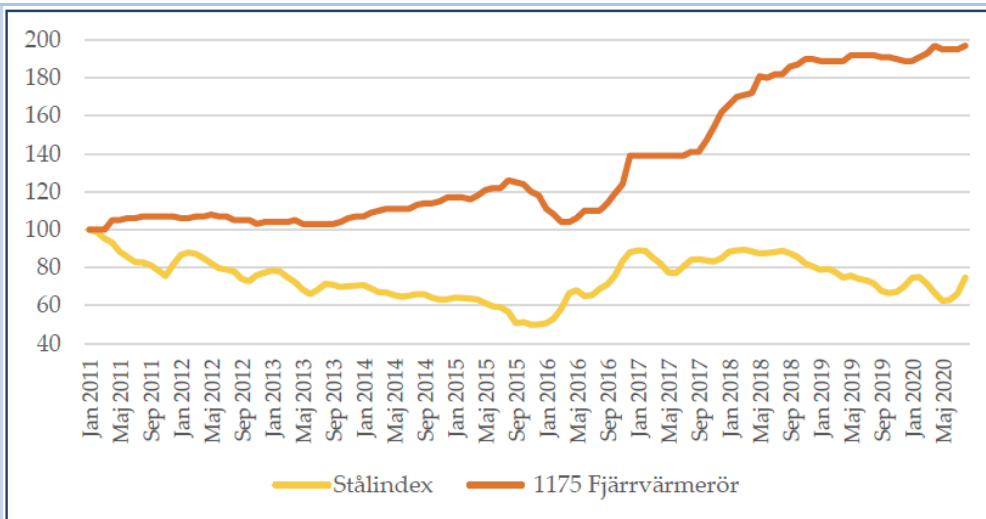
”Konkurrensverket har under uppföljningen frågat leverantörer om prisutvecklingen (på fjärrvärmerör) i Sverige. Företaget Logstor har berättat att företaget har högre priser sedan förvärvet, men att detta beror på höjda råvarupriser och personalkostnader, och att de vanligtvis knyter priserna direkt till råvarupriser för att minimera risker. Även företaget Uponor beskriver att råvarupriserna har ökat, framförallt stålpriset. Samtliga leverantörer bedömer att vinstmarginalen i Sverige är låg.

Konkurrensverket har undersökt Entreprenadindex 1175 och råvaruprisindex för att analysera prisutvecklingen i Sverige. Entreprenadindex 1175 är ett Faktorprisindex för fjärrvärmerör som publiceras av SCB och Byggföretagen. Indexet används av vissa kunder för att knyta priserna till upphandlade ramavtal. Ett annat alternativ är att knyta priserna till råvaruprisindex.

Samtliga kunder och branschorganisationer som Konkurrensverket har varit i kontakt med har reagerat på att Entreprenadindex 1175 har ökat mycket sedan förvärvet. Figuren nedan visar att indexet för fjärrvärmerör ökat mycket kraftigt och nästan dubblerats sedan början av 2016.

---

<sup>121</sup> Samtal med SCB 8 december 2021.



Majoriteten av råvarukostnaden vid produktionen av fjärrvärmerör utgörs av stål. Figuren ovan visar därmed att förändringen i stålpriset till viss del kan förklara den initiala ökningen av Entreprenadindex 1175 under 2016–2017, men att den inte kan förklara ökningen som sker efter 2017. Prisförändringar av övriga insatsvaror förklarar inte heller indexökningen.

Majoriteten av kunder anser att prisutvecklingen för deras inköpta fjärrvärmerör har varit i linje med utvecklingen för råvaruprisindexen. En kund upplever att prisökningarna främst beror på att leverantörerna höjt sina priser, snarare än att priset på insatsvaror ökat.

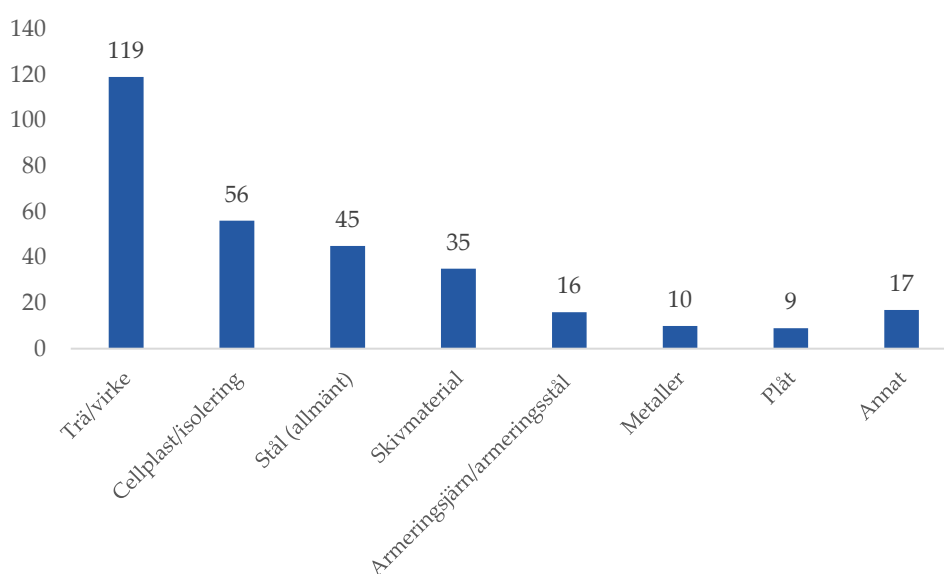
Sammantaget verkar den stora förändringen i Entreprenadindex 1175 inte vara representativ för den faktiska prisförändringen i Sverige, enligt indexjämförelsen och de marknadsaktörer som Konkurrensverket intervjuat. Kunder som knutit priser i ramavtal till Entreprenadindex 1175 har sett en prisökning efter förvärvets genomförande, medan kunder som knutit sina ramavtal till råvaruprisindex inte sett samma prisökning. Entreprenadindex 1175 bedöms därför inte representera prisutvecklingen i Sverige på ett tillförlitligt vis. SCB har under utredningen även uppgett att de kommer att ändra metoden för indexets konstruktion.”

Källa: Konkurrensverket (Rapportserie 2021:2), *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020*, s. 77–81.

## 3.2 Prisökningar och coronapandemin

I såväl enkäter som i intervjuer som Konkurrensverket genomfört framhåller aktörer i byggbranschen att covid-19-pandemin har haft en kraftig påverkan på priser för vissa byggmaterial. Fler än tre av fyra respondenter i vår enkät riktad mot byggföretag svarade att prisutvecklingen för byggmaterial i allmänhet är mycket högre än KPI.<sup>122</sup> När samma respondenter i öppna svar fick specificera vilka byggmaterial som ökat mest i pris nämns återkommande virke, stålprodukter och cellplast. I figur 7 presenteras de byggmaterial som förekommer mest frekvent i dessa öppna svar. Exempelvis nämns trä eller virke i 75 procent av alla svar på frågan om det är några byggmaterial som ökat särskilt mycket i pris.

**Figur 7** Material som anses ökat särskilt mycket i pris. Beräkning baseras på antal respondenter vars svar innefattar ett särskilt materialslag



Källa: SKOP (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. Antal svar: 158.

Att prisuppgången på vissa byggmaterial har varit särskilt påtaglig det senaste året märks även bland byggbranschens medlemsorganisationer. I Sverige har Byggföretagen tagit fram ett öppet brev till beställare och en guide för hur medlemmar kan ändra avtalade priser för att hantera de ökade materialkostnaderna.<sup>123</sup> I en EU-kontext har branschorganisationerna FIEC, som bland annat representerar Byggföretagens medlemmar i EU, och EBC, små- och medelstora byggföretags branschorganisation i EU, författat öppna brev till kommissionen som väddar till att priser i EU-finansierade byggprojekt ska revideras med det senaste årets

<sup>122</sup> Enkäten genomfördes i maj och juni 2021.

<sup>123</sup> Byggföretagen (2021) *Kraftigt höjda materialpriser har aviseras av materialleverantörer*, Till beställare av bygg- och anläggningsentreprenader, Stockholm 22 juni 2021, (<https://byggforetagen.se/foretagsservice/amnen/prisandringar-for-material-2021/>) hämtad 5 oktober 2021.

prisuppgång i åtanke.<sup>124</sup> FIEC menar att den nuvarande prisutvecklingen kan äventyra byggsektorns bidrag till ekonomisk återhämtning efter pandemin.<sup>125</sup>

Det finns ingen enskild faktor som kan förklara de kraftigt höjda priserna på en rad byggmaterial. Snarare handlar det om en sammantagen effekt av en rad fenomen som följde virusets utbredning. Kombinationen av en redan intensiv högkonjunktur i byggbranschen i stora delar av världen, en efterfrågeökning på hemarbetsanpassade bostäder, nedstängda fabriker och en global distribution som pausades, skapade prisrusningar på vissa byggmaterial. I synnerhet trävaror och stål drabbades, och kraftigt volatila priser har observerats för dessa material sedan våren 2020. Först under 2021 har delar av materialmarknaderna börjat visa på ökad stabilitet i prisbildningen.

### 3.2.1 Kraftiga prisökningar det senaste året

Med SCB:s Faktorprisindex för flerbostadshus kan utläsas att prisindex för ett antal byggmaterial stigit kraftigt under pågående pandemi. Från januari 2020 till juli 2021 ökade prisindex för armeringsstål och den bredare produktgruppen järn och stålprodukter med 64 respektive 37 procent. Under samma tidsperiod ökade index för trävaror med 58 procent. Prisutvecklingen för betongvaror och övriga byggmaterial var även den betydande.<sup>126</sup> Som riktmärke kan det nämnas att inflationen, mätt i KPI, låg på cirka 1,3 procent för samma period.<sup>127</sup> Figur 8 illustrerar att prisutvecklingen från januari 2021 utgör ett trendbrott. Med andra ord kan vi utesluta möjligheten att prisuppgången som påvisas ovan endast berodde på en expansiv period i en annars volatil marknad.

---

<sup>124</sup> European Construction Industry Federation (FIEC) (2021) Brev till Kommissionen Bryssel 6 maj 2021 ([https://www.fiec.eu/application/files/4516/2080/8787/2021-05-06-FIEC\\_Letter\\_to\\_EU\\_Commission-Price\\_increase-construction\\_materials.pdf](https://www.fiec.eu/application/files/4516/2080/8787/2021-05-06-FIEC_Letter_to_EU_Commission-Price_increase-construction_materials.pdf)), samt EBC:s (Construction SMEs Europe) pressmeddelande 12 juli 2021 *Construction Materials: Rising prices are disrupting the recovery of construction SMEs and of the EU* (<https://www.ebc-construction.eu/2021/07/12/ebc-press-release-rising-prices-of-construction-materials-are-disrupting-the-recovery-of-construction-smes-and-of-the-eu/>), hämtad 22 september 2021.

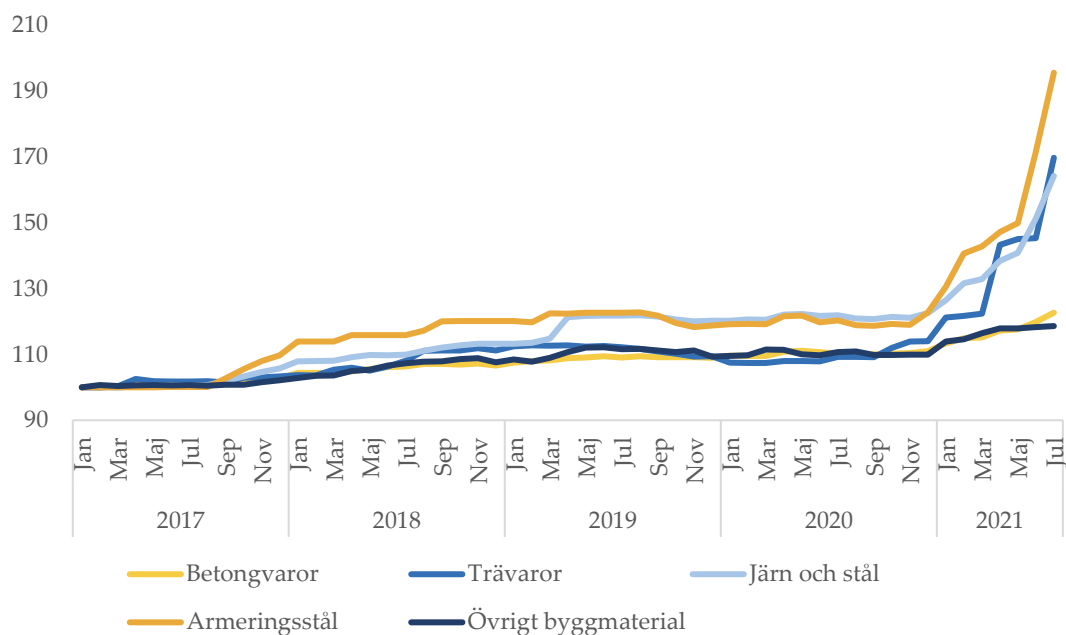
<sup>125</sup> European Construction Industry Federation (FIEC) (2021), brev till kommissionen Bryssel 6 maj 2021 ([https://www.fiec.eu/application/files/4516/2080/8787/2021-05-06-FIEC\\_Letter\\_to\\_EU\\_Commission-Price\\_increase-construction\\_materials.pdf](https://www.fiec.eu/application/files/4516/2080/8787/2021-05-06-FIEC_Letter_to_EU_Commission-Price_increase-construction_materials.pdf)).

<sup>126</sup> Det är värt att belysa att utvecklingen i PPI är likartad den för FPI. Exempelvis steg PPI för trä (sågat och hyvlat) med 74 procent och PPI för järn och stål samt ferrolegeringar med 22 procent under samma tidsperiod.

<sup>127</sup> Referenstid juni 2021 jämfört med samma period föregående år.



**Figur 8 Utvalda byggmaterial i FPI för flerbostadshus – prisutveckling jan 2017 – juli 2021. Index, jan 2017 = 100**



Källa: SCB (data)<sup>128</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

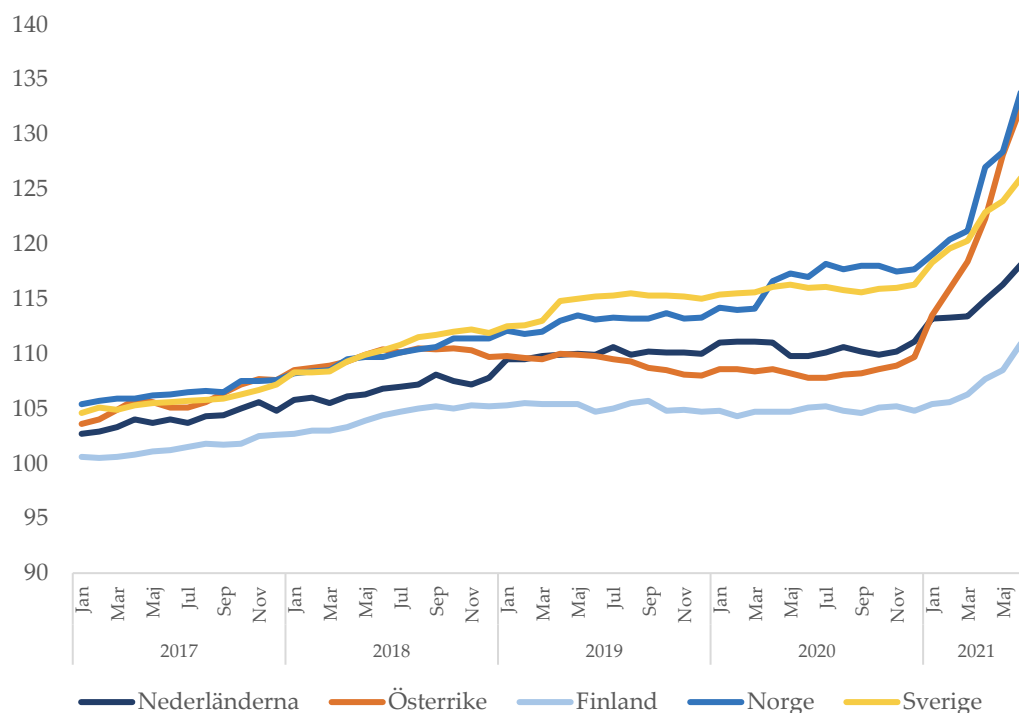
SCB:s statistik visar att priset på en rad byggmaterial ökat betydligt mer än den allmänna prisutvecklingen i svensk ekonomi det senaste året. Uppgången i priser på byggmaterial bidrog till att Faktorprisindex för byggmaterial till nybyggda flerbostadshus steg med 9,1 procent under samma period.<sup>129</sup>

Huruvida det senaste årets prisutveckling på byggmaterial är en svensk företeelse går att undersöka med hjälp av internationell statistik. Eurostat tillhandahåller statistik över konstruktionskostnader för nya flerbostadshus för en rad länder i Europa. Statistiken går att bryta ner på ett antal variabler, däribland byggmaterials-kostnader. Det senare presenteras i figur 9 nedan.

<sup>128</sup> SCB (2021), *Byggmaterial i Faktorprisindex för flerbostadshus*, statistik mottagen från SCB via mejlkorrespondens 20 september 2021.

<sup>129</sup> Se SCB:s statistikdatabas, *Faktorprisindex för bostäder* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_PR\\_\\_PR0502\\_\\_PR0502A/FPIBOM2015/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__PR__PR0502__PR0502A/FPIBOM2015/)), hämtad 6 oktober 2021.

**Figur 9** Ingångspriser för material i nybyggda flerbostadshus för ett antal europeiska länder (nationell valuta). Index, år 2015 = 100



Källa: SCB<sup>130</sup> och Eurostat (data)<sup>131</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Materialkostnader för produktion av bostadshus har i flera europeiska länder haft en stigande trend sedan 2017. Runt december 2020 sker en tydlig förändring varvid index för alla länder stiger kraftigt. Trenden har hållit i sig fram till våra senaste datapunkter, som är från juni 2021. Det finns alltså inget tecken på att prisuppgången har nått en plattå, eller börjat avta. Uppgången har varit särskild tydlig i Norge och Österrike. Från december 2020 till juni 2021 ökade index för byggmaterial med 13,6 respektive 20,6 procent i de båda länderna. Fenomenet med påtagligt tilltagande byggmaterialpriser det senaste året är alltså inget svenskt fenomen, utan förekommer även i andra europeiska länder.<sup>132</sup>

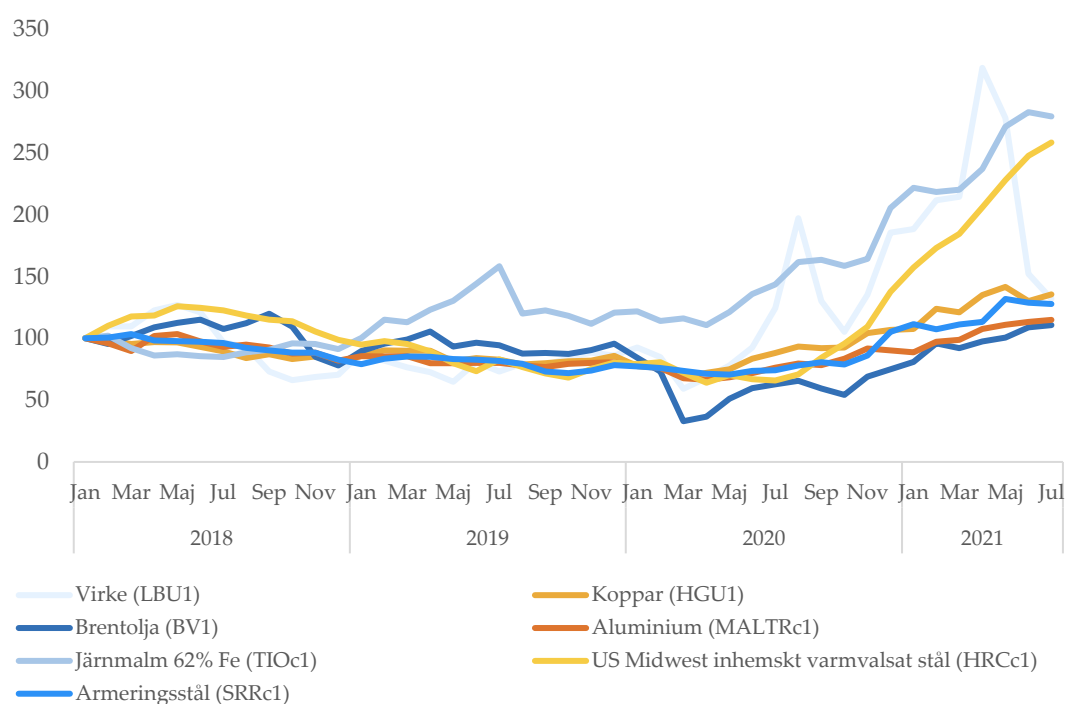
<sup>130</sup> Eurostat tillhandahåller inte statistik på månadsbasis för Sverige. För att täcka utvecklingen i Sverige har vi använt statistik från SCB (2021) *Faktorprisindex (FPI) för bostäder inkl. löneglidning exkl. moms, 2015=100, efter kostnadsslag* (Eurostat).

<sup>131</sup> Statistik från Eurostat har hämtats från serien *Construction cost (or producer prices), new residential buildings – monthly data*, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> hämtad 1 september 2021.

<sup>132</sup> Stigande byggmaterialpriser har även registrerats i länder utanför EU. För utvecklingen i USA, se exempelvis Federal Reserve Bank of St. Louis webbplats *Producer Price Index by Commodity: Special Indexes: Construction Materials*, <https://fred.stlouisfed.org/series/WPUSI012011>, hämtad 22 augusti 2021.

Globala råvarupriser anses vara av stor betydelse för den inhemska prisökningen på byggmaterial.<sup>133</sup> Av den anledningen är det intressant att kortfattat granska prisutvecklingen på globala råvarumarknader. Handel med råvaror kan genomföras som ett normalt utbyte av varor mot pengar, eller med hjälp av terminsavtal. Eftersom prisrörelser på den faktiska handelsmarknaden för råvaror och terminsmarknaden är nära besläktade och transaktioner på den senare marknaden sker på börser runt om i världen, kan vi använda oss av historiska priser på terminskontrakt för att bedöma hur råvarumarknaden utvecklats de senaste åren.<sup>134</sup> Sådan statistik presenteras i figuren nedan.

**Figur 10 Månatliga stängningspriser på globala råvaror. Löpande \$US (Index, jan 2018 = 100)**



Källa: Investing.com<sup>135</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

<sup>133</sup> Se, bl.a., Byggmaterialindustriernas webbplats (2021) *Branschutveckling - Ökade råvarupriser på den globala marknaden*, publicerat 20 maj 2021 (<https://byggmaterialindustrierna.se/okade-ravarupriser-pa-den-globala-marknaden/>), hämtad 29 oktober 2021, och Trä- och möbelföretagens webbplats (2021) *Höjda priser och råvarubrist* (<https://www.tmf.se/branschutveckling/hojda-priser--ravarubrist/>), hämtad 29 oktober 2021.

<sup>134</sup> Meerhaeghe, van. M.A. och Wonnacott, Paul (2019) *Commodity trade*. i "Encyclopedia Britannica", 2 October 2019, (<https://www.britannica.com/topic/commodity-trade>), hämtad 29 oktober 2021.

<sup>135</sup> Se Investing.com:s webbplats, *Commodities* (<https://www.investing.com/commodities/>), hämtad 29 oktober 2021.

Mönstret i prisutvecklingen på den globala råvarumarknaden påminner om den för byggmaterial i svensk FPI, även om prisökningarna skett tidigare på råvarumarknaderna än på den svenska byggmaterialmarknaden. Med andra ord verkar det finnas en viss eftersläpning i svensk FPI gentemot den globala prisutvecklingen. I sammanhanget är det särskilt intressant att beakta prisutvecklingen på virke (LBU1). Varuslagets pris ökade med närmare 300 procent från maj 2020 till mars 2021, men sjönk därefter kraftigt och i juli 2021 var det tillbaka på nivåer som liknade dem runt årsskiftet 2017–2018. Nedgången förefaller nu även ha nått den svenska virkesmarknaden.<sup>136</sup> De andra råvarorna var fortfarande på uppåtgående sommaren 2021, även om en viss avmattning kunde skönjas när det kommer till järnmalm.

### Stål och virkesmarknader – en kort fallstudie

I syfte att bättre förstå orsakerna bakom de stora prissvängningarna i byggmaterial under pandemin och ge en fingervisning om utvecklingen framgent, presenterar Konkurrensverket här en kort överblick av händelseförloppet på marknader för stål och trävirke. De båda marknaderna har uppvisat en särskilt hög grad av volatilitet under de senaste två åren. Utöver volatila priser är gemensamma nämnare en hög grad av internationalisering som innebär att svenska priser påverkas av internationella förhållanden, och produktion som kräver stora investeringar vilket innebär att det kan ta tid att tillmötesgå en ökad efterfrågan.<sup>137</sup>

Det är just händelser på de internationella marknaderna som det återkommande refereras till när svenska branschaktörer kommenterat prisutvecklingen under pandemin.<sup>138</sup> För virkesmarknaden är det särskilt marknadsutvecklingen i USA som företag hänvisar till.<sup>139</sup> Coronavirusets framfart i början av 2020 innebar att många funktioner för förädling i sågverk och internationella logistikkedjor på marknaden för trävirke stannade upp. I mars 2020 hade antalet nystartade bostadsprojekt i USA minskat med 22 procent gentemot föregående månad.<sup>140</sup> Sågverken förväntade sig således en låg efterfrågan och valde därför att begränsa eller till och med stänga ner produktionen.<sup>141</sup> Agerandet var inte unikt för amerikanska sågverk, även en rad sågverk i Sverige valde att minska takten eller stoppa produktionen helt under våren 2020.<sup>142</sup>

---

<sup>136</sup> Danske Bank (2021) *Skog & Ekonomi*, nummer 4, november 2021.

<sup>137</sup> För trävaror, se bl.a. Skogsindustriernas webbplats, *Sågade trävaror - produktion och handel* (<https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/sagade-travaror-produktion-och-handel/>), för stål, se bl.a. Jernkontorets webbplats, *Stålmarknaden* (<https://www.jernkontoret.se/sv/stalindustrin/stalmarknaden/>), hämtade 20 oktober 2021.

<sup>138</sup> För trävaror, se bl.a. Trä- och möbelföretagens webbplats (2021), *Höjda priser råvarubrist* (<https://www.tmf.se/branschutveckling/hojda-priser-ravarubrist/>), för stål, se bl.a. Metal Supply (2021), *SSAB ser mycket positivt på framtiden* ([https://www.metal-supply.se/article/view/809401/ssab\\_ser\\_mycket\\_positivt\\_pa\\_framtiden](https://www.metal-supply.se/article/view/809401/ssab_ser_mycket_positivt_pa_framtiden)), publicerad 16 september 2021.

<sup>139</sup> Se, bl.a. Sveaskogs webbplats (2021) *Marknadsläget våren 2021* (<https://www.sveaskog.se/for-skogsagare/aktuellt/marknadslaget-varen-2021/>), hämtad 20 oktober 2021.

<sup>140</sup> CNBC (2020) *US home construction collapsed 22.3% in March*, publicerad 16 april 2020. (<https://www.cnbc.com/2020/04/16/us-housing-starts-march-2020.html>).

<sup>141</sup> Congressional Research Service (2021) *Covid-19 and the U.S. Timber Industry*, Updated July 29 2021.

<sup>142</sup> Se bl.a., Danske Bank (2020) *Skog & Ekonomi*, nummer 3, september 2020.

Kort därpå upplevde sågverken en positiv efterfrågechock. Nystartade byggprojekt i USA ökade kraftigt<sup>143</sup> och runt om i världen innebar ökat distansarbete och minskad konsumtion av andra varor och tjänster en ökad efterfrågan på byggmaterial för hemmet.<sup>144</sup> Att husbyggnationen accelererade förklaras med förväntningar om låga räntor och en ökad efterfrågan på ett större boende.<sup>145</sup> I början av sommaren 2020 kom de första rapporterna om brist på virke i USA med prisuppgångar om 25 till 50 procent, och den extrema prisuppgången nådde sin kulmen först i maj 2021.<sup>146</sup>

Den plötsliga prisuppgången i USA och andra delar av världen berodde till stor del på att sågverk hade missbedömt byggindustrins och privatpersoners efterfrågan efter pandemins första månader. Trots att sågverk återupptog verksamheten, översteg efterfrågan på virke det tillgängliga utbudet. I en rapport författad av den amerikanska kongressen nämns sågverks låga marginaler och långa tidsfrister för att öka produktionen som förklaringsfaktorer till att efterfrågechocken skapade prisökningar. Med andra ord kännetecknas virkesindustrin av en inelasticitet när det kommer till prisförändringar på marknaden, vilket innebär att en ökad efterfrågan inte går att möta utan viss fördröjning och det är alltså under denna fördröjning som prisökningar skett.<sup>147</sup>

Händelseförloppet för stålmarknaden påminner om den för virkesmarknaden, med den skillnaden att stålindustrin redan före pandemin hade betydande utmaningar i form av global överkapacitet och volatila insatspriser.<sup>148</sup>

Covid-19-pandemin bidrog till en början till en stärkt efterfrågan då kunder ökade sina inköp för att fylla på lager och på så sätt vara förberedda för framtida störningar i leveranskedjan.<sup>149</sup> I takt med att regeringar runt om i världen införde olika typer av restriktioner med medföljande nedstängningar av tillverkningsindustrier föll emellertid efterfrågan. Inom EU minskade stålkonsumtionen under det andra kvartalet 2020 med 21,5 procent jämfört med samma period föregående år.<sup>150</sup>

---

<sup>143</sup> Se bl.a. Federal Reserve Bank of St. Louis webbplats, *New Privately-Owned Housing Units Started: Total Units* (<https://fred.stlouisfed.org/series/HOUST>), hämtad 22 augusti 2021.

<sup>144</sup> För medierapportering, se bl.a. Dagens Nyheter (2020) *Fler hemmafixare får byggvaruhandeln att växa*, publicerad 24 april 2020 och LA Times (2020) *Stuck in their houses, Americans are putting their money into home improvement*, publicerad 23 augusti 2021 (<https://www.latimes.com/business/story/2020-08-23/coronavirus-home-improvement>).

<sup>145</sup> NPR (2021) *What the rise and fall of lumber prices tell us about the pandemic economy*, publicerad 8 juli 2021 (<https://www.npr.org/2021/07/08/1013819703/what-the-rise-and-fall-of-lumber-prices-tell-us-about-the-pandemic-economy?t=1636038297158>), hämtad 30 september 2021.

<sup>146</sup> CNBC (2021) *Lumber prices dive more than 40% in June, biggest monthly drop on record*, publicerad 30 juni 2021 (<https://www.cnbc.com/2021/06/30/lumber-prices-dive-more-than-40percent-in-june-biggest-monthly-drop-on-record.html>), hämtad 13 oktober 2021.

<sup>147</sup> Congressional Research Service (2021) *Covid-19 and the U.S. Timber Industry*, uppdaterad 29 juli 2021.

<sup>148</sup> Se SSAB (2021), *Årsredovisning 2020*, avsnitt "Omvärldsfaktorer".

<sup>149</sup> SSAB:s webbplats *Stålmarknaden och SSABs position* (<https://www.ssab.se/ssab-koncern/om-ssab/omvarldsfaktorer/stalmarknaden-och-ssabs-position>), hämtad 22 november 2021.

<sup>150</sup> Eurofer (2021) *Economic and Steel market outlook 2021–2022*, Second quarter 2021 report Data up to, and including, fourth quarter 2020, May 2021.

För att hantera det plötsliga fallet i global efterfrågan stängdes masugnar och ljusbågsugnar tillfälligt eller drevs med minskad kapacitet, samtidigt som anställda permitterades.<sup>151</sup> Den minskade produktionen var enligt bedömare ett strategiskt svar från stålindustrins aktörer på en förväntad lågkonjunktur. Men precis som på virkesmarknaden möttes stålverken av motsatt utveckling i form av ökad efterfrågan.<sup>152</sup> Det var till stor del behov i slutanvändningsindustrier som fordons- och konstruktionsbranschen som drev på denna utveckling. Den ökade efterfrågan på stålvaror orsakade emellertid ingen kraftig ökning i stålverkens produktion. Våren 2020 minskade kapacitetsutnyttjandet i den europeiska stålindustrin med cirka 40 miljoner ton och ett år senare, i mars 2021, hade endast 7 miljoner av dessa ton börjat produceras igen. Som referenspunkt kan nämnas att det i Europa under 2019 producerades cirka 160 miljoner ton stål. Denna missanpassning, i kombination med volatila råvarupriser, anses förklara den kraftiga prisuppgången på stålprodukter<sup>153</sup>. OECD förutser att prisrallyt kommer att avta i takt med att kapacitetsutnyttjandet ökar framgent.<sup>154</sup>

### 3.3 Internationell jämförelse

En vanlig uppfattning är att det är dyrt att bygga bostäder i Sverige. Vanligtvis består jämförelsen mellan kostnadsutvecklingen för att uppföra bostäder och kostnadsutvecklingen i övrig industri.<sup>155</sup> En sådan jämförelse presenterades i avsnitt 2.1.1 och visar att bostadsbyggandet har ökat i kostnader jämfört med övrig industri de senaste decennierna. I bostadsdebatten är det också vanligt att höra att Sverige ur ett internationellt perspektiv är ett dyrt land att bygga i.<sup>156</sup>

Att analysera om det är dyrare att uppföra flerbostadshus i Sverige jämfört med andra länder är inte helt okomplicerat. Om det exempelvis är dyrare att bygga ett bostadshus om 20 lägenheter med en specifik totalyta i Sverige än vad det är i Grekland kan det inte uteslutas att kostnadsskillnaden härrör från relevanta faktorer, såsom att vi i Sverige bygger för en högre levnadsstandard och ett mer utmanande klimat. Även om det i sig är en intressant iakttagelse att det går att bygga billigare bostäder i Grekland finns det kostnadsskillnader som har sitt ursprung i exempelvis produktivitetsskillnader och byggmaterialkostnader. En önskvärd jämförelse kräver således att vi kan kontrollera för vissa skillnader i kvalitet och standard mellan länder.

---

<sup>151</sup> Se SSAB (2021), *Årsredovisning 2020*, avsnitt "Omvärldsfaktorer".

<sup>152</sup> Fortune Magazine (2021) *Steel prices are up 200%, when will the bubble pop?* (<https://fortune.com/2021/07/08/steel-prices-2021-going-up-bubble/>), publicerad 8 juli 2021, hämtad 30 september 2021.

<sup>153</sup> McKinsey & Company (2021) *The future of the European steel industry A road map toward economic and environmental sustainability*. March 2021.

<sup>154</sup> OECD (2021) *Steel market developments Q2 2021* (<https://www.oecd.org/sti/ind/steel-market-developments.htm>), hämtad 22 september 2021.

<sup>155</sup> Se exempelvis Dagens Samhälle (2019) *För dyrt och svårt att bygga bostäder i Sverige*, publicerad 24 april 2019.

<sup>156</sup> Se bl.a. Svenska Dagbladet (2019) *Systemfel ger Sverige Europas dyraste byggen*, 8 februari 2019, SVT (2019) *Kris väntar om inte byggindustrin bygger billigare bostäder*, publicerad 21 mars 2019 (<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/kris-vantar-om-inte-byggindustrin-bygger-billigare-bostader>), hämtad 30 september 2021, samt Dagens Nyheter (2018) *Svenska bostadsbyggen är 30–40 procent för dyra*, 7 juni 2018.

Eurostat/OECD tillhandahåller sådan statistik genom sina köpkraftsparitetsundersökningar. Ambitionen från Eurostat/OECD:s sida är att fånga vad priset på en snarlik bostad är i olika länder.<sup>157</sup> Deltagande länder måste prissätta tre typer av bostadshus som tas fram av Eurostat, men tillåts göra vissa modifieringar för att husen ska vara relevanta för nationella omständigheter. Metoden är intrikat, och omfattar uppskattningar av viktiga moment såsom markarbeten, betong, murverk, snickerier, takläggning med mera.<sup>158</sup> Det är viktigt att betona att statistiken fångar "köparens pris" snarare än "producentens kostnad".<sup>159</sup> För att dra en parallell till svenska index så påminner prisnivåindexet från Eurostat/OECD mer om BPI än FPI. En naturlig konsekvens är att efterfrågefaktorer därför kan påverka statistiken i Figur 11.

I Figur 11 går det bland annat att konstatera att priset på standardhus är lägst i östra och sydöstra Europa. Om vi ser till de länder som till mångt och mycket liknar Sverige ur ett ekonomiskt, politiskt, kulturellt och klimatmässigt perspektiv, uppvisar dessa, liksom Sverige, relativt höga byggpriser. Exempelvis är priset för att uppföra flerbostadshus i Danmark, Norge och Tyskland i paritet med svensk nivå. Jämför vi data från 2009 med dem från 2019 går det även att konstatera att prisnivån i Sverige varit relativt jämn jämfört med det genomsnittliga priset i EU. Det betyder inte att byggnadspriserna i Sverige legat på samma nivå, eftersom jämförelsen ovan sker "mellan länder" snarare än "inom länder".

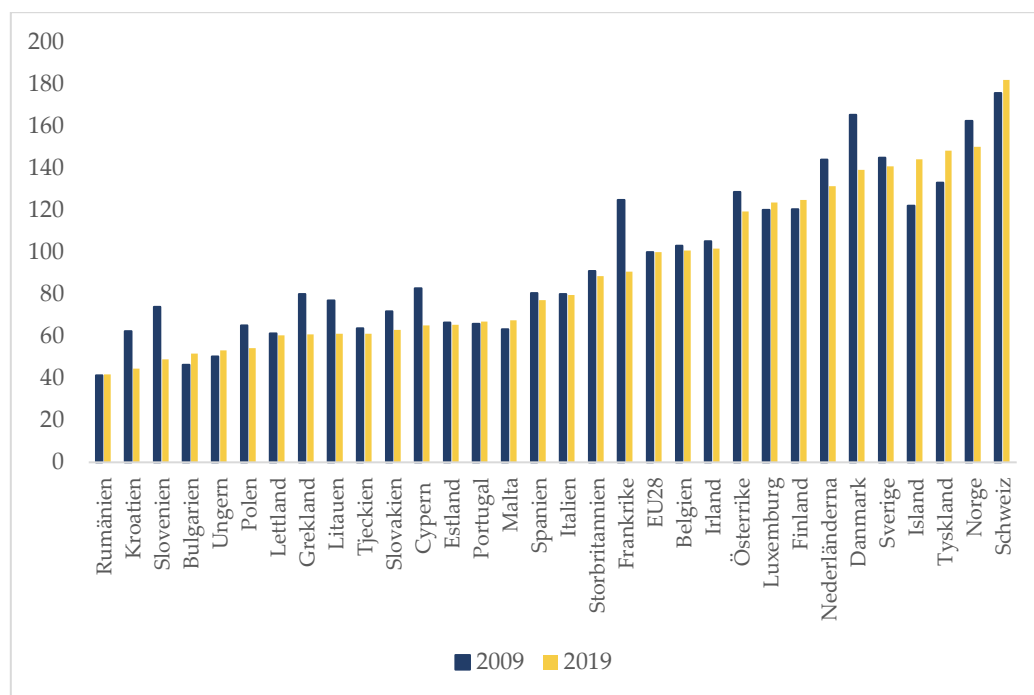
---

<sup>157</sup> Ett sådant mått kan exempelvis användas när man önskar jämföra köpkraftsjusterade välstånd i olika länder.

<sup>158</sup> För en mer ingående beskrivning av metoden, se Eurostat/OECD (2006) *Methodological manual on purchasing power parities*, ISSN 1725-0048.

<sup>159</sup> En av de bostäder som ska beräknas är ett flerbostadshus. Det är inte helt tydligt om köparen här anses vara beställare/byggherre, eller slutkonsument.

**Figur 11 Prisnivåindex i europeiska länder år 2009 och 2019. Index, EU28=100**



Källa: Eurostat (data)<sup>160</sup>, 2021.

Den mest betydande begränsningen med Eurostat/OECD:s statistik är, som tidigare påtalats, att det är pris snarare än kostnader som registreras. En annan begränsning som framförs av Boverket är att de antaganden om produktionsmetoder och material som ligger till grund för beräkningarna delvis är irrelevanta för svenskt bostadsbyggande. Det är också viktigt att betona att mervärdesskatt och andra avgifter inkluderas i statistiken, samt att statistiken är beroende av växelkurser.<sup>161</sup> Oaktat dessa brister är Eurostat/OECD:s statistik den enda i sitt slag, och får därför ses som nödvändig att använda för att skapa jämförbarhet mellan länder. Givet den statistik som Konkurrensverket har tillgång till, kan vi konstatera att byggpriserna i Sverige är höga ur ett europeiskt perspektiv, om än på samma nivå som jämförbara länder.

Förutom att undersöka om det är särskilt kostsamt att producera bostäder i Sverige, är det också relevant att fråga sig om den senaste tidens uppgång i byggkostnader är en unik företeelse för Sverige. I figuren nedan illustreras byggkostnadsutvecklingen med statistik från Eurostat för Sverige och tre nordiska grannländer för perioden 2005–2020. Indexen representerar byggkostnadsutvecklingen inom länder, och kan alltså inte användas för att besvara vilket land som har högst byggkostnader i absoluta termer.

Av figuren att döma har Norge haft den mest tilltagande kostnadsutvecklingen de senaste 15 åren, följt av Sverige. Uppgången har varit mer modest i Danmark och Finland, som uppvisar en snarlik utveckling sinsemellan. Skillnaderna mellan länderna är relativt betydande. Sedan 2005 har byggkostnaden ökat med 50 procent i Sverige, men endast 36 respektive 28 procent i Danmark och Finland. Dessutom är byggkostnadsutvecklingen i Danmark

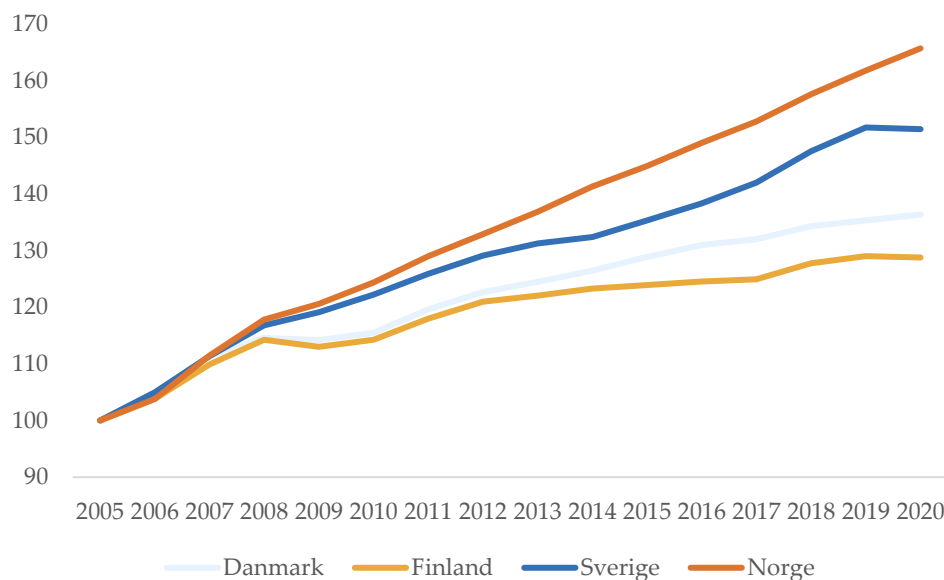
<sup>160</sup> Eurostats webbplats, Data Browser, *Purchasing power parities (PPPs), price level indices and real expenditures for ESA 2010 aggregates* ([https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc\\_ppp\\_ind/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_ppp_ind/default/table?lang=en)), hämtad 15 november 2021.

<sup>161</sup> Se Boverket (2014) *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, Rapport 2014:14.



och Finland närmare den allmänna prisutvecklingen i respektive ekonomi, jämfört med i Sverige och Norge.<sup>162</sup>

**Figur 12 Byggekostnadsindex för nordiska länder år 2005–2020. Index, 2005=100**



Källa: Eurostat (data)<sup>163</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

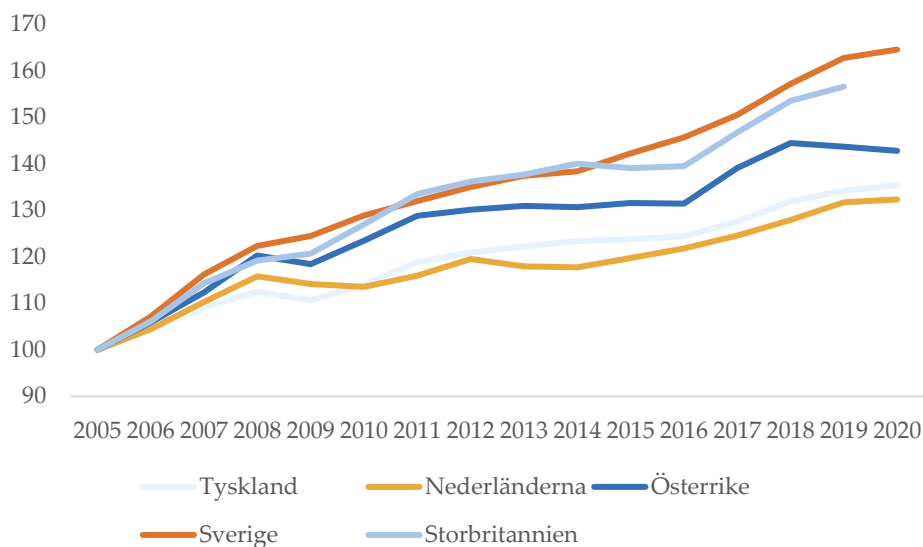
Byggekostnadsindex från Eurostat ger också möjlighet att bryta ner de ingående kostnaderna i olika beståndsdelar. I Figur 12 har vi gjort så för materialkostnader. Även här framgår det att det finns betydande skillnader mellan Sverige och våra nordiska grannländer. Materialkostnadsutvecklingen har varit likartad i Sverige och Norge, och mer tilltagande än i Danmark och Finland.

Om vi ser till andra jämförbara länder i Europa finner vi att materialkostnaderna har ökat även i dessa länder. Den svenska utvecklingen är emellertid den som ökat mest och jämfört med länder som Tyskland och Nederländerna är skillnaden betydande. Av Figur 13, som illustrerar den samlade materialkostnadsutvecklingen för länder som liknar Sverige utanför Norden, framgår det att Storbritannien är det land vars materialkostnadsökning mest påminner om den svenska.

<sup>162</sup> Eurostats inflationsindex (HICP) ger följande inflationsökning i procent för perioden 2005–2020: Danmark = 21 %, Finland = 26 %, Norge = 36 % och Sverige = 23 %.

<sup>163</sup> Eurostat:s webbplats, Data Browser, *Construction cost (or producer prices), new residential buildings - annual data* ([https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sts\\_copi\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sts_copi_a/default/table?lang=en)), hämtad 15 november 2021.

**Figur 13** Prisindex byggmaterial andra europeiska länder år 2005–2020.  
Index, år 2005=100



Källa: Eurostat (data)<sup>164</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Den enda egentliga nedgången som kan uttydas skedde runt finanskrisen 2008. Kostnaden för byggmaterial sjönk i flera länder, sannolikt som en följd av minskad efterfrågan orsakad av minskade investeringar i nya fastigheter och underhåll av det befintliga beståndet. Kostnadsökningarna tog kort därefter fart igen, och utvecklingen har med endast få undantag ökat för varje land och år.

En sammanfattande bild redovisas i tabell 4, där den procentuella förändringen för perioden 2005 till 2020 framgår för inflation, byggkostnadsindex och byggmaterial i byggkostnadsindex. Av tabellen framgår även differensen mellan byggmaterial och inflation, för att på så vis kunna urskilja i vilken utsträckning kostnadsutvecklingen för byggmaterial särskiljer sig från prisutvecklingen i den övriga ekonomin. Sveriges differens sticker ut, men det beror snarast på en betydande kostnadsutveckling för byggmaterial än en låg inflation.

<sup>164</sup> Eurostat:s webbplats, Data Browser, *Construction cost (or producer prices), new residential buildings - annual data* ([https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sts\\_copi\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sts_copi_a/default/table?lang=en)), hämtad 15 november 2021.

**Tabell 4 Procentuell förändring i inflation, byggkostnadsindex och byggmaterial i byggkostnadsindex, år 2005–2020**

Land	Inflation	Byggkostnad	Byggmaterial	Differens mellan byggmaterial och inflation
Sverige	24 %	51 %	65 %	41 %
Norge	36 %	67 %	72 %	36 %
Storbritannien	38 %	48 %	57 %	19 %
Tyskland	24 %	37 %	35 %	11 %
Österrike	32 %	42 %	43 %	11 %
Danmark	21 %	36 %	30 %	9 %
Nederländerna	25 %	35 %	32 %	7 %
Finland	26 %	29 %	31 %	5 %

Källa: Eurostat (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Sammanfattningsvis kan Konkurrensverket med stöd av Eurostats statistik konstatera att Sverige är ett av de dyrare länderna i Europa sett till priset man får betala för en standardbostad, samt att svenska byggkostnader och byggmaterialkostnader ökat i högre grad än i andra jämförbara länder de senaste femton åren. Denna internationella utblick visar att den svenska byggkostnadsutvecklingen är unik i en internationell kontext. Givet Konkurrensverkets tolkning av statistiken torde förklaringar till de ökade byggkostnaderna gå att finna i nationella omständigheter och inte internationella. Detta eftersom den ökade kostnaden för byggmaterial i Sverige särskiljer sig från den i andra europeiska länder i skillnaden mellan utvecklingen av materialkostnaderna och den allmänna prisutvecklingen.

### 3.4 Strategiskt viktiga material

Den totala marknaden för byggmaterial för nybyggnation, renovering och underhåll uppskattades 2016 till cirka 225 miljarder kronor.<sup>165</sup> Uppskattningar visar att byggsektorn använder ungefär 50 000 enskilda byggprodukter<sup>166</sup> och på marknaden verkar en mängd olika producenter av byggmaterial. Branschorganisationen Byggföretagen, tidigare Sveriges Byggindustrier, beräknade att det 2014 fanns 4 000 företag inom byggmaterialtillverkning.<sup>167</sup> Storleken på företagen varierar och innefattar allt ifrån stora internationella koncerner till små lokala företag.

Ett antal byggmaterial är särskilt viktiga för byggnation av flerbostadshus, då de står för en stor andel av kostnaderna enligt den viktning som görs i FPI. Konkurrensverket väljer att i denna rapport referera till dessa insatsvaror som strategiskt viktiga material.<sup>168</sup> Marknaderna för tillverkning av dessa material skiljer sig åt. Ett antal marknader präglas av faktorer som kan bidra till mindre väl fungerande konkurrens, såsom hög marknadskoncentration, låg kundrörlighet och bristande pristransparens. På sådana marknader finns ofta betydande in-

<sup>165</sup> Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

<sup>166</sup> Se bl.a. Boverket (2015) *Dokumentationssystem för byggprodukter vid nybyggnation – en så kallad loggbok*, Rapport 2015:46.

<sup>167</sup> Sveriges Byggindustrier (2015) *Fakta om byggandet 2015*.

<sup>168</sup> Se bl.a. Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) och Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, Rapport 2009:6.

och utträdeskostnader, exempelvis kopplade till skalfördelar i tillverkning och distribution som naturligt leder till en högre grad av koncentration. Genom att flera marknader är koncentrerade och importen av vissa materialslag är begränsad kan också köparmakten vara svag, vilket kan minska konkurrenstrycket.

I tabellen nedan illustreras ett antal centrala varukategorier och deras kostnadsandel för den övergripande insatsfaktorn "material" i FPI.

**Tabell 5 Kostnadsandelar för material flerbostadshus år 2016 enligt Faktorprisindex (FPI)**

Inbyggt material i flerbostadshus	Andel procent
Betongvaror	24,8
El-material	15,8
VVS-material	13,1
Snickerier	12,8
Järn och stål	11,9
Övrigt byggmaterial	9,9
Trävaror	3,8
Vitvaror	3,6
Golvmaterial	3,2
Målningsarbeten i nybyggnader	1,1
Summa	100

Källa: SCB Faktorprisindex (data)<sup>169</sup>, 2021.

Enligt FPI står betongvaror, el- och VVS-material samt järn och stål står för över 65 procent av byggmaterialkostnaderna vid nybyggnad av flerbostadshus. Materialgrupperna i FPI är aggregerade och består av en mängd olika produkter med olika viktning. Det finns dock skillnader mellan olika typer av projekt, inte minst när det gäller byggande av flerbostadshus och småhus. När det gäller småhus är behovet av betongprodukter och avancerade elprodukter, som exempelvis hissar, lägre än vid byggnad av flerbostadshus medan kostnaden för trästommar och andra träprodukter ofta är högre vid byggande av småhus. Andra viktiga produktområden som behövs för i princip all typ av bostadsbyggande är gipsskivor och mineralull eller andra isolermaterial.

Konkurrensverket har valt att studera de produktområden som står för en stor del av kostnadsandelarna i FPI, och som varit föremål för tidigare utredningar. De produktområden som berörs i avsnittet är cement, betong, stål, gips, mineralull, trävaror samt el- och VVS-produkter. Utgångspunkten är att för varje materialslag beskriva marknaderna avseende tillverkningsprocess, marknadskoncentration, vertikal integrering och prisutveckling, vilket resulterar i en övergripande bild av hur konkurrensen fungerar på respektive marknad och om konkurrensen har förändrats de senaste åren. När det gäller el- och VVS-produkter har fokus dock varit på försäljning och distribution, framför allt på grund av att produktionen av dessa varor är kraftigt diversifierad medan distributions- och försäljningsled är kraftigt koncentrerade till grossister.

<sup>169</sup> Se SCB (2016), *Faktorprisindex för byggnader (FPI)*, PR0502, bilaga 3.

### 3.4.1 Cement

Cement utgör bindemedlet som skapar betong och utvinns genom bränning av kalksten, vilket är en krävande process både vad gäller energi och ekonomi då det krävs höga temperaturer och dyra processanläggningar.

I Sverige finns i dag två aktörer på cementmarknaden. Cementa, som ägs av tyska Heidelbergkoncernen, är den klart största aktören och står för cirka 85–90 procent av den svenska cementmarknaden. Cementa är den enda cementleverantören med produktion i Sverige. Resterande 10–15 procent av marknaden för cement i Sverige tillgodoses av Schwenk AB, som importerar den cement som levereras i Sverige. Båda företagen har omfattande anläggningstillgångar i Sverige för distributionen av cement, vilket kräver lagringsanläggningar, företrädesvis i anslutning till hamnar eller rälsburna distributionsanläggningar. Cementas distributionsnätverk är nationellt, medan Schwenk i huvudsak är etablerad söder om Mälardalen.

Schwenks svenska verksamhet bildades genom att det tyska företaget Schwenk 2019 köpte den baltiska och nordiska delen av den mexikanska koncernen Cemex. Den svenska cementmarknaden kontrolleras således av två tyskbaserade internationella aktörer.

Cementa har länge varit den enda tillverkaren av cement i Sverige.<sup>170</sup> Över åren har verksamheten centraliserats och flera kalkbrott och cementfabriker stängts. I dagsläget är företagets cementtillverkning fokuserad till kalkbrotten i Slite och i Skövde, där Slite står för 75 procent av företagets svenska tillverkning.<sup>171</sup>

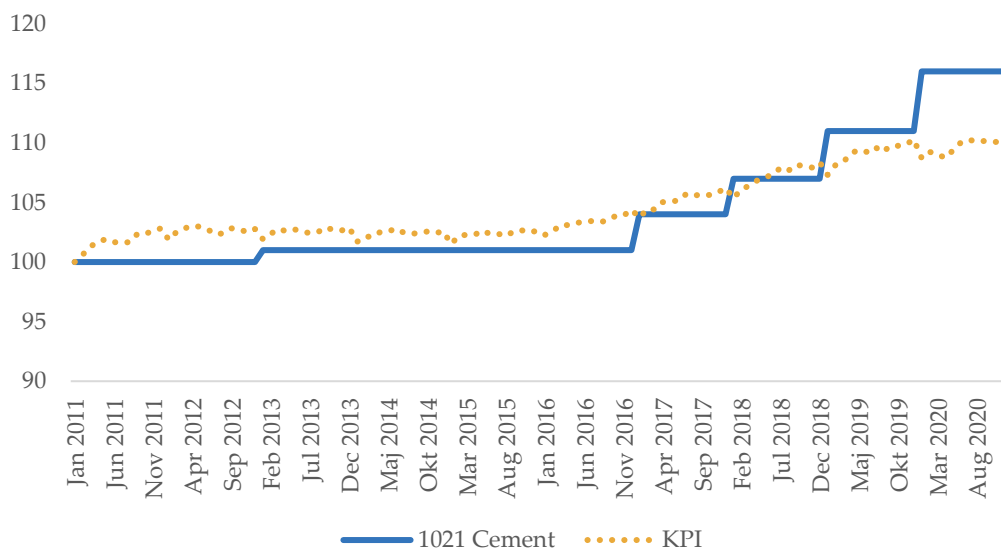
Prisutvecklingen på cement har enligt Entreprenadindex var relativt stabil mellan 2011 och 2017 och skiljde sig inte väsentligt från KPI. Sedan 2017 har dock priset stigit snabbare än KPI, vilket kan förklaras av en stark byggkonjunktur, inte bara i Sverige utan i hela Europa. Prisutvecklingen för marknaden är dock svårt att utreda i realiteten, då uppgifterna baseras på självrapportering från högst två bolag. Prisutvecklingen på cement illustreras i figuren nedan.

---

<sup>170</sup> Se bl.a. Svenska Dagbladet (2021) *Så fick Cementa monopol på cement*, 1 september 2021.

<sup>171</sup> Svensk Betong (2021) *Konsekvenser för bygg- och anläggningssektorn och gruvindustrin av nedstängning av kalkbrottet i Slite*, 14 juli 2021.

**Figur 14** Prisutveckling för cement år 2011–2020. Index, jan 2011=100



Källa: SCB och Byggföretagen<sup>172</sup>.

Såväl Cementa som Schwenk är vertikalt integrerade bolag genom förvärv och ägande av betongtillverkande företag. Motiv som presenterats till att cementföretag även äger betongtillverkare är att säkerställa avsättning för cementråvaran och öka kunskapen om kundmarknaden.

Cementa har över åren uppvisat en hög rörelsemarginal som uppgick till nästan 17 procent 2020, vilket i kombination med den höga marknadsandelen indikerar att Cementa har en stark marknadsställning. Cementa har dock påpekat att höga marginaler är nödvändigt i en bransch som kommer att kräva stora miljö- och klimatinvesteringar. Företaget menar att de inte kan utnyttja sin marknadsställning och agera oberoende av kunder och konkurrenter, eftersom det existerar ett reellt konkurrenstryck på marknaden. Alternativa bindemedel samt potentiella importmöjligheter från internationella aktörer som säljer cement på spotmarknader utgör sannolikt endast begränsat konkurrenstryck.

Cementproduktion bidrar till betydande koldioxidutsläpp. Koldioxidutsläppen härrör dels från förbränning av fossila bränslen i produktionsanläggningar, dels från att lagrad koldioxid i kalkstenen frigörs vid cementframställningen. Naturvårdsverket beräknar att mineralindustrin (exkl. metaller), i vilken cementproduktion dominerar, står för cirka 20 procent av den svenska industrisektorns utsläpp.<sup>173</sup> Cementproduktionen står därför ofta i centrum för byggmaterialindustrins roll i klimatdebatten.

<sup>172</sup> Entreprenadindex webbplats <https://Entreprenadindex.se/> hämtad 1 februari 2021.

<sup>173</sup> Naturvårdsverkets webbplats *Industri, utsläpp av växthusgaser* (<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-industrin/>), hämtad 2 november 2021.

Cementindustrin arbetar med att minska sitt klimatavtryck på flera sätt. Ett är att minska energiförbrukningen och användningen av förnybar energi i tillverkningen. Ett annat är att minska andelen klinker (den brända kalkstenen), som då ersätts med slagg eller flygaska, vilket är biprodukter från stålverk och kolkraftsanläggningar.<sup>174</sup> För att kunna nå målet med klimatneutral cement så arbetar cementindustrin med tekniker för att fånga in och lagra koldioxiden som frigörs vid tillverkning, vilka går under namnet Carbon Capture and Storage (CCS).<sup>175</sup> CCS är ännu under utveckling och Cementa har planerat att ha en CCS-anläggning på plats vid cementfabriken i Slite 2030.<sup>176</sup>

Att verka på marknaden för produktion av cement kräver omfattande investeringar i anläggningstillgångar och tillgång till insatsvaror som kalksten. Brytning av kalksten är, liksom mycket av gruvnäringen, en hårt reglerad verksamhet och det krävs tillstånd för att bruka kalktakter. I juli 2021 avvisade Mark- och miljööverdomstolen Cementas ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet i Slite.<sup>177</sup> Detta medförde en debatt om såväl självförsörjning av viktiga material som om konkurrensen på cementmarkanden. För bostadsbyggandet skulle en cementbrist få stora effekter, eftersom behovet av betong är stort. Boverket har beräknat att kategorin husbyggande, där bostadsbyggande ingår, står för cirka 70 procent av den använda betongen medan kategorin infrastruktur, inom vilket gruvdrift, vindkraftverk med mera ingår, står för 30 procent av betonganvändningen.<sup>178</sup> Regeringen har beslutat om fortsatt tillstånd för brytning av kalksten till och med utgången av 2022.<sup>179</sup>

Skulle Cementas produktionsanläggning i Slite upphöra med sin verksamhet blir den svenska byggsektorn i stor utsträckning beroende av importerad cement, något som riskerar att driva kostnadsutvecklingen för betongprodukter samt försvåra leveranssäkerheten. Inhemsk produktion av varor och tjänster är i sig självt inget krav för att marknader och produktion ska fungera, men ett importberoende av nödvändiga insatsvaror kan skapa osäkerheter vad gäller prisnivå och leveranssäkerhet.

### 3.4.2 Betong

Betong används i princip i alla bostadshus som uppförs, från grundläggning till stommaterial. För flerbostadshus med betongstomme utgör kostnadsandelen för betongprodukter cirka 25 procent, enligt uppdelningen i FPI.

Inom bostadsbyggandet är efterfrågan på betong stor. Cirka 80 procent av alla nybyggda flerbostadshus som färdigställdes 2019 uppfördes med betongstomme.<sup>180</sup> Dessutom grundläggs näst intill alla nybyggnationer med betong oavsett stommaterial i konstruktionen.

---

<sup>174</sup> Se bl.a., Svensk Betong (2017) *Betong och klimat – en rapport om arbetet för klimatneutral betong*.

<sup>175</sup> Se beskrivning på Cementas webbplats, *Det här är CCS* (<https://www.cementa.se/sv/det-har-ar-ccs>), hämtad 1 september 2021.

<sup>176</sup> SVT (2021) *Klimatsatsningen – världens första klimatneutrala cementfabrik på Gotland*, publicerad 2 juni 2021.

<sup>177</sup> Mark- och miljööverdomstolen, Mål 1579-20, beslut 6 juli 2021.

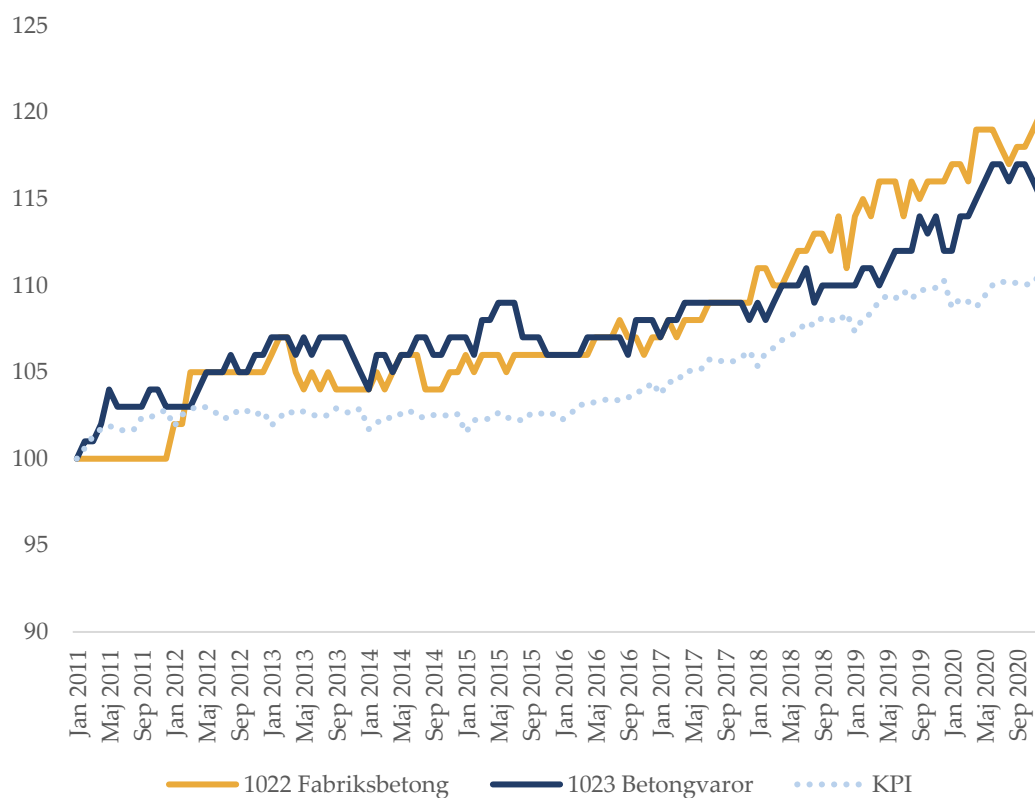
<sup>178</sup> Boverket (2021), *Underlag till SGU med anledning av det avvisade täktillståndet för kalkbrytning i Slite*.

<sup>179</sup> Regeringsbeslut M2021/01774, 2021-11-18.

<sup>180</sup> SCB:s statistikdatabas – *Lägenheter i nybyggda ordinära flerbostadshus efter material i husens stomme* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BO\\_\\_BO0201\\_\\_BO0201M/MaterialiStommeFN/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0201__BO0201M/MaterialiStommeFN/)), hämtad 22 augusti 2021.

Prisutvecklingen på betong har enligt Entreprenadindex varit relativt stabil mellan 2012 och 2019 och skiljde sig inte väsentligt från KPI. Sedan 2019 har dock priset stigit snabbare än KPI, vilket kan förklaras av en stark byggkonjunktur, inte bara i Sverige utan i hela Europa. Prisutvecklingen på betong illustreras i Figur 15.

**Figur 15** Prisutveckling för betongprodukter år 2011–2020. Index, jan 2011=100



Källa: SCB och Byggföretagen.<sup>181</sup>

Det tillverkas framför allt två typer av betongprodukter: fabriksbetong och prefabricerade betongelement. Fabriksbetong är en tung bulkprodukt och färskvara som måste transporteras från fabrik till byggarbetsplats. Detta innebär att den geografiska marknaden för fabriksbetong är lokal med en maximal transportsträcka om högst 1–2 timmar från fabrik. Prefabricerade betongelement förtillverkas i fabriker och betongelementen kan transporteras längre sträckor, då de är färdighärdade vid leverans. Således är den geografiska marknaden väsentligt större för prefabricerad betong än för fabriksbetong och utöver inhemsk produktion sker även en del import av betongelement.

I betongindustrin pågår det en rad utvecklingsprojekt för att minska betongens klimatpåverkan och göra materialet mer konkurrenskraftigt gentemot alternativa material. Det handlar framför allt om att utveckla resurseffektiva konstruktioner, att minska betongkonsumtionen genom att använda rätt typ av betong på rätt plats i byggnaden samt att ta

<sup>181</sup> Entreprenadindex webbplats, (<https://Entreprenadindex.se/>) hämtad 1 februari 2021.



fram klimatförbättrad betong.<sup>182</sup> Utveckling av klimatförbättrad betong handlar främst om att utveckla nya recept med alternativa bindemedel till cement, vilket kan ske både i cement- och betongtillverkningsledet.<sup>183</sup> Eftersom cement står för den absolut största delen av betongens klimatpåverkan kommer utvecklingen inom cementtillverkning att vara central för att betongen ska bli klimatneutral.

Marknaden för fabriksbetong består av ett antal rikstäckande aktörer och mindre lokala aktörer. Stora aktörer på marknaden är Swerock AB, som ägs av Peab, Betongindustri AB, som ägs av Heidelbergkoncernen och Thomas Betong AB som är en svenskägd koncern inom betongtillverkning. Cementaktören Schwenk är närvarande på marknaden genom att 2020 ha förvärvat hälften av ABT Betong AB.

De stora svenska aktörerna inom tillverkning av prefabricerade betongelement är Abetong AB och Contiga AB, som ägs av Heidelbergkoncernen, Benders AB, Starka Betongelement AB, Strängbetong AB som ingår i Consoliskoncernen och Thomas Betong. Import av prefabricerade betongelement har varit ett sätt för byggföretag att öka konkurrensen och minska kostnaderna, men också att säkerställa leveranser av betongelement vid hög efterfrågan under tider av hög byggtakt.

Flera betongtillverkare producerar såväl fabriksbetong som prefabricerade betongelement, och vissa av företagen är vertikalt integrerade med cementleverantörerna Cementa och Schwenk. De Heidelbergägda betongföretagen har högre marknadsandelar på sina respektive marknader än den betongproducent som ägs av Schwenk.

I Konkurrensverkets samtal med branschföreträdare i betong- och byggsektorn har viss oro framförts för att vertikalt integrerade cement- och betongproducenter skulle kunna utnyttja möjligheten att prissätta cementen lägre till de egna koncernbolagen och därmed konkurrera ut konkurrenter i betongindustrin. Det anses särskilt problematiskt eftersom branschen präglas av låga marginaler och hård konkurrens.

Flera europeiska konkurrensmyndigheter har uppmärksammat att marknadsstrukturen i betongsektorn kan vara problematisk ur konkurrenshänseende. Myndigheterna redovisar framför allt att betongmarknader präglas av ekonomisk stabilitet, homogena produkter, vertikal integration och begränsad import, vilket gör att det kan förekomma risk för konkurrensbegränsande aktiviteter som karteller. I Europa har konkurrensproblem såsom karteller och otillåtna samarbeten mellan konkurrerande företag huvudsak förekommit på lokala marknader för fabriksbetong. Konkurrensbegränsande aktiviteter underlättas av lokal prissättning, att aktörerna ibland deltar tillsammans vid byggarbeten och att den geografiska närheten förenklat kommunikation mellan konkurrerande företag.

Genom att studera de största betongproducenternas årsredovisningar kan Konkurrensverket konstatera att de ökade priserna på betongprodukter mellan 2017 och 2020 inte uppenbart har avspeglats i högre rörelsemarginaler i branschen som helhet.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Svensk Betong (2019), *Vägledning Klimatförbättrad betong*, Rapport juni 2019.

<sup>183</sup> Svensk Betong (2017) *Betong och klimat - En rapport om arbetet för klimatneutral betong*, Rapport augusti 2017.

<sup>184</sup> Se Årsredovisningar för Abetong AB, ABT Betong AB, Betongindustri AB, Contiga AB, Starka Betongelement AB, Strängbetong AB, Swerock AB samt Thomas Betong AB, vinstmarginal (resultat efter finansnetto) 2017-2020.

### 3.4.3 Stål

Järn och stålprodukter utgör enligt FPI ungefär 12 procent av materialkostnaden i flerbo- stadshus. Stålmarknaden består av ett flertal produktsegment, och i bostadsbyggande används främst produkter som plåt, balkar, armering och fästelement.<sup>185</sup> Svenska stål- producenter tenderar att vara specialiserade på högförädlad stål, och därför importerar företag en stor del av de standardprodukter som används för byggprojekt i Sverige, där armeringsprodukter och balkmaterial är stora produktkategorier.<sup>186</sup>

I bred bemärkelse kännetecknas stålindustrin av skalfördelar i produktionsledet, med höga inträdesbarriärer, vilket skapar förutsättningar för hög naturlig marknadskoncentration.<sup>187</sup> Samtidigt uttrycker företrädare för stålbranschen att de agerar i en konjunkturkänslig indu- stri som präglas av starkt konkurrenstryck.<sup>188</sup> Volatilitet i priset på insatsmaterial, komplexa produktions- och logistikkedjor, global efterfrågan, och produktivets- och kostnadseffek- tivitet är återkommande utmaningar för aktörer på stålmarknaden. Att industrin är konjunkturkänslig innebär att den påverkas av ekonomiska förhållanden i tillverkningsindustrier, där fordons-, maskin-, och byggbranschen har en särskilt stor inverkan.<sup>189</sup>

I dag finns ingen svensk tillverkning av armeringsstål och andra typiskt generiska produkter och den svenska marknaden utgörs i huvudsak av företag som importerar stålprodukter avsedda att användas i byggindustrin. Starka aktörer på den svenska marknaden för arme- ringsstål och andra stålprodukter för byggnadsindustrin är BE Group, SSAB:s dotterbolag Tibnor, Stena Stål AB inom Stena Metallkoncernen och spanska Celsa Steels Service som ingår i spanska Celsa Group. Till den svenska marknaden importerar företagen stål och erbjuder sedan ofta tilläggstjänster som produktionsservice för förädling av produkter, logistik och IT-tjänster för att underlätta integrering av produkterna.<sup>190</sup>

Mellan 2016 och 2019 steg priset på armeringsstål och stålbalk med cirka 50 procent. Två dramatiska ökningar går att urskilja: perioden maj till juni 2016 och perioden augusti till september 2017, vilket illustreras i Figur 16. Prishöjningarna kan förklaras av flera faktorer som nya skyddstullar, dyrare råvaror och svårigheter att öka tillverkningskapaciteten i Europa. Stålet har under de senaste åren varit en del av det handelskrig som bedrivs mellan USA, Europa och Kina. Under januari och mars 2016 ökade USA dramatiskt sina import- tullar på kinesiskt stål.<sup>191</sup> EU varnade i maj samma år för liknande behandling på vissa typer

---

<sup>185</sup> Se bl.a., Jernkontoret webbplats *Slutprodukter av stål* (<https://www.jernkontoret.se/sv/stalindustrin/tillverkning-anvandning-atervinning/slutprodukter-av-stal/>), hämtad 2 november 2021.

<sup>186</sup> Se, bl.a., Jernkontorets webbplats, *Stålmarknaden* (<https://www.jernkontoret.se/sv/stalindustrin/stalmarknaden/>), hämtad 2 november 2021.

<sup>187</sup> För en gedigen kartläggning av stålindustrin, se OECD (2020), *The changing characteristics of steel firms – Insights from the new OECD steel database*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers no. 97.

<sup>188</sup> Se, bl.a., Jernkontorets beskrivning av stålmarknaden i Jernkontoret (2018), *Klimatfärdplan – för en fossilfri och konkurrenskraftig stålindustri i Sverige*.

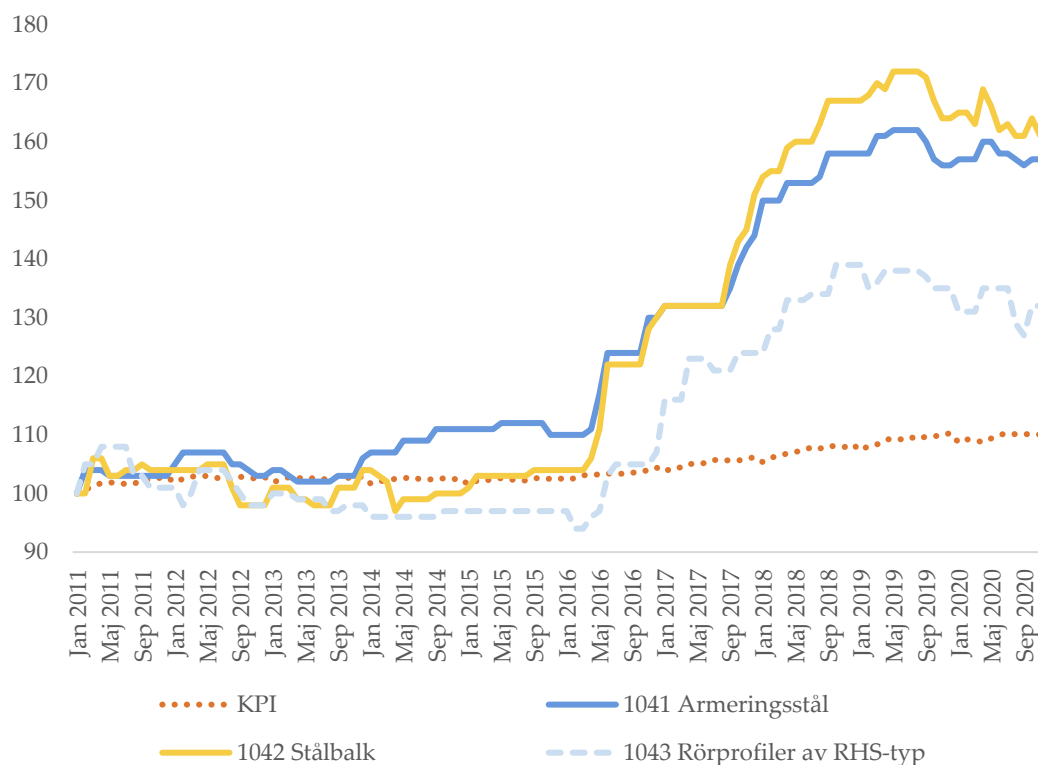
<sup>189</sup> Se bl.a. SSAB (2021), *Årsredovisning 2020*.

<sup>190</sup> Se exempelvis Stena Stål AB:s webbplats, *Vära verksamheter – Stål* (<https://www.stenametal.se/vara-verksamheter/stal/>), hämtad 29 oktober 2021.

<sup>191</sup> Metal Supply (2016), *USA inför höga tullar på kinesiskt stål*, publicerad 3 mars 2016 ([https://www.metal-supply.se/article/view/242999/usa\\_infor\\_hoga\\_tullar\\_pa\\_kinesiskt\\_stal](https://www.metal-supply.se/article/view/242999/usa_infor_hoga_tullar_pa_kinesiskt_stal)), hämtad 15 juni 2021.

av kinesiskt stål, vilket också realiserades i oktober 2016.<sup>192</sup> I mars 2018 införde USA ytterligare tullar på stål från fler länder än Kina, och i juni inkluderades även EU i dessa. Den 22 juni 2018 införde EU mottullar på amerikanskt stål.<sup>193</sup> Dessa tullar har medfört ökade priser på stål i Europa då efterfrågan har varit hög samtidigt som tillgången på stål i Europa har varit begränsad.<sup>194</sup> I samband med G20-mötet i Rom presenterades en uppgörelse om slopade stål- och aluminiumtullar för en del av EU:s export till USA.<sup>195</sup>

**Figur 16 Prisutveckling för produkter tillhörande gruppen stål 2011–2020. Index, jan 2011 = 100**



Källa: SCB och Byggföretagen<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> Dagens Industri (2016), *EU inför tullar på import av kinesiskt stål*, <https://www.di.se/nyheter/eu-infor-tullar-pa-import-av-kinesiskt-stal/>, publicerat 7 oktober 2016, hämtad 15 juni 2021.

<sup>193</sup> För en kronologisk genomgång av konfliktens utveckling, se Kommerskollegium (2020), *Konflikten om USA:s ståltullar – detta har hänt* (<https://www.kommerskollegium.se/importera--exportera/handla-utanfor-eu/handelskonflikten-mellan-usa-och-eu/konflikten-om-usas-staltullar-detta-har-hant/>), hämtad 20 juni 2021.

<sup>194</sup> Stena Ståls webbplats, *Starkt 2017 och ett hoppfullt 2018* (<https://www.stenastal.se/aktuellt/marknadsanalys-december-2017/>), publicerad 27 december 2017.

<sup>195</sup> Jernkontoret (2021) *USA lättar på ståltullarna*, nyhet publicerad 1 november 2021, (<https://www.jernkontoret.se/sv/publicerat/nytt-fran-jernkontoret/nyheter/2021/usa-lattar-pa-staltullarna/>), hämtad 2 december 2021.

<sup>196</sup> Entreprenadindex webbplats, <https://Entreprenadindex.se/> hämtad 1 februari 2021.

Konkurrensen mellan de stålleverantörer som levererar till bostadsbyggande beskrivs ofta som hård och kan förklaras av att det är svårt att förädla och differentiera denna typ av standardiserade produkter och att de internationella råvarupriserna har styrt kostnadsutvecklingen. Rörelsemarginalerna har bland de största leverantörerna varit låga under perioden 2016–2020. De stora företagen har dock ofta en bred portfölj av produkter varför det är svårt att mäta lönsamhet på enskilda produktområden som används till just bostadsbyggande. Under pågående pandemi har priset på en rad stålprodukter ökat, vilket bland annat bidragit till att flera företag på sistone redovisat såväl högre intäkter som högre rörelsemarginal på sistone.

### 3.4.4 Gipsprodukter

Gipsskivor är en viktig byggvara som monteras framför allt i väggar och tak och används frekvent i svenskt bostadsbyggande. Det finns flera fördelar med att använda gipsskivor. De är lätta, skyddar mot brand och vind, kan enkelt ytbehandlas, och går att kapa och utforma efter hantverkarens behov. Gipsskivor är ett förhållandevis billigt material som utgör en mindre andel av den totala kostnaden vid byggnation av bostäder. Produkter som delvis kan utgöra substitut till gipsskivor är fiberskivor, OSB-skivor och plywood.

Majoriteten av de gipsskivor som säljs i Sverige tillverkas i Skandinavien. Det finns även viss import av gipsskivor från andra delar av Europa som primärt drivs av överproduktion i länder utanför Skandinavien, däribland Polen och Spanien, men importen kan också öka i situationer då priset på gipsskivor ökar i Sverige. Tillverkare av gipsskivor erbjuder ofta kompletterande produkter såsom verktyg och hela monteringsystem i vilka gipsskivorna ingår för att underlätta installatörernas arbete med hantering och montage.

På den svenska marknaden för gipsskivor finns det tre stora leverantörer: Gyproc AB, som tillhör den franska koncernen Saint Gobain, Norgips AB och Knauf-Danogips vilka båda tillhör tyska Knauf International GmbH. Samtliga företag har tillverkning i Skandinavien. Marknaden för gipsskivor är starkt koncentrerad och Gyproc beräknas ha en marknadsandel om över 60 procent av den totala försäljningen i Sverige.<sup>197</sup> Den exakta marknadsandelen är svår att uppskatta eftersom Gyproc ingår i Saint Gobain Sverige AB, vilket medför att Gyprocs försäljning inte redovisas i separata årsredovisningar.

Även om en stor del av försäljningen av gipsskivor omfattar relativt generiska produkter finns det en marknad för produkter med specifika funktioner såsom gipsskivor för golv, våtrum och utomhusbruk, samt skivor som är extra lämpliga ur brandsynpunkt. Trots att gipsskivor är en relativt homogen produkt finns det en varumärkeslojalitet bland hantverkare som härrör från den support, tekniska kompetens och tillgänglighet som tillverkaren kan erbjuda. En del av varumärkeslojaliteten kommer från hantverkarens vana att arbeta med en viss produkt med specifika egenskaper, vilket innebär att det kan finnas ett mer värde i att använda kända produkter även om de har högre försäljningspriser än mindre kända substitut.

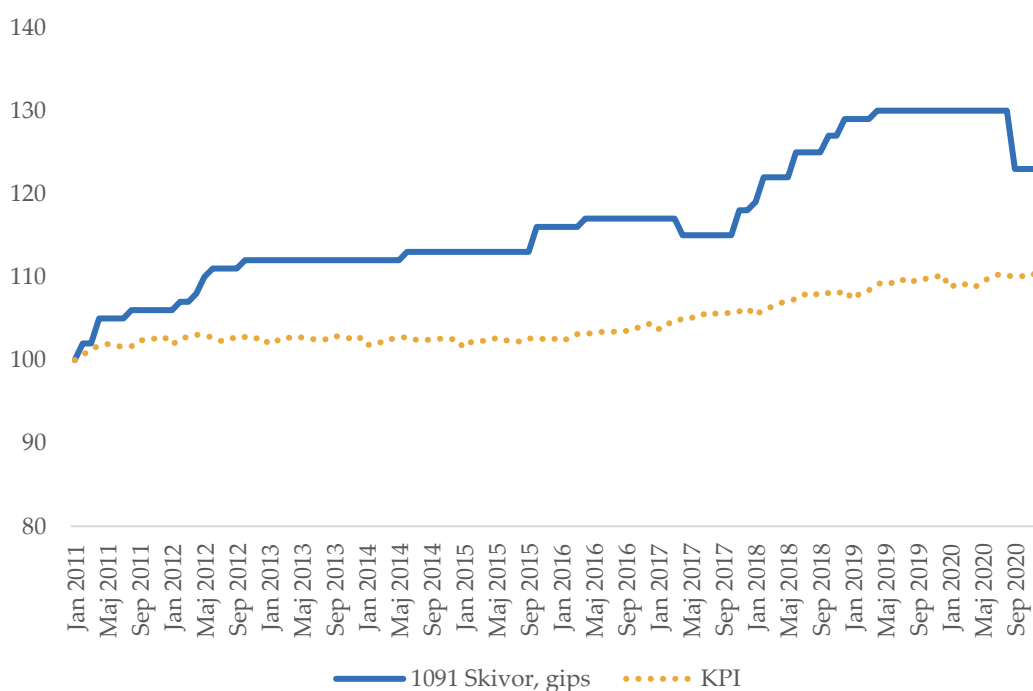
---

<sup>197</sup> Se bl.a. Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

För att differentiera sina produkter har tillverkarna satsat på produktutveckling, bland annat genom att ta fram produkter som kräver mindre lageryta hos distributörer. Andra trender är ökad återvinning och framtagande av tjänster som hjälper kunder att effektivisera byggprocessen, där exempelvis modulsystem och skruvfasta produkter lyfts fram. Gyproc arbetar också med ett totalkoncept som de kallar "Gyproc Byggoptimering" där kunderna erbjuds rådgivning, produkter, produktsystem, logistik och löpande underhåll, vilket syftar till att sänka de totala projektkostnaderna.<sup>198</sup>

Prisutvecklingen av gipsskivor har enligt EI under det senaste decenniet präglats av både prisökningar och relativ stabilitet. Priset har ökat mer än KPI och ökade framför allt under andra halvåret 2017 för att sedan plana ut och sjunka något, vilket illustreras i figur 17. Branschföreträdare i både tillverknings- och försäljningsled har betonat att de upplever att prispressen är hård på gipsprodukter i Sverige. Som framgår av figuren är prisutvecklingen enligt EI under perioder illustrerad som en horisontell linje, vilket beror på att antalet uppgiftslämnare är lågt och att inrapporterade uppgifter inte har förändrats mellan rapporteringsperioder.

**Figur 17** Prisutvecklingen för gips år 2011–2020. Index, jan 2011 = 100



Källa: SCB och Byggföretagen.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> Se Gyproc Byggoptimering, *Vad är Gyproc Byggoptimering?* (<https://www.gyproc.se/om-gyproc/din-partner/vad-%C3%A4r-gyproc-byggoptimering>), hämtad 22 november 2021.

<sup>199</sup> Entreprenadindex webbplats (<https://Entreprenadindex.se/>) hämtad 1 februari 2021.

Rörelsemarginalen är varierande men också svår att beräkna då Gyprocs nyckeltal, som ovan påpekats, inte redovisas separat i Saint Gobain Sweden AB.<sup>200</sup> Likväl har Saint Gobain Sweden AB haft en hög rörelsemarginal under 2016–2019 om mellan 22 och 25 procent. Rörelsemarginalen sjönk dock väsentligt under 2020. Norgips har under samma period haft varierande rörelsemarginal som vissa perioder varit negativ men under de flesta åren legat mellan 5 och 10 procent. Knauf-Danogips är en filial som inte har redovisat sina intäkter i Sverige under 2016–2020 och rörelsemarginaler är därför inte redovisade för dessa år.

Marknadskoncentrationen på gipsmarknaden kan vara problematisk på kort sikt då en stor del av marknaden är beroende av produkter från en enskild aktör med en betydande marknadsandel. Om det skulle uppstå en situation där Gyproc inte kan leverera sina tjänster, exempelvis vid produktionsproblem, kan det komma att påverka byggprojekt runtom i hela Sverige. Emellertid innebär de goda förutsättningarna för import att risken för långvariga problem är låg.

### 3.4.5 Mineralull

Mineralull används flitigt som isolermaterial då det är ett beständigt material som behåller form och funktion över tid, har en lång livslängd och är motståndskraftigt mot brand. Det finns två huvudtyper av mineralull: glas- och stenull. Även om mineralull är den klart dominerande isoleringsprodukten för bostäder, existerar substitut i form av bland annat cellplast, hampa, fårull och träfiberprodukter.

Marknaderna för tillverkning och försäljning av mineralull i Sverige är starkt koncentrerade och består av fyra internationella företag. Den franska koncernen Weber Saint-Gobain är marknadsledande på den svenska marknaden för glasull genom varumärket Isover, som också erbjuder cellplast för isolering. På marknaden för stenull finns andra stora tillverkare representerade, till exempel danska Rockwool och det tidigare finska företaget Paroc, som nu ägs av det amerikanska bolaget Owens Corning. Ytterligare en aktör är tyska Knauf Insulation, som är en mindre aktör på den svenska marknaden och erbjuder både glas- och stenull. Förutom dessa aktörer försörjs den svenska marknaden även av viss import från framför allt Ryssland och Polen. Rysk och polsk mineralull når, liksom i fallet med gipsskivor, den svenska marknaden i situationer med överproduktion på de egna marknaderna. De utomskandinaviska företag som exporterar mineralull till Sverige förefaller därför inte ha någon kontinuerlig distribution och försäljning.

Mineralull är i hög grad en generisk produkt och många större entreprenörer köper in mineralull direkt från tillverkarna. För att differentiera sina produkter har flera företag satsat på att utveckla sina produkter med syfte på att minska klimatpåverkan av mineralull. Utöver att utveckla produkter med mer ändamålsenlig materialvändning, har fokus de senaste åren varit att integrera produkten i prefabricerade byggelement. Till detta kommer utveckling av kringtjänster som logistik, leveransvillkor, möjlighet till spillhantering och återvinning. Genom att integrera mineralull i prefabricerade byggelement och erbjuda ett bredare tjänsteutbud kan tillverkarna underlätta för byggentreprenörer att montera produkterna, vilket kan öka processeffektiviteten i bostadsbyggandet.

Mineralullsindustrin arbetar liksom övriga byggindustrin med att aktivt minska koldioxidutsläppen och målet är, i linje med hela byggindustrin, att uppnå fossilfrihet 2045, med

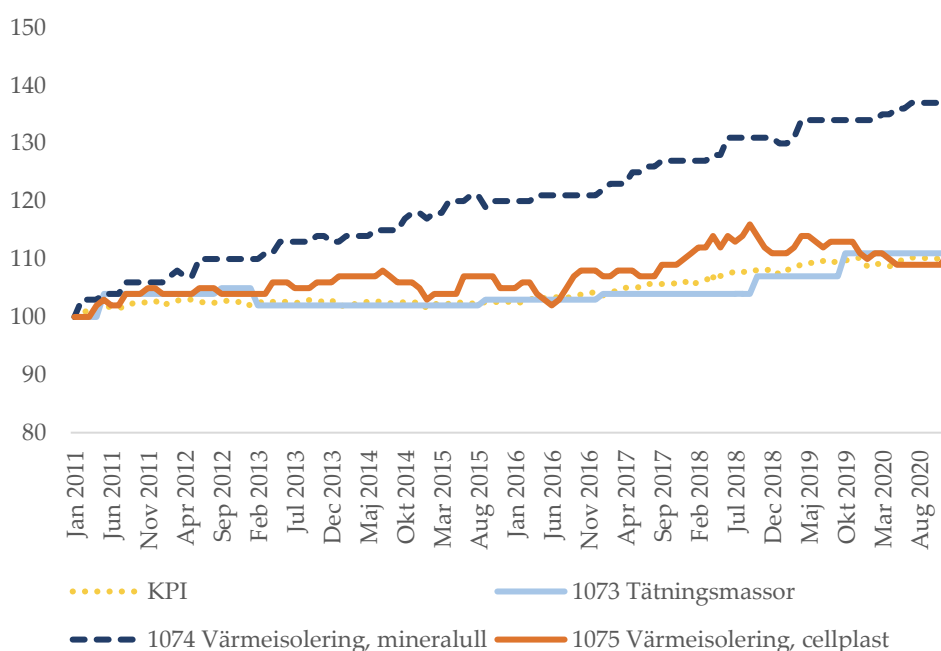
---

<sup>200</sup> Se Årsredovisningar Saint Gobain Sweden AB 2020, Knauf-Danogips GmbH-filial och Norgips AB.

halverade utsläpp 2030 som delmål.<sup>201</sup> I dag återvinns och återanvänds mineralull i betydligt högre utsträckning än tidigare, och det har utvecklats en rad samarbeten mellan företag för att använda återvunnen mineralull.<sup>202</sup> De ledande företagen har investerat stora resurser i bland annat tillverkningsanläggningar som drivs av förnybar el.<sup>203</sup>

Priserna på mineralull har haft en stabil prisökning över tid och har ökat mer än KPI över en längre period. Priserna på alternativa isoleringsmaterial och tätningsmassor har dock inte ökat lika mycket, vilket illustreras i Figur 18. Som för flera andra kategorier i EI finns dock en osäkerhet kring prisutvecklingen för marknaden då antalet rapporterade bolag är lågt.

**Figur 18 Prisutveckling för isolering, år 2011–2020. Index, jan 2011 = 100**



Källa: SCB och Byggföretagen.<sup>204</sup>

Branschaktörer som Konkurrensverket har intervjuat framhåller att prisuppgången delvis kan förklaras av kvalitetsutveckling. Fokus på hållbarhet och energieffektivitet har lett till krav på isolering med lägre värmeledningsförmåga, vilket bland annat gör att dagens produkter måste ha högre densitet än tidigare och därför blir dyrare. Mineralull används också i dag oftare i prefabricerade element av betong och i tunna konstruktioner, samt modulära produkter för installationsmarknaden, vilket gör att det är svårare att bedöma prisutveckling specifikt för mineralull.

<sup>201</sup> Swedisols webbplats, *Vår färdplan för klimatneutrala och hållbara byggnader* (<https://swedisol.se/vision/var-fardplan-klimatneutrala-och-hallbara-byggnader>), hämtad 22 oktober 2021.

<sup>202</sup> Ragnsells webbplats, *Det gör vi – Samarbete för återvinning av stenvull* (<https://www.ragnsells.se/det-vi-gor/inspireras/rockwool-samarbete/>), hämtad 11 juli 2021.

<sup>203</sup> Se bl.a. Byggmaterialindustriernas webbplats, *100-tals innovationer* (<https://byggmaterialindustrierna.se/byggmaterial/innovationer/>), hämtad 9 oktober 2021.

<sup>204</sup> Entreprenadindex webbplats <https://Entreprenadindex.se/> hämtad 1 februari 2021.

Årsredovisningar för perioden 2016–2020 visar att lönsamheten för företag inom tillverkning av gips och mineralull varierar. Några uppvisar låg lönsamhet, med vinstmarginaler om ett par procent, och andra aktörer ligger mellan fem och nio procent. Weber Saint-Gobain särredovisar inte Isovers omsättning.

### 3.4.6 Trävaror

Trä är ett viktigt byggmaterial och användningen av trävaror i Sverige är hög och förväntas öka i framtiden. Inom trävarutillverkning för bostadsbyggande i Sverige är barrträvaror den helt dominerande råvaran. I början av förädlingsprocessen spelar stora skogsbolag och sågverk en viktig roll. Stora aktörer som är vertikalt integrerade skogsägare med egna sågverk är Holmen, SCA, Södra, Derome och AB Karl Hedin. Flera sågverksföretag äger hyvlerier där ytterligare förädling av skogsråvaran sker. Det finns också fristående sågverk som köper skogsråvara från skogsägare.

I sågverk och hyvlerier förädlas träråvaran som sedan exporteras eller säljs till inhemska köpare såsom byggvaruhandel och företag som är specialiserade på att bygga byggnadsdelar eller hela bostadshus. Av tillverkningen av trävaror, där en stor del är konstruktionsvirke, exporteras cirka 70 procent.<sup>205</sup> Sverige är därmed världens tredje största exportör av barrträvaror. Stora exportmarknader är Storbritannien, Norge och Nederländerna. Under senare år har dock länder som Egypten blivit en av de största exportdestinationerna för svenska trävaror.<sup>206</sup>

Det finns aktörer, däribland AB Karl Hedin, som har en vertikalt integrerad verksamhet och inte bara äger skog och sågverk utan även bedriver bygghandel. Exempel på ytterligare vertikal integrering är Derome AB som är verksamt i flera marknadsled från skog, sågverk, byggvaruhandel till färdiga bostadshus och projektutveckling. Holmen, som traditionellt ägt både skog och sågverk, har genom förvärv av företaget Martinsson AB 2020 även verksamhet med utveckling och tillverkning av byggsystem i trä, vilket innebär att de kan erbjuda trästommesystem för såväl bostads- som kommersiellt husbyggande.<sup>207</sup> Det ökade byggandet av bostadshus med trästommar gör att tillverkning av limträ och korslimmat trä blivit allt viktigare produkter för träindustrin som helhet.<sup>208</sup> När det gäller utveckling och tillverkning av limträ och korslimmat trä för trästommar finns det flera aktörer, såsom Martinsson AB, Setra Group AB och Moelven-koncernen.

De senaste 40 åren har det skett en betydande konsolidering av flera marknadsled från trävaror till husbyggnationer. Detta gäller inte minst sågverksindustrin där antalet sågverk har minskat från cirka 260 stycken 1990, till 140 stycken 2020, samtidigt som industrins totala tillverkning och förädling har ökat.<sup>209</sup> En förklaring till marknadskonsolideringen är den

---

<sup>205</sup> Skogsindustriernas webbplats, *Sågade trävaror - produktion och handel* (<https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/sagade-travaror-produktion-och-handel/>), hämtad 29 augusti 2021.

<sup>206</sup> SCB statistikdatabasen, tabell: *Varuimport och varuexport efter produktgrupp SPIN2015 och handelspartner, ej bortfallsjusterat, sekretessrensad. År 2010 – 2020* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_HA\\_\\_HA0201\\_\\_HA0201E/ImpExpSPIN2015Ar/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__HA__HA0201__HA0201E/ImpExpSPIN2015Ar/)).

<sup>207</sup> Se bl.a.: Deromes webbplats (<https://www.derome.se/>), AB Karl Hedins webbplats (<https://www.abkarlhedin.se/>) samt Martinssons webbplats (<https://www.martinsons.se/om-martinsons/>), hämtade 11 oktober 2021.

<sup>208</sup> Se bl.a. Svenskt Trä (2017) *KL-trähandbok Fakta och projektering av KL-träkonstruktioner*.

<sup>209</sup> Se bl.a. Skogsindustriernas webbplats, *Statistik om skog och industri* (<https://www.skogsindustrierna.se/om-skogsindustrin/branschstatistik/sagade-travaror-produktion-och-handel/>), hämtad 12 augusti 2021.



utveckling av processteknologi och digitalisering som hjälper sågverket att få ut mer användningsbart material av varje trädstam. Även bygghandelns konsolidering har ökat med utveckling av större kedjor som Beijer Byggmaterial AB, Byggmax AB och XL-Bygg AB med flera, vilka finns representerade i hela landet.<sup>210</sup> Marknaderna för trävaror förefaller trots ökad koncentration inte särskilt starkt koncentrerad på nationell nivå, och det finns relativt många aktörer i samtliga led. Däremot kan vissa aktörer ha en stark lokal ställning och sågverken kan i vissa lägen ha en stark säljarmakt då de är centrala för industrin som helhet och har många geografiska marknader att sälja sina produkter på.

Sverige har länge varit en stor konsument av träprodukter och den inhemska konsumtionen uppskattades till ungefär 5,7 miljoner kubikmeter barrträvaror 2018. Den största marknaden för trävaror är den så kallade ROT-marknaden, en marknad där slutkonsumenter till stor del styr inköpen, som stod för 37 procent av träkonsumtionen 2018.<sup>211</sup> Nyproduktion av bostäder stod samma år för ungefär 23 procent av konsumtionen och huvuddelen gick till tillverkning av småhus. Andelen trä som går till produktion av flerbostadshus är dock växande.

Utvecklingen när det kommer till att bygga flerbostadshus i trä drivs av flera faktorer. En viktig orsak var Sveriges EU-inträde 1995, som medförde att de svenska bygg- och konstruktionsreglerna förändrades i linje med EU-direktivet *Construction Products Directive* (CPD). De nya byggreglerna innebar att fokus riktades mot funktionskrav i stället för specifika krav på materialtyper vid byggande av högre hus och konkret innebar detta att det blev tillåtet att bygga bostadshus med fler än två våningar med trästomme.<sup>212</sup> I dag är trästommar mer kompakta och brandskyddade än tidigare, vilket förbättrat förutsättningarna att bygga högre byggnader med trästomme. En andra drivkraft är teknik- och kompetensutvecklingen som gör att det helt enkelt blivit mer effektivt att bygga högre byggnader i trä.

Byggandet av bostäder i flerfamiljshus av trä har ökat över tid och 2020 beräknades att cirka 20 procent av alla nya lägenheter i flerbostadshus uppfördes med trästomme. Då bostadsbyggandet har ökat det senaste decenniet har även antalet lägenheter i hus med trästomme ökat. Ökningen uppgår till 400 procent mellan 2011 och 2020. Flera kommuner har utvecklat träbyggnadsstrategier, vilka syftar till att öka bostadsbyggandet av flerbostadshus i trä.<sup>213</sup> En kommun som länge haft en träbyggnadsstrategi är Skellefteå kommun där det inte bara byggts flerbostadshus i trä utan även infrastruktur som broar och flervåningshus för kommersiella ändamål och offentliga byggnader.<sup>214</sup> Träbranschen är en konjunkturkänslig bransch.<sup>215</sup> Den internationella handeln med trävaror är omfattande och priserna styrs mycket av internationell efterfrågan och valutakurser. Priserna på marknaden påverkas inte bara av ekonomiska faktorer utan även av väder, insekts- eller svampangrepp och förändringar av den miljö som träden växer i.

---

<sup>210</sup> Se bl.a. beräkning Byggarbetaren (2020), *Sveriges största byggvarujättar – de drar in mest*, 20 januari 2020.

<sup>211</sup> Svenskt Trä (2021), *Från råvara till material* (<https://www.svensktra.se/trafakta/allmant-om-tra/fran-timmer-till-planka/>), hämtad 7 maj 2021.

<sup>212</sup> Se bl.a. Näringsdepartementet (2004) *Mer trä i byggandet Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggande*, DS 2004:1.

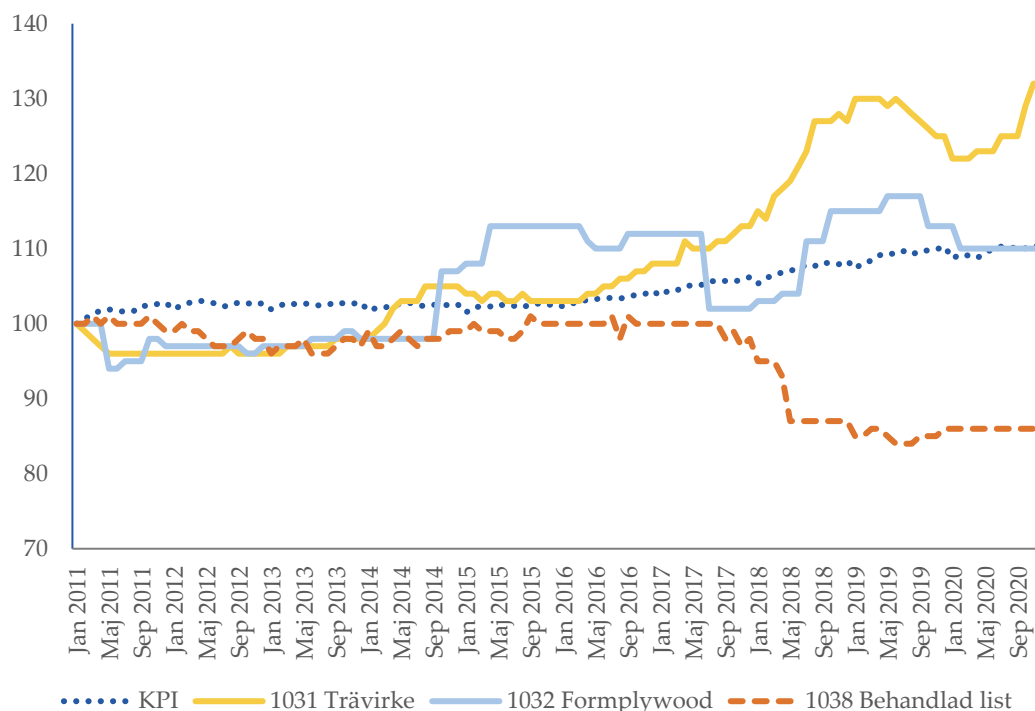
<sup>213</sup> Se bl.a. Regeringskansliet (2018) *Inriktning för träbyggande*.

<sup>214</sup> Skellefteå kommun (2021), *Trä – en viktig del av Skellefteås hållbara samhällsbyggande* (<https://skelleftea.se/invanare/startside/bo-trafik-och-miljo/samhallsutveckling-och-hallbarhet/hallbarhet-och-klimat/hallbart-trabyggande>), hämtad 10 oktober 2021.

<sup>215</sup> Se bl.a. NRA Sweden, The Swedish Support Group (2012) *En Nationell strategisk forskningsagenda för den skogsbaseade näringen i Sverige*.

Prisutvecklingen på flera trävaror har under lång tid varit låg jämfört med andra byggvaror och har i princip varit i linje med KPI. Det har under de senaste åren gått att se en ökad volatilitet i priserna på trävaror, bland annat på grund av hög internationell efterfrågan och störda handelsströmmar.

**Figur 19** Prisutveckling träprodukter år 2011–2020. Index, jan 2011 = 100



Källa: SCB och Byggföretagen<sup>216</sup>.

Marknaden för trävaror anses av vissa analytiker vara prispressad då den internationella handeln med trävaror är stor. En analys av de 20 största sågverksföretagens lönsamhet 2006–2019 som genomfördes 2020 av konsultföretaget Price Waterhouse Coopers på uppdrag av Danske Bank visade att lönsamheten var relativt sett låg och uppgick i genomsnitt till 3,9 procent.<sup>217</sup> Det konstaterades att rörelsemarginalen hade varierat mycket över åren men också att variationen var stor mellan undersökta företag. Genom att studera utvecklingen i PPI och FPI för både trä- och betongprodukter så kunde analysen visa att faktorpriserna ökat mer i betongtillverkning än i tillverkning av trävaror, vilket skulle kunna indikera att betongtillverkarna varit bättre på att ta betalt för sina produkter. Danske Bank pekade på att den låga lönsamheten kunde bero på att koncerner som inte ägde sågverk inte ”vinstmaximerade” just sågverksverksamheten och att det fanns en lägre grad av integration i marknadsledet för kund Anpassning av produkter till byggindustrin, som utfördes av andra aktörer.

<sup>216</sup> Entreprenadindex webbplats (<https://Entreprenadindex.se/>), hämtad 1 februari 2021.

<sup>217</sup> Danske Bank (2020) *Skog och Ekonom* nummer 1 2020, ”Sågverkens låga lönsamhet”, 1 mars 2020.

### 3.4.7 Konkurrensen mellan betong och trä

Konkurrensen mellan de två materialslag som utgör huvuddelen av "stom-marknaden", trä och betong, har ökat inom bostadsbyggande sedan det blev möjligt att bygga större flerbostadshus i trä. Det finns flera faktorer som driver konkurrensen mellan materialen. En orsak är preferenser, en annan faktor är kostnadsskillnader för att bygga bostäder med de olika materialen och en tredje är vilken klimatpåverkan en byggnad i ett visst material kan ha i byggfasen och över hela livscykeln.

När det gäller konkurrensen mellan stommaterialen har det debatterats inom byggindustrin vilket material som är billigast att använda vid bostadsbyggande. En relativt nyligen gjord undersökning av tidskriften *Betong*, med statistik från SCB, konstaterade att det var billigare att bygga lägenheter med trästomme än med betongstomme.<sup>218</sup> Statistiken berörde uppförandet av 2 039 flerbostadshus om sammanlagt 123 878 lägenheter under perioden 2013–2017. Lägenheter i trä kostade i genomsnitt 29 675 kronor per kvadratmeter och lägenheter i hus byggda med betong 36 550 kronor per kvadratmeter. Samtidigt menar företrädare för såväl trä- som betongindustrin att det är svårt att göra så pass grova jämförelser. Hänsyn måste tas till varje byggprojekts specifika utformning för att kunna ge en mer säkerställd bild av kostnadsskillnaden.

Lagen (2021:787) om klimatdeklarationer för byggnader är den del av byggregleringen som ska bidra till att byggsektorn ska bli koldioxidneutral till 2045.<sup>219</sup> Lagen börjar gälla den 1 januari 2022 och stipulerar att byggherren har ansvar för att upprätta och lämna in en klimatdeklaration till kommunen för att få ett slutbesked. Klimatdeklarationen baseras på den etablerade europeiska standarden EN-15978, för livscykelanalyser. Standarden delar in byggnadens livscykel i tre olika skeden: produktion, användning och slutskede. Initialt kräver lagen att byggherren redovisar klimatpåverkan endast för den första fasen som inbegriper främst byggfasen och tillverkning av ingående byggvaror.<sup>220</sup> En anledning till att klimatdeklarationen begränsas till livscykelanalys för en byggnads första skede är att detta skede är det mest utvecklade och minst krävande för byggherrar. För att genomföra analyser av senare skeden i en byggnads livscykel kan det behövas förstärkningar i byggbranschens kompetens och kunskap.<sup>221</sup>

Införandet av lagen om klimatdeklarationer kan skapa en konkurrensfördel för bostadshus som är uppförda med trästomme, då dessa generellt uppvisar lägre avtryck för klimatpåverkan i första skedet av livscykeln, vilken är den enda som initialt bedöms, men bör samtidigt driva fortsatt utveckling av betong med lägre klimatpåverkan. Konkurrensen mellan betong och trä torde således öka vilket kan pressa priser, öka innovation och utveckla tillgängliga alternativ för bostadsbyggandet med en sammantagen positiv samhällsekonomisk effekt.

---

<sup>218</sup> Tidskriften *Betong* (2019), *Granskning av byggkostnaderna*, 17 maj 2019.

<sup>219</sup> Proposition 2020/21:144 *Klimatdeklaration för byggnader*.

<sup>220</sup> Se, bl.a. sammanfattning i Boverket (2020), *Utveckling av regler om klimatdeklaration av byggnader*, Rapport 2020:13.

<sup>221</sup> Boverket (2018), *Klimatdeklaration av byggnader Förslag på metod och regler*, Slutrapport 2018:23.

### 3.4.8 Installationsmaterial för el och VVS

Varukategorierna el- och VVS-material består av en mycket stor mängd artiklar som fyller de behov som finns för installationer i nybyggda bostäder. Tillsammans utgör materialen nästan 30 procent av byggmaterialkostnaderna i ett flerbostadshus. El- och VVS-produkter tillverkas av många olika aktörer, vilka verkar i olika förädlingsled på både internationella, nationella och lokala marknader. En stor del av tillverkningen av el- och VVS-produkter sker globalt och det är inte ovanligt att en produkt som saluförs med ett varumärke i ett land även säljs under ett annat varumärke på en annan marknad.

Genom att antalet produkter är stort kan konkurrensen variera inom olika delmarknader. På vissa marknader spelar fabrikat och varumärke stor roll, där tillverkarna har relativt stark säljarmakt, medan andra marknader utgörs av generiska produkter med hård priskonkurrens i alla led. Inom el- och VVS-marknaderna har det skett viss konsolidering där internationella aktörer förvärvat företag med starka varumärken på nationella marknader.

Distributionen av el- och VVS-produkter till nyproduktion av bostäder sker främst genom stora grossister som säljer till såväl professionella aktörer som till byggvaruhandeln. Grossisterna kan vara specialiserade inom respektive område men flera grossister säljer både el- och VVS-produkter. De professionella aktörerna som köper el- och VVS-produkter är främst installatörer som är specialiserade inom respektive område. Det finns ett flertal rikstäckande installationsföretag, som Assemblin AB, Bravida AB, Caverion AB och Instalco AB, men på marknaden agerar även större regionala och mindre lokala företag. Assemblin, Bravida och Instalco har verksamhet även i andra nordiska länder. Vid nybyggnad av bostadshus är både större och mindre aktörer verksamma.

När det gäller el- och VVS-material efterfrågar installatörer en bredd av produkter i sitt arbete. Detta har bidragit till att grossister kommit att spela en central roll eftersom det också finns stark efterfrågan på hantering och distribution av en stor mängd varor. Genom sin storlek kan grossister dessutom effektivisera inköp och logistik av el- och VVS-produkter, på ett sätt som hade varit svårt för det enskilda installatörsföretaget.

Saluförande av en stor mängd produkter, flexibla och effektiva logistklösningar samt garanti- och serviceåtaganden, är alla viktiga faktorer för att kunna verka på grossistmarknaden för el- och VVS-produkter. Detta har lett till utvecklingen av stora grossister inom el- och VVS-segmentet på den svenska marknaden. På denna marknad är Ahlsell AB och Dahl AB de två största aktörerna. Ahlsell är verksamma inom både el och VVS, medan Dahl AB framför allt riktar sig mot VVS-produkter. Andra stora grossister av elprodukter är Elektroskandia Sverige AB, Rexel Sverige AB inom vars verksamhet varumärkena Moel, Selga och Storel ingått men som integreras under namnet Rexel Sverige<sup>222</sup>, och Solar Sverige AB.

Grossistmarknaden har under en längre tid präglats av konsolidering och internationalisering, vilket fått till följd att de flesta grossistverksamheterna i dag ofta ägs av internationella koncerner. Ahlsell ägs av CVC Capital Partners medan Dahl ägs av Weber Saint Gobain-koncernen. Weber Saint Gobain äger även andra distributionsföretag i Sverige som VVS-Centrum, Klappens, Optimera, Bevego och Konradssons Kakel. Solar AB ägs av danska Solar-koncernen. Ahlsell omsatte 2020 cirka 20 miljarder kronor och Dahl cirka 8,5 miljarder kronor på den svenska marknaden. Förutom el- och VVS-produkter säljer grossisterna maskiner, verktyg och olika förnödenheter.

---

<sup>222</sup> Se bl.a. Elinstallatören (2021) *Storel, Selga, Moel och Meab byter namn*, 22 september 2021.

Marknadsförutsättningar för grossisttjänster där koncentrationsgraden är hög inom segmentet för nyproduktion av bostäder, skiljer sig från den för ombyggnad, renovering och service. Distribution av el- och VVS-material till nyproduktion sker närmast uteslutande från de största grossisterna.

Delmarknaden för VVS-varor består i huvudsak av två nationella grossister i Ahlsell och Dahl som tillsammans uppskattas stå för omkring 80 procent av försäljningen. Ahlsell har dessutom en stark position inom elmarknaden. Lönsamheten för grossisterna varierar och under perioden 2017–2020 uppgick Ahlsells rörelsemarginal till 9–11 procent och Dahls rörelsemarginal var 6–8 procent. Övriga grossister som nämns i avsnittet hade lägre rörelsemarginal under samma period.

Ahlsell och Dahl har ett mycket brett sortiment och kan på detta sätt vara konkurrenskraftiga på marknaden. Ahlsell har enligt uppgift omkring 3 500 leverantörer och 500 000 unika produktartiklar, varav 200 000 hålls i lager medan Dahl har cirka 2 000 leverantörer och 120 000 sortimentsförda artiklar. Både Ahlsell och Dahl arbetar med centrallager som kopplas samman med ett landsomfattande butiksnät. Ahlsell har totalt 130 butiker i Sverige och 100 000 kunder, medan Dahl har 78 butiker runt om i Sverige och cirka 37 000 kunder.<sup>223</sup>

Stora grossister såsom Dahl och Ahlsell, liksom stora grossister som säljer elmaterial, kan även få en stark köpmarknad gentemot tillverkande bolag. I kontakter med företrädare för tillverkare av installationsmaterial framkommer synpunkter om att grossisterna har en stark ställning som de kan utnyttja för att i vissa fall ensidigt bestämma affärsvillkor.

Grossister förefaller i motsats till den köpmarknad de kan ha i förhållande till tillverkande företag vara konkurrensutsatta av installatörsbolag. I intervjuer med såväl grossister som företrädare för installationsbranschen framkommer en bild av att installatörer, i synnerhet sådana av större storlek, driver hårda förhandlingar med grossisterna. Detta märks även i Konkurrensverkets enkät riktad till installationsföretag. Konkurrensen i grossistledet värderas bland dessa företag som relativt välfungerande, och 81 procent av de svarande installationsföretagen anser att det är enkelt att byta leverantör för inköp av material. Dessutom anser endast 14 procent av respondenterna att deras förhandlingsposition försämrats jämfört med för 10 år sedan. Betydligt fler bedömer att den är oförändrad (38 procent) eller förbättrad (31 procent).<sup>224</sup>

Konkurrensverkets samlade bedömning är att det är installatörsföretagen som i hög grad efterfrågar de rabatt- och bonussystem som genomsyrar affären med grossister. Att installatörsföretag har ett visst övertag gentemot grossister kan därför få till följd att dessa system fortsätter att erbjudas trots att liknande distributörer på andra marknader överger sådana system till förmån för hårdare priskonkurrens.

Installatörsföretag efterfrågar lägre grad av pristransparens för att underlätta prissättning mot kund, där marginalerna på material är viktiga för att kompensera för bland annat låga timpriser på arbete. Installatörer som inte erhåller tillräckligt bra villkor byter ofta leverantör, vilket gör att system för bonusar och rabatter upprätthålls, trots att de i vissa fall agerar kostnadsdrivande och försvårar effektiv prisbildning för byggmaterial. En fördjupad analys av rabatter görs i kapitel 5.

---

<sup>223</sup> Se Ahlsells webbplats, *Vår verksamhet – Brett sortiment* (<https://www.ahlsell.se/om-ahlsell/Var-verksamhet/Brett-sortiment/>), och Dahls webbplats, *Det är vi som är Dahl*, (<https://www.dahl.se/store/dahl/om-dahl-/valkommen-till-dahl>) hämtade 20 oktober 2020).

<sup>224</sup> Resterande 14 procent svarade att det varierar beroende på leverantör.

*Konkurrensverkets erfarenhet av konkurrensproblem på grossistmarknader*

År 2013 initierades ett ärende angående misstänkt marginalklämning av konkurrerande verksamheter, där den största tillverkaren av låsprodukter även var vertikalt integrerad med den största grossisten för låsmedsprodukter. Misstanken om marginalklämning utgjordes av att försäljningen av tillverkarens produkter skedde genom den vertikalt integrerade grossisten till ett högre pris till konkurrenter än vad grossisten själv sålde samma produkter för till låsmeder. Utredningen avseende marginalklämningen avslutades dock efter det konstaterats att prissättningen inte kunnat konkurrera ut en lika effektiv konkurrent.

Utöver den misstänkta marginalklämningen utreddes även misstankar om rabattsystem som tillämpades av grossisten med avsikt att exkludera inköp gjorda hos konkurrerande företag. Utredningen visade dock inte att de volymåtaganden som kunde ha utgjort exklusivitetsförpliktelser i verkligheten tillämpades på så sätt att det kan ha haft förmåga att stänga ute konkurrerande försäljning, och skrevs också av från vidare utredning i dessa delar.

Källa: Konkurrensverket, dnr 494/2013.

## 4 Vikten av fungerande upphandling och byggherrens roll

- Bostadsbyggandet i antalet lägenheter i nybyggda flerbostadshus hade 2020 ökat med 266 procent jämfört med 2010.
- I uppförandet av hyresrätter stod privata och offentliga byggherrar för hälften var år 2014 men sedan dess har de offentliga byggherrarnas andel minskat till en fjärdedel. Byggekostnaden mellan offentliga och privata byggherrar skiljer sig dock inte i någon större omfattning.
- Ansvaret för materialval faller på olika aktörer beroende på upphandlingens utformning. I offentliga upphandlingar visar Konkurrensverkets utredning att en form av totalentreprenad är vanligast där byggherren anger både tekniska och estetiska lösningar i upphandlingsdokumenten. Huruvida entreprenören har incitament att konkurransutsätta inköpen av de utpekade materialvalen beror på utformningen av upphandlingen och val av ersättningsform.
- Det är vanligt förekommande att särskilda produkter och varumärken specificeras i upphandlingsdokument i upphandlingar som omfattas av LOU. Att fabrikat snarare än funktion föreskrivs bedömer Konkurrensverket har en fördyrande effekt.

I detta kapitel behandlas hur utveckling av, och förutsättningar för, bostadsbyggandet påverkas av byggherrar, entreprenörer, föreskrivande led<sup>225</sup> och kommuner, och hur det i sin tur kan styra val av byggmaterial. Utformningen av byggentreprenaden spelar här en särskild roll, och kan ha stor påverkan på konkurrensen inom byggmaterialindustrin. I kapitlet kommer även offentlig upphandling av bostadsbyggande att behandlas. Därutöver ges en presentation av enkätresultat och en genomgång av upphandlingar för bostäder över tröskelvärdet för åren 2017–2020.

---

<sup>225</sup> Med föreskrivande led avses byggherren eller, i förekommande fall, av denne anlitate arkitekter, tekniska konsulter, konstruktörer eller andra specialister som utformar upphandlingsdokument inför konkurransutsättningar.

## 4.1 Utveckling av bostadsbyggande – antalet bostäder ökar medan storleken minskar

Bostadsbyggandet räknat i antal lägenheter i nybyggda flerbostadshus har ökat sedan 2010. Från 10 625 år 2010 nådde det en topp på 45 446 år 2019. Sedan dess har det minskat något och 2020 uppgick antalet nybyggda lägenheter till 38 906 stycken, vilket fortfarande är ett stort antal jämfört med 2010.<sup>226</sup> Antalet byggstarter har dock ökat på sistone, vilket kan leda till att bostadsbyggandet kommer att öka igen.<sup>227</sup>

Under 2010–2020 ökade framför allt byggandet av lägenheter i flerbostadshus. Det gjorde nästan 80 procent av alla nybyggda bostäder, och är den typ av bostadsbyggande som driver på utvecklingen av marknaden. I figur 20 beskrivs utvecklingen av byggande av lägenheter i flerbostadshus. Det som kan konstateras är att andelen hyresrätter har ökat under den undersökta perioden. År 2010 byggdes ungefär 50 procent av tillkommande lägenheter med bostadsrättsföreningar (bostadsrätter) som byggherre medan hyresrätter uppförda av privata och offentliga byggherrar stod för övriga 50 procent av de nybyggda lägenheterna i flerbostadshus. År 2020 hade bostadsrätternas andel sjunkit till 40 procent och hyresrätterna ökat till 60 procent.

Av de lägenheter som färdigställts som hyresrätter svarade de offentliga och de privata byggherrarna för cirka hälften var fram till och med 2014. Sedan 2014 har de privata byggherrarnas produktion ökat stadigt liksom de offentliga byggherrarnas. Offentliga byggherrars andel av total bostadsproduktion har dock minskat något, och under 2020 minskade även det totala antalet nya bostäder för första gången sedan 2010.

År 2020 stod de privata byggherrarna för tre fjärdedelar och de offentliga byggherrarna för en fjärdedel av färdigställda hyresrättslägenheter i nybyggda flerbostadshus. Fram till 2019 stod de offentliga byggherrarna för cirka en femtedel av samtliga färdigställda lägenheter i flerbostadshus.

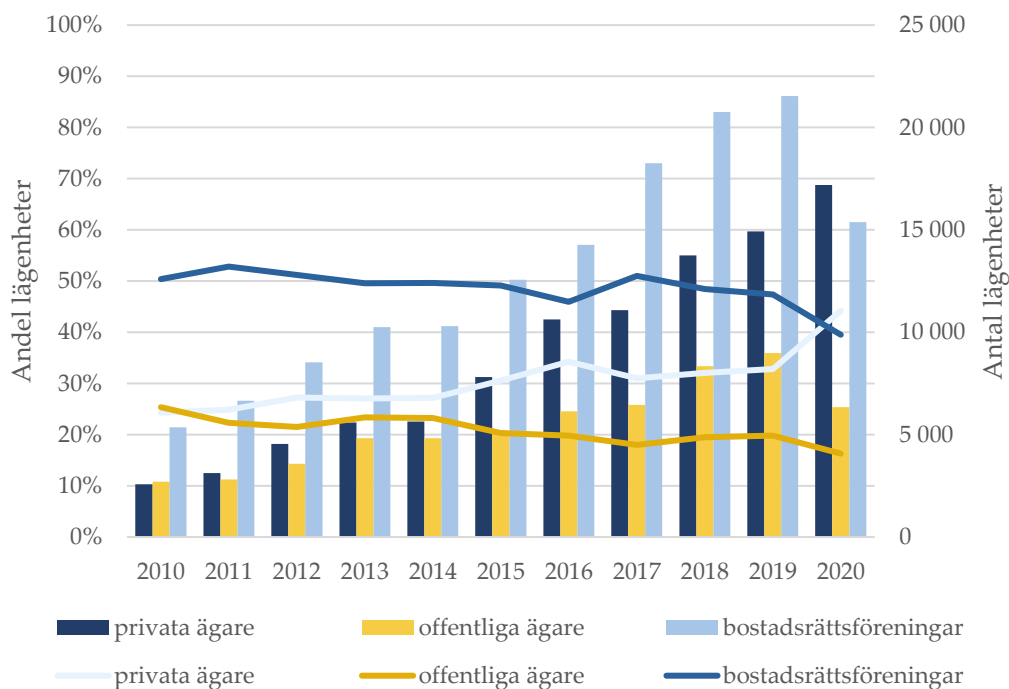
---

<sup>226</sup> Avsnittet bygger på data från SCB:s statistikdatabas, tabell *Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp och ägarkategori. År 1991–2020* (utdrag 2021-08-31). Data om färdigställda lägenheter finns även i SCB:s statistikdatabas, tabell *Pris per kvm för nybyggda ordinära flerbostadshus efter region, byggherre och brutto-/nettopris. År 1994–2019* (utdrag 2021-08-31). De exakta numerärerna är inte identiska i de två dataseten men det senare resulterar inte i några andra slutsatser än den data som används här.

<sup>227</sup> Byggfakta, *Byggstartsindikatorn* (<https://press.byggfakta.se/pressreleases/byggfakta-lanserar-ny-byggstartsindikator-byggandet-har-lyft-ordentligt-under-pandemin-3127956>), 2021-09-16 10:13.



**Figur 20 Andel (linje) och antal (stapel) färdigställda lägenheter i nybyggda flerbostadshus efter ägarkategori, år 2010–2020**



Källa: SCB (data)<sup>228</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

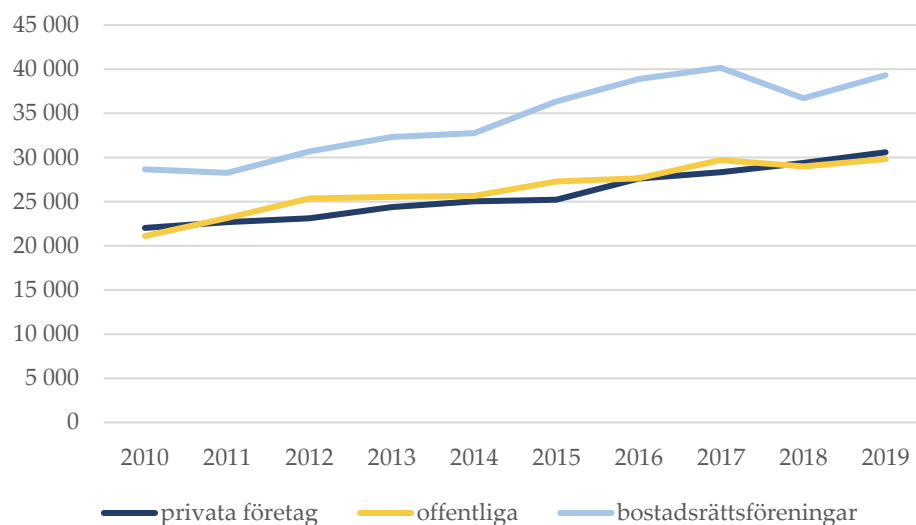
Om man jämför kostnaderna för att bygga lägenheter i flerbostadshus framgår i figur 21 att kostnaderna för att uppföra bostäder i flerfamiljshus är väsentligt högst för bostadsrätter jämfört med hyresrätter. Det som pekats ut som en faktor bakom högre kostnader för bostadsrätter jämfört med hyresrätter är att byggmaterialet och ingående produkter generellt sett är dyrare i bostadsrätter och att de i högre grad riktar sig mot ett kundsegment med högre betalningsförmåga.

Kostnaden per kvadratmeter boyta för hyresrätter uppförda av offentliga och privata byggherrar har däremot följt varandra över tid.<sup>229</sup> Kostnadsskillnaden mellan privata och offentliga byggherrar skiljer sig endast marginellt över tid, och det finns ingen väsentlig skillnad om statistiken bryts ner på lägre geografisk nivå.

<sup>228</sup> SCB:s statistikdatabas, tabell: Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp och upplåtelseform. År 1991 – 2020 ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BO\\_\\_BO0101\\_\\_BO0101A/LghReHtypUfAr/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0101__BO0101A/LghReHtypUfAr/)), utdrag 31 augusti 2021.

<sup>229</sup> Med *privata byggherrar* avses här privata bostadsföretag och *offentliga byggherrar* avser statliga, kommunala och allmännyttiga bostadsföretag.

**Figur 21 Byggnadspris netto per lägenhetsarea utifrån byggherre, löpande priser år 2010–2019**



Källa: SCB (data)<sup>230</sup> och Konkurrensverket (visualisering), 2021.

Att kostnaden i genomsnitt är likartad för byggnation av hyresrätter oavsett vilken typ av byggherre som uppför dessa står i kontrast till den uppfattning som regelbundet förts fram som kritik mot upphandling av bostäder inom ramen för lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).<sup>231</sup> Regelverket kring offentlig upphandling förefaller inte orsaka någon väsentligt fördyrande effekt sett till den kostnadsbild som går att hämta ur offentlig statistik. Det som däremot förefaller påverka byggkostnaderna är om bostäder avropas från ramavtal, vilket möjliggjort relativt sett lägre kostnader jämfört med bostäder som inte uppförts genom ramavtal.<sup>232</sup>

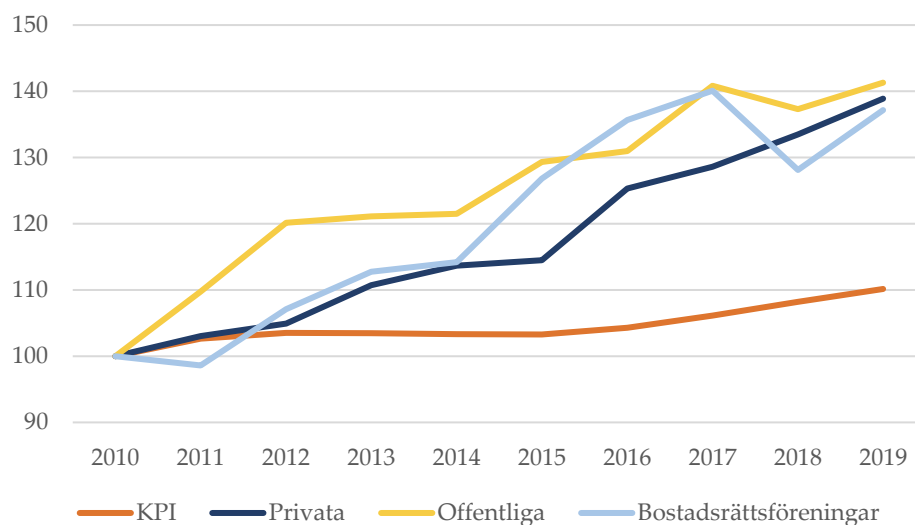
Figur 22 illustrerar att kostnadsutvecklingen sedan 2010 har varit likartad mellan de tre olika typerna av byggherre, även om det finns en skillnad i den totala kostnaden för byggnation. Samtliga byggherrar uppvisar en kostnadsutveckling om cirka 40 procent under perioden, medan den allmänna prisuppgången i samhället i stort, enligt KPI, endast uppgått till cirka 10 procent, vilket illustreras i figuren nedan.

<sup>230</sup> SCB:s statistikdatabas, tabell: *Pris per kvm för nybyggda ordinära flerbostadshus efter region, byggherre och brutto-/nettopris. År 1994 – 2020* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0201\\_BO0201A/PrisPerAreorFH03/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0201_BO0201A/PrisPerAreorFH03/)), utdrag 31 augusti 2021.

<sup>231</sup> Se bl.a. Sveriges Allmännyttiga, *DN Debatt* 3 juli 2021, "Sänkta byggkostnader viktigt för att få fler hyresrätter".

<sup>232</sup> Betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* (SOU 2020:75), s. 74.

**Figur 22 Byggnadspris netto per lägenhetsarea utifrån byggherre samt KPI, år 2010–2019. Index, 2010 = 100**

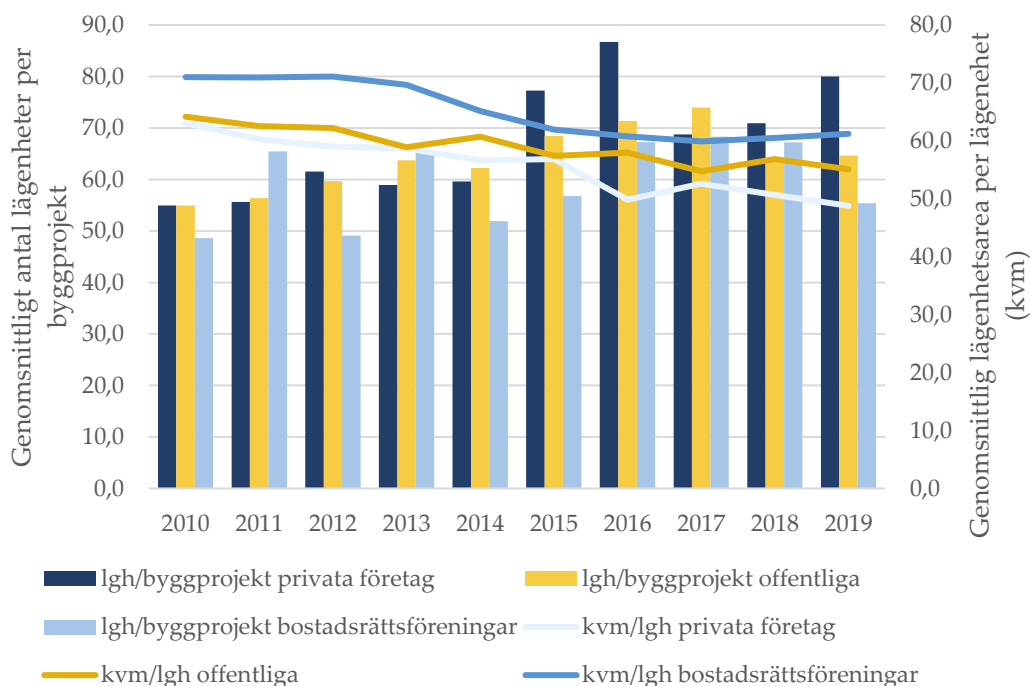


Källa: SCB (data)<sup>233</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Samtidigt som antalet bostäder som byggs har ökat, har den genomsnittliga storleken på lägenheterna minskat oavsett vilken typ av byggherre som uppfört bostaden. Givet antagandet att varje uppförd lägenhet för med sig en fast kostnad, kan den minskade storleken delvis förklara varför byggnadspris netto per lägenhetsarea har ökat. När den genomsnittliga bostadsytan minskar kan dessutom fler lägenheter byggas inom ramen för samma projekt, vilket också framgår av figuren nedan. I synnerhet är det bostäder som uppförs av privata byggherrar som blivit mindre, samtidigt som fler lägenheter projekteras per genomsnittligt projekt.

<sup>233</sup> SCB:s statistikdatabas, tabellerna *Pris per kvm för nybyggda ordinära flerbostadshus efter region, byggherre och bruttopris. År 1994 – 2020* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0201\\_BO0201A/PrisPerAreorFH03/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0201_BO0201A/PrisPerAreorFH03/)), och *Konsumentprisindex (KPI) fastställda årsmedeltal, totalt, 1980=100. År 1980 – 2020* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_PR\\_PR0101\\_PR0101A/KPIFastAmed/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_PR_PR0101_PR0101A/KPIFastAmed/)), utdrag 16 september 2021.

**Figur 23** Genomsnittligt antal (stapel) lägenheter per byggprojekt och genomsnittlig lägenhetsarea (linje) per lägenhet (m<sup>2</sup>) utifrån byggherre, år 2010–2019



Källa: SCB (data)<sup>234</sup> och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

## 4.2 Det offentliga upphandling av nyproducerade lägenheter

Som beskrevs ovan färdigställs omkring en femtedel av de nybyggda lägenheterna i Sverige av offentliga byggherrar, det vill säga aktörer som omfattas av LOU, även om en betydligt större andel av det befintliga beståndet av hyresrätter ägs av offentliga aktörer.<sup>235</sup> Allmännyttan, som består av 309 kommunala och offentligt ägda bostadsföretag, utgör samlat den största enskilda byggherren i Sverige.<sup>236</sup> Allmännyttiga bostadsbolag omfattas som nämnts av LOU, och upphandlingsreglerna finns till för att säkra den fria rörligheten inom EU bl.a. genom en trygg och konkurrensneutral utvärdering av anbud och minska risken för korruption i offentliga affärer.

Kommunerna i sin tur har uppdrag enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar att säkra försörjningen av bostäder för dess invånare och planera för att tillgången ska möta den förväntade befolkningsutvecklingen. Uppdraget ställer stora krav på de enskilda kommunerna att uppdra åt de allmännyttiga bostadsbolagen att ha en tillräcklig byggtakt för att minska riskerna för bostadsbrist. Samtidigt som nya bostäder behövs i stora delar av landet kan överproduktion drabba enskilda kommuner negativt om

<sup>234</sup> SCB:s statistikdatabas, tabell: *Pris per kvm för nybyggda ordinära flerbostadshus efter region, byggherre och bruttopris. År 1994 – 2020* ([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BO\\_BO0201\\_BO0201A/PrisPerAreorFH03/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0201_BO0201A/PrisPerAreorFH03/)), utdrag 31 augusti 2021.

<sup>235</sup> Sveriges Allmännyttas webbplats, *Allmännyttan – Statistik* (<https://www.sverigesallmannytta.se/allmannytta/statistik/>), hämtad 22 november 2021.

<sup>236</sup> Sveriges Allmännyttas webbplats, *Allmännyttan – Statistik* (<https://www.sverigesallmannytta.se/allmannytta/statistik/>), hämtad 22 november 2021.

bostäder står tomma eller inte kan hyras ut till priser som täcker de kostnader bostäderna för med sig. Kommuner kan möta det förväntade bostadsbehovet på fler sätt än att uppföra bostäder själva, bland annat genom att upplåta mark till privata aktörer som i sin tur bygger bostäder antingen som hyres- eller bostadsrättslägenheter.

LOU har kritiserats för att agera kostnadsdrivande. Sveriges Allmännyttas uppger i sitt remissyttrande "Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)" bland annat att de allmännyttiga bostadsbolagen har längre byggtid och tio procent högre byggkostnader på grund av de upphandlingsrättsliga reglerna. Sveriges Allmännytta menar därför att de allmänna bostadsbolagen bör undantas från LOU.<sup>237</sup>

Konkurrensverket har inte kunnat identifiera uppgifter som pekar på att LOU skulle öka byggkostnaderna. Snarare visar uppgifter från den offentliga statistiken att byggkostnaderna är likartade för såväl allmännyttiga bolag som för privata. De olika byggherrarna omfattas av delvis olika krav, vilket sannolikt ger både för- och nackdelar för kostnadsutvecklingen. Reglerna för offentlig upphandling enligt LOU bygger på EU:s upphandlingsdirektiv.<sup>238</sup> Direktivet utgör en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU, och det finns inga undantag från vare sig direktivet eller upphandlingslagstiftningen för byggtreprenader avseende flerbostadshus.

#### 4.2.1 Tilldelningsgrund

Tilldelningsgrunden sätter ramarna för hur en anbudsvinnare utses och regleras i 16 kap. 1 § LOU. På ett övergripande plan ska den anbudsgivare som lämnar det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för den upphandlande parten, tilldelas kontraktet. Det finns tre möjliga utvärderingsgrunder för att bestämma vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Dessa är: 1) *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet*, 2) *kostnad* eller 3) *pris*. Tilldelningsgrunderna i nuvarande LOU skiljer sig således från de i den äldre LOU, som gällde före 1 januari 2017, där upphandlade myndighet fick välja mellan de två tilldelningsgrunderna *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* respektive *pris*.

Offentliga aktörer som upphandlar nya bostäder har dock, inom ramen för LOU, relativt stor frihet att utforma upphandlingen efter de behov som upphandlingen ska fylla. Byggherrar som inte omfattas av LOU är inte skyldiga att göra samma avväganden och utvärderingar, men har fortfarande incitament att följa konkurrensutsättande principer för att nå den ekonomiskt mest fördelaktiga lösningen.

För byggmaterialpriser spelar tilldelningsgrunder och tilldelningskriterier en betydande roll. Om kriterierna är utformade på ett adekvat sätt kan de garantera att materialinköp konkurrensutsätts. Bristfälliga tilldelningskriterier kan å andra sidan öppna upp för fördelssökande och att material köps in på andra grunder än kvalitet och pris.

---

<sup>237</sup> Sveriges allmännytta, *Remissyttrande Bygga och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)*, 20 april 2021, (<https://www.sverigesallmannnytta.se/document/remissyttrande-remissyttrande-bygg-och-bo-till-lagre-kostnad-sou202075/>).

<sup>238</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

### 4.3 Analys av offentliga upphandlingar

I Konkurrensverkets analys av offentliga upphandlingar av flerbostadshus har underlaget primärt bestått av upphandlingsdokument från 45 separata upphandlingar genomförda under 2019 och 2020.<sup>239</sup> Urvalet har genomförts genom att först identifiera upphandlingar med CPV-kod 452113 eller 452147 över tröskelvärdet, vilket för byggtreprenader var cirka 55 miljoner svenska kronor den 1 januari 2020.<sup>240</sup> Vi har gallrat bort upphandlingar som har avbrutits. Därefter har vi identifierat vilka av dessa upphandlingar som avser ny- eller ombyggnation av fastigheter till bostäder eller studentbostäder, vilket är 45 stycken under de två åren.

Eftersom ett flertal av de aspekter vi studerat baseras på data som finns i upphandlingsdokumenten har vi av praktiska skäl behövt göra ett urval baserat på tillgänglig information. Vi har hämtat upphandlingsdokumenten från Merzell Opic där det finns upphandlingsdokument från flertalet upphandlingar. För 7 av de 45 upphandlingarna fanns inte tillgång till upphandlingsdokumenten via Merzell Opic, varför de inte ingår i analysen. Med andra ord har vi grunddata för samtliga 45 upphandlingar, men saknar data som hämtats från upphandlingsdokumenten för 7 av upphandlingarna. I tabell 6 presenteras en översikt av antalet upphandlingar i vårt urval.

**Tabell 6** Antal upphandlingar över tröskelvärdet där anbudstiden löpt ut, år 2019–2020

Antal	2019	2020	Totalt
Analyserad	16	22	38
Ej tillgång upphandlingsdokument	3	4	7
Totalt	19	26	45

Källa: Merzell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

För de upphandlingar vi har studerat är alla upphandlande myndigheter utom tre kommunala bolag<sup>241</sup>. I 39 av 45 upphandlingar användes *öppet förfarande* medan *förhandlat förfarande* användes i 4 av upphandlingarna samt *förhandlat* och *påskyndat* användes i en upphandling var. Med *öppet förfarande* menas att den upphandlande myndigheten inte begränsar antalet anbudsgivare.<sup>242</sup> När det kommer till antalet anbudsgivare var snittet för de studerade upphandlingarna sex anbudsgivare per upphandling. Med tanke på att merparten av upphandlingarna berör betydande flerbostadsprojekt på totalentreprenad, ser Konkurrensverket inget uppseendeväckande i denna statistik.

<sup>239</sup> Analysen av ersättningsform har baserats på ett utökad urval som även täcker åren 2018 och 2017, vilket renderar sammanlagt 110 upphandlingar.

<sup>240</sup> Konkurrensverkets webbplats, *Tröskelvärdet och gräns för direktupphandling*, (<https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/troskelvardet/>), hämtad 5 oktober 2021.

<sup>241</sup> Det var tre upphandlingar där beställaren inte var ett kommunalt bolag. I dataunderlaget har vi ett fall av kommun som beställare, ett annat fall av region som beställare, och ett tredje fall där en stiftelse var beställare.

<sup>242</sup> För mer information om förfarande vid upphandling, se: Upphandlingsmyndighetens webbplats, *Välja upphandlingsförfarande* (<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/>), hämtad 5 oktober 2021.

Vi kan även konstatera att lägsta pris är en betydligt vanligare utvärderingsgrund än ekonomiskt mest fördelaktiga. Av de 38 upphandlingar vi har studerat genomfördes 26 med lägsta pris som beslutsgrund. Det är också värt att notera att 5 av upphandlingarna har överklagats, vilket är en jämförelsevis låg andel.

Konkurrensverkets analyser av bland annat miljövarubedömningar och certifieringar samt den påverkan utformningen av upphandlingsdokumenten får för val av byggmaterial, har i stor utsträckning baserats på de upphandlingar vars upphandlingsdokument funnits tillgängliga. Således är det viktigt att säkerställa att urvalet vi gjort baserat på informationstillgång inte är uppenbart snedvridet. Det vi kan göra för att gardera oss mot en sådan risk är att jämföra urvalets grunddata med bortfallets grunddata. Av 45 upphandlingar saknar vi upphandlingsdokument för 7, det vill säga var sjätte upphandling. Om vi ser tydliga skillnader i data för de 7 upphandlingarna utan upphandlingsdokument är detta en indikation på att urvalet inte är helt representativt.

Det vi kan konstatera är att grunddata för de 38 upphandlingar där vi har tillgång till upphandlingsdokumenten är snarlik jämfört med de 7 upphandlingar där vi inte haft tillgång till dessa dokument. Kommunala bolag är i båda grupperna beställare i nästintill alla fall, öppet förfarandet användes i huvudsak i båda grupperna, antalet anbudsgivare är 6 per upphandling i båda grupperna.

Det enda området där vi kan se en viss skillnad mellan upphandlingar där vi har, respektive inte har, tillgång till upphandlingsdokumenten är utvärderingsgrund. Bland de sju upphandlingar vars upphandlingsdokument saknas utvärderades två på *pris* och fem på *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet*, vilket är en reell skillnad gentemot de upphandlingar vi kunnat analysera. Huruvida denna skillnad innebär att urvalet baserat på informationstillgång påverkar analysen i andra delar än val av utvärderingsgrund vet vi inte. Dock har vi bland de upphandlingar vi kunnat analysera inte sett några samband mellan vare sig utvärderingsgrund och miljöbedömningar/ certifieringar, eller utvärderingsgrund och upphandlingsdokumentens påverkan på val av byggmaterial.

**Tabell 7 Jämförelse grunddata för upphandlingar med respektive utan upphandlingsdokument, år 2019–2020**

Tillgång till upphandlingsdokumenten	fanns	fanns inte	Totalt
Antal upphandlingar	38	7	45
varav			
- Kommunala bolag	36	5	42
- Öppet förfarande	35	4	39
- Förhandlat förfarande	2	2	4
- Överprövade	5	0	5
- Pris	26	2	28
- Bästa förhållande mellan pris och kvalitet	12	5	17
- totalentreprenad	32	3	35
Genomsnittligt antal anbudsgivare	6,0	6,0	6,0

Källa: Merzell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

### 4.3.1 Upphandlingsdokument visar på stora skillnader i utvärderingsmetoder

Bland de 38 upphandlingar som Konkurrensverket genomfört fördjupade analyser av inom ramen för föreliggande rapport var *pris* den vanligaste tilldelningsgrunden enligt annonserna. Noterbart är att *kostnad* inte angetts som utvärderingsgrunden i någon av annonserna för upphandlingarna. Statistiken presenteras i Tabell 8 nedan.

**Tabell 8** Antal annonserade upphandlingar utifrån tilldelningsgrund och år, 2019–2020

Tilldelningsgrund	2019	2020	Totalt
Pris	10	16	26
Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet	6	6	12
Totalt	16	22	38

Källa: Mercell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021.

Det är värt att betona att upphandlingsdokumenten innehåller en rad obligatoriska krav, även kallade "ska-krav", som måste uppfyllas för att ett anbud ska utvärderas. I praktiken innebär de obligatoriska kraven att det inte enbart är tilldelningsgrunderna som avgör vilken aktör som vinner upphandlingen. De obligatoriska kraven kan till exempel gälla anbudsgivarens omsättning, erfarenhet av tidigare liknande projekt och sammansättningen av entreprenörens projektorganisation. Med det sagt kan inte vilka krav som helst ställas. Kraven måste ha en koppling till entreprenaden, samt vara lämpliga och nödvändiga.<sup>243</sup>

Tilldelningsgrunden *pris* innebär att anbuden först kontrolleras mot att de uppfyller de obligatoriska kraven och därefter utvärderas anbuden utifrån vilken anbudsgivare som lämnat lägst pris. Att enbart utvärdera på pris behöver inte innebära att den som upphandlar enbart har fokus på att få en så låg kostnad som möjligt utan att ta hänsyn till några andra faktorer som till exempel kvalitet och miljö, vilket ibland omnämns som "lägsta prisets tyranni". Även i upphandlingar där pris utgör utvärderingsgrund går det att ställa krav på såväl kvalitet som miljö med mera. Dessa krav utformas då som obligatoriska krav, till exempel i de tekniska beskrivningarna, vilket kan vara lämpligt om man vet vilken nivå man vill ha och inte är beredd att göra avkall på den oavsett kostnad och sedan tillämpas tilldelningsgrunden *pris*. Är man däremot beredd att göra en avvägning mellan priset och vilken kvalitet man kan få till vilket pris kan man i stället använda en annan tilldelningsgrund, till exempel *bästa förhållande mellan pris och kvalitet*, där kraven ställs i utvärderingsmodellen vilket resulterar i att olika krav viktas i förhållande till varandra.

För alla upphandlingar, oavsett om de utvärderas på pris eller någon annan tilldelningsgrund, gäller att det är viktigt att upphandlingsdokumenten, inklusive de obligatoriska kraven, är tydligt och syftesenligt utformade samt täcker in relevanta delar för att minska risken för tillkommande kostnader till exempel i form av ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten (ÄTA-arbeten). Det är också viktigt att de krav som utformas som obligatoriska krav är utformade på ett sätt så att de inte i onödan utesluter anbudsgivare som kunde varit lämpliga och vars anbud hade varit relevanta att utvärdera.

<sup>243</sup> 14 kap. LOU.



Det finns fler intressanta aspekter att belysa bland de upphandlingar som använder sig av tilldelningsgrunden *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet*. Vid dessa upphandlingar används utvärderingssystem där ett antal olika faktorer viktas och poängsätts. Det pris som entreprenörer lämnar i anbudet är genomgående den faktor som tilldelas störst vikt, alternativt flest poäng, i de upphandlingar vi har analyserat. Hur de erhållna poängen därefter tas i beaktan för att utvärdera anbuderna skiljer sig kraftigt åt mellan olika upphandlingar, och det är svårt att hitta en tydlig gemensam nämnare i upphandlingsdokumenten.

De av Konkurrensverket granskade upphandlingsdokumenten beskriver generellt sett tydligt hur utvärderingarna har genomförts och vad som tillmättes betydelse vid dessa. Vi har inte sett några tecken på det skulle finnas hinder för att använda incitamentsstrukturer för konkurrensutsättning av materialinköp i de upphandlingar som använder tilldelningsgrunden *bästa förhållande mellan pris och kvalitet*. Konkurrensverket har dock inte gjort någon bedömning av huruvida utvärderingsmodellerna uppfyller de upphandlingsrättsliga kraven.

I fråga om entreprenadupphandlingar som genomförs med samverkansformen partnering, kompliceras situationen. Partnering, eller samverkansentreprenad, innebär i korthet att entreprenören får produktionstekniskt inflytande och ansvaret för att beräkna uppskattad kostnad för entreprenaden. Projekten delas oftast upp i två faser där den första fasen omfattar bland annat projektering och planering, och den andra fasen består av själva utförandet av entreprenaden. Detta innebär att det i ett flertal fall inte finns något konkret anbudspris att lämna och samarbetsformen förutsätter ofta ersättning enligt löpande räkning i någon av faserna. Konsekvensen är att tilldelningskriterierna i dessa fall baseras helt på kvalitativa faktorer och procentuella påslag på ingående kostnader, och inte på pris.

I en av partneringupphandlingarna som Konkurrensverket har analyserat baseras tilldelningen på viktade poäng som erhålls genom intervju, genomförandebeskrivning och referenser. Med andra ord bedöms ingen faktor som i direkt mening har med pris att göra. Det ska understrykas att sådana modeller för tilldelning inte omfattar alla partneringprojekt. Entreprenörsarvodet, vanligtvis som ett procentuellt påslag på andra kostnader, tas i beaktande i ett antal partneringprojekt som Konkurrensverket har studerat. Detta till trots är det uppenbart att det vid partneringprojekt finns en risk för bristande incitament att hålla nere kostnader. Det har inte inom ramen för denna rapport funnits utrymme att studera partneringupphandlingarna närmare och vad det kan innebära när priset inte är en faktor i upphandlingen, och vi har inte funnit andra akademiska eller statliga utredningar som undersökt fenomenet i en svensk kontext. Följaktligen ser vi här ett område för framtida forskning och utredning.

## 4.4 Val av byggmaterial i bostadsbyggande beror på inblandade aktörers roll

Hur byggmaterial väljs i entreprenader är komplext och spelar en betydande roll för att förklara hur prisbildningen av byggmaterial sker. I denna process verkar en rad olika aktörer som påverkar val av byggmaterial antingen direkt eller indirekt.

### 4.4.1 Kommunernas särkrav – ett fortsatt problem

Kommunerna, med sitt bostadsförsörjningsansvar<sup>244</sup>, sätter ramarna för bostadsbyggandet i Sverige och har ett stort inflytande över vad för typ av flerbostadshus som ska byggas. Genom sina marktilldelnings- och bostadsstrategier kan de påverka val av byggmaterial. Sådan påverkan sker primärt när kommunerna bygger i egen regi eller genom allmännyttan, men det kan även ske när privata byggherrar uppför bostäder. Dessa särkrav kan på ett väsentligt sätt minska byggherrens möjlighet att välja material.<sup>245</sup> Kraven kan formuleras genom lokala byggstrategier, miljöpolicyer eller andra föreskrifter och efterlevnad nås genom rabatter på tomter, bygglovsavgifter och markanvisningsavtal.<sup>246</sup> Det förekommer fortfarande att kommunerna ställer högre tekniska krav än de som gäller enligt Boverkets byggregler (BBR), exempelvis vad gäller gestaltning, energiprestanda eller materialval, vilket är förbjudet sedan 2015 enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

### 4.4.2 Byggherrens och entreprenörens olika roller beroende på hur upphandlingar utformas

Byggherren är den aktör som enligt PBL är ansvarig för att byggprojektet genomförs i enlighet med PBL samt de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen och att säkerställa byggnadens funktion när den är färdigställd.<sup>247</sup> Byggherren är också den aktör som oftast tar störst finansiell risk och den aktör som har yttersta mandat att bestämma vilka byggmaterial och byggvaror som används i nya bostäder.<sup>248</sup> Oaktat om byggherren är ett allmännyttigt eller privat företag har den incitament att uppföra flerbostadshus med rätt kvalitet till rimligt pris och kan därigenom driva på konkurrensen vid upphandling av tjänster och byggmaterial.

Konsumenter i högprissegmentet ställer i högre utsträckning krav på byggmaterial och på att produkter med starka varumärken ska ingå i byggnaden. För att sälja attraktiva bostäder kan det dessutom krävas att teknikinnehållet är högre, vilket också bidrar till högre materialkostnader.

Ytterligare en aspekt som påverkar materialval är hur byggnaden är tänkt att brukas efter färdigställande. En byggherre som bygger för långsiktig förvaltning kan exempelvis ha

---

<sup>244</sup> Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

<sup>245</sup> Se bl.a. Konkurrensverket (2018) *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapportserie 2018:7.

<sup>246</sup> Konkurrensverket (2018) *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapportserie 2018:7.

<sup>247</sup> 10 kap. 5 §PBL.

<sup>248</sup> Se bl.a. *Betänkandet Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

starkare incitament att skapa en låg livscykelkostnad jämfört med den byggherre som bygger för vidareförsäljning.<sup>249</sup> På samma sätt är det byggherren som avgör om det färdiga bostadshuset ska miljöcertifieras eller om ingående byggmaterial ska vara miljöbedömda, vilket diskuteras vidare i kapitel 6. Flera utredningar<sup>250</sup> har pekat på att det är viktigt att byggherren har hög kompetens för att byggprocessen ska bli effektiv och att slutprodukten ska ha hög kvalitet.

Byggherrens generella kompetens och särskilt kompetensen vad gäller utformning av upphandlingen påverkar val av upphandlingsform och möjligheten att välja byggmaterial.<sup>251</sup> Om kompetensen saknas finns risk att beslut som byggherren bör ta i stället fattas av dess naturliga motpart, det vill säga byggentreprenören. Den här risken framhålls av Byggherrens utredning som menar att beställarrollen försvagats på grund av bristande kompetens och anser att det finns tecken på att det är byggherrens motpart som i allt högre utsträckning kommit att bestämma såväl vad som ska efterfrågas som till vilken kostnad.<sup>252</sup> Liknande farhågor har tidigare framförts av Boverket som menar att "byggherren måste återta sin ledande roll i byggandet".<sup>253</sup>

Intervjuer som Konkurrensverket genomfört med branschföreträdare visar att byggherrens roll avseende materialinköpen fortfarande kan stärkas såväl i förhållande till entreprenörer och installatörer som i förhållande till externa stödfunktioner som exempelvis konsulter och arkitekter. Avseende byggherrens roll i förhållande till entreprenörer och installatörer lyfts i intervjuerna att byggherren i många fall tvingas låta dessa aktörer stå för materialinköp för att kunna erhålla garantier för arbetet. Samtidigt styrs hur en byggentreprenör kan påverka val av material av såväl entreprenadform som utformningen av upphandlingsdokumenten inklusive tilldelningsgrund. En bristfällig upphandling riskerar att skapa förutsättningar för byggentreprenören att maximera vinsten för materialinköp snarare än att hitta bästa lösningen för byggherren som beställare, vilket kan urholka konkurrensen på byggmaterialmarknaden. Avseende byggherrens roll i förhållande till externa stödfunktioner beskrivs i intervjuerna att byggherren i dag på grund av bristande kompetens förlitar sig mycket på externa stödfunktioner som till exempel konsulter och arkitekter. Stödfunktionerna bidrar bland annat i arbetet med att utforma förfrågningsunderlag inför konkurrensutsättning av byggprojekt. Ansvar för hur uppdragsbeskrivningen för dessa externa stödfunktioner ska formuleras ligger dock på byggherren, och utvecklas nedan.

---

<sup>249</sup> Se Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51).

<sup>250</sup> Se bl.a. Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51) som även refererar till tidigare utredningar som Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherren främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4.

<sup>251</sup> Betänkandet *Resurseffektiv användning av byggmaterial*, SOU 2018:51.

<sup>252</sup> Betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*, (SOU 2002:115), s. 118.

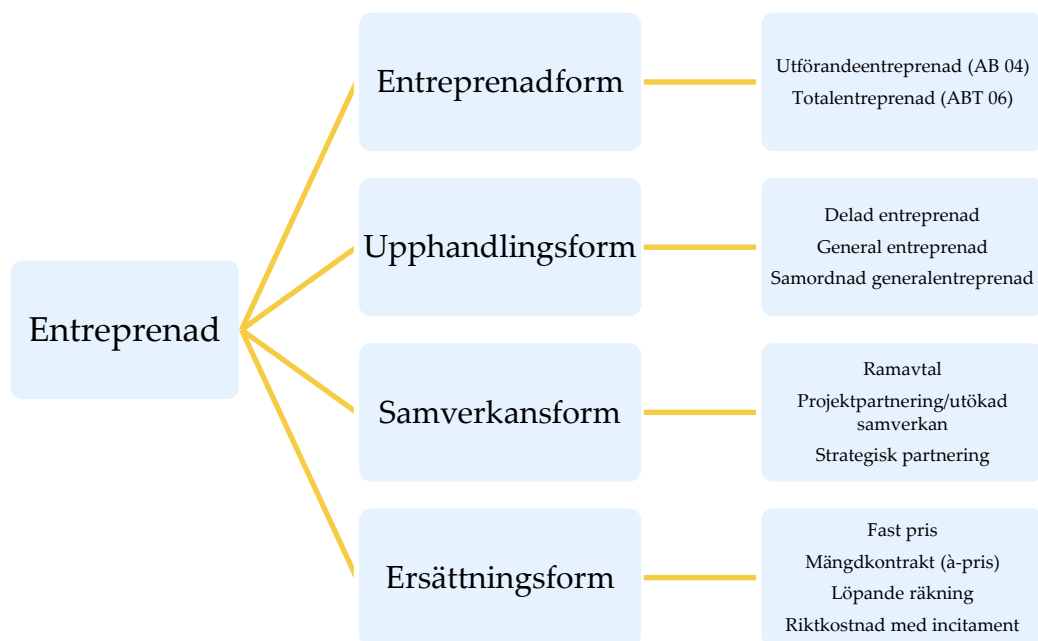
<sup>253</sup> Boverket (2005) *Ny prisstruktur för byggmaterial i Sverige*, s. 11.

### 4.4.3 Utformning av byggentreprenader

Byggherren är den som upphandlar byggentreprenaden och de val byggherren gör påverkar materialval och inköp av olika tjänster. Byggentreprenader är ett komplext område, såväl organisatoriskt som juridiskt, inom vilket det är vanligt att olika begrepp blandas ihop. Därför beskrivs det här i övergripande termer.

Entreprenader kan övergripande utformas utifrån den upphandlande myndighetens val av entreprenad-, upphandling-, ersättnings- och samverkansformer, vilket illustreras i Figur 24

**Figur 24** Entreprenadens beståndsdelar



Källa: Bjerle, H. (2014), *Partnerskap: om kontraktens utformning vid partnering och liknande former av utökad samverkan i byggsektorn*, s. 18.

Som illustreras i Figur 24 struktureras byggentreprenader utifrån fyra områden. Det finns två grundläggande entreprenadformer, *utförande-* och *totalentreprenad*, som styrs av standardavtal. I en totalentreprenad har entreprenören det totala ansvaret för entreprenaden inklusive projektering, byggprocess och för byggnadens kvalitet och funktion när den är uppförd. I en utförandentreprenad är byggherren ansvarig för projektering och styr vad entreprenören ska göra.

Upphandlingsformen anger hur många entreprenörer som ska upphandlas och vilka relationer de har till varandra. I delad entreprenad upphandlar byggherren olika entreprenörer för olika delmoment och entreprenörerna blir då sidoentreprenörer till varandra. I en generalentreprenad upphandlar beställaren en entreprenör (generalentreprenören) som i sin tur upphandlar ett antal underentreprenörer.

Samverkansstrategier är något som, till skillnad från andra delar av entreprenaden, byggherren kan välja att använda eller att inte använda. Samverkansform handlar om hur beställaren arbetar och samarbetar med olika upphandlade leverantörer. Det finns flera samverkansformer som partnering, strategisk partnering och konkurrenspräglad dialog. I grunden handlar valet av samverkansform om en avvägning mellan konkurrens och samarbete i ett byggprojekt. I de fall då en samverkansstrategi implementeras, i form av exempelvis partnering, tenderar det dock att påverka både ersättnings- och upphandlingsform.

Ersättningsformen handlar om hur priset ska beräknas och om priset ska vara fast, baseras på löpande räkning eller ett riktpreis, eller om exempelvis vinstdelning ska ingå. Konkurrensverkets genomgång av offentliga byggentreprenadupphandlingar visar att val av ersättningsform kan ge upphov till konkurrensproblem då det är i denna del som de komplexa och icke-transparenta rabattsystemen används. Rabatter behandlas mer ingående i kapitel 5.

#### 4.4.4 Entreprenadformens påverkan på materialval

För utförandeentreprenader tillämpas standardavtalet AB 04 och för totalentreprenader tillämpas ABT 06. Avtalen har många gemensamma bestämmelser, bland annat den övergripande utgångspunkten att kontraktarbetenas omfattning bestäms av kontraktshandlingarna, vilket återfinns i 1 kap. 1 § i både AB 04 och ABT 06.

Vid *utförandeentreprenader* är byggherren den som genomför projekteringen, vilket inbegriper arbete med gestaltning och utformning.<sup>254</sup> Det innebär att det är beställaren som bär risken om byggnationens tekniska lösningar inte är ändamålsenliga, och har ansvar för fel och brister som beror på konstruktion och design. Den risk som bärs av entreprenören är således begränsad till att uppförandet sker enligt de instruktioner som tagits fram under projekteringen.<sup>255</sup> Dessa instruktioner utgör också det viktigaste underlaget för en entreprenör som har tänkt lämna anbud. Utifrån instruktionerna beräknar entreprenören vad projektet kan komma att kosta. Givet antagandet att upphandlingen utformats för en pris-konkurrens finns det starka incitament för entreprenören att lämna ett så lågt anbud som möjligt. Det innebär att entreprenören bör ta in offertförfrågningar från olika leverantörer på det byggmaterial som är tänkt att användas och därefter baserar sitt anbud på den mest fördelaktiga offerten.

Entreprenörens roll för val av byggmaterial skiljer sig något vid en *totalentreprenad*. I en totalentreprenad ansvarar entreprenören för projekteringen. I projekteringsarbetet utgår entreprenören från byggherrens funktionskrav som entreprenören åtar sig att uppfylla i projektering och produktion.<sup>256</sup> Vid en totalentreprenad har entreprenören således ansvar för såväl fel som beror på konstruktion och design som för de fel som uppkommer under projektets gång.

---

<sup>254</sup> Boverkets webbplats, *Olika skeden i byggandet* ([https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/metod\\_byggande/skeden/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/metod_byggande/skeden/)), granskad 14 juli 2021.

<sup>255</sup> Se, bl.a., Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4.

<sup>256</sup> Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4.

En fördel med utförandeentreprenader är att de kan främja konkurrensen bland byggföretag genom att sänka tröskeln för anbudsgivning. Anledningen till detta är att det finns byggföretag, särskilt de som är små och medelstora, som inte har resurser för att bära den så kallade projekteringsrisken. Samtidigt ställer utförandeentreprenader högre krav på beställarens kompetens, givet att det nu är de som hanterar merparten av byggprojektets risk.<sup>257</sup> För totalentreprenader blir riskfördelningen den motsatta och följaktligen kan totalentreprenader utestänga mindre aktörer.

Totalentreprenader har emellertid en annan fördel ur en konkurrenshänsyn, de kan stimulera efterfrågan på nya och innovativa lösningar. Utan detaljspecifikationer står det entreprenören fritt att ta fram de lösningar som de anser möter beställarens funktionskrav. Det skapar i sin tur förutsättningar för innovativa lösningar vilket kan komma att påverka marknaderna för byggmaterial. Med andra ord kan totalentreprenader kanalisera ett innovationstryck på marknaden för byggmaterial. Nackdelen blir emellertid att standardiserade lösningar är mer sällsynta vid totalentreprenader eftersom beställaren saknar makt över vilka tekniska lösningar som väljs. Av logiska skäl blir totalentreprenadens fördelar till nackdelar för utförandeentreprenader och vice versa.<sup>258</sup>

Vid offentliga upphandlingar av nyproducerade flerbostadshus är utförandeentreprenader ovanliga. I stället är totalentreprenader det vanligaste tillvägagångsättet. Med det sagt är även rena totalentreprenader ovanliga. Totalentreprenader förefaller i de flesta fall vara styrda.<sup>259</sup> Att en totalentreprenad är styrd innebär att byggherren föreskriver både tekniska och estetiska lösningar i upphandlingsdokumentet. Därmed påminner förutsättningarna vid en styrd totalentreprenad om förutsättningarna vid en utförandeentreprenad men med skillnaden att entreprenören har ett större ansvar för att konstruktionen fungerar som det är avsett.<sup>260</sup>

Fördelen för byggherren med en styrd totalentreprenad är därmed att byggherren kan styra vilka tekniska lösningar som väljs samtidigt som ansvaret och risken med projekteringen ligger på entreprenören. För val och inköp av byggmaterial innebär en styrd totalentreprenör att det är byggherren som väljer vilken typ av byggmaterial som ska användas medan entreprenörens roll är att införskaffa de material byggherren angett ska användas. Utformningen av upphandlingen och ersättningsformerna kan skapa incitament för att dessa inköp konkurrensutsätts.

---

<sup>257</sup> Se, bl.a., Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4.

<sup>258</sup> Se, bl.a., Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4.

<sup>259</sup> Se, bl.a., Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4, och Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande*, Rapportserie 2015:2.

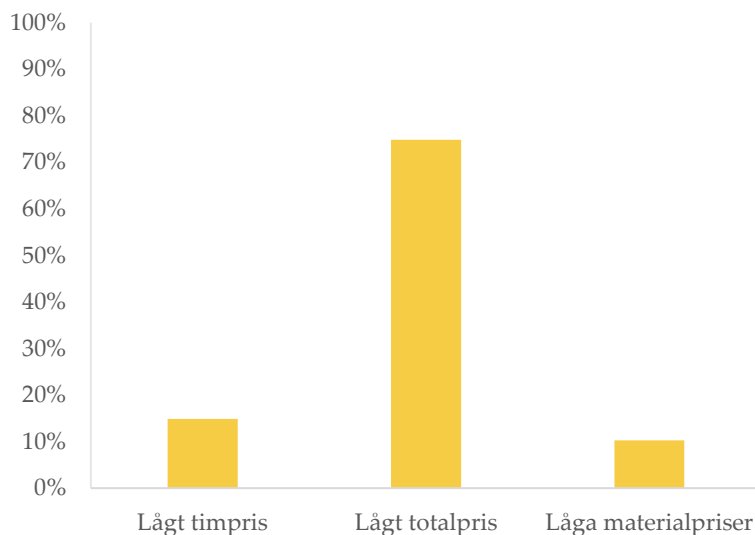
<sup>260</sup> Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4.

#### 4.4.5 Underentreprenörer

I ett byggprojekt anlitar byggtreprenören extern expertis för de områden där det saknas kompetens i den egna organisationen. Ett sådant tillvägagångssätt är närmast regel för el- och VVS-installationer. Underentreprenörer och installatörer säljer ofta en totaltjänst bestående av arbete, material och en rad kringtjänster. Det beror på flera faktorer. För beställare eller ansvarig entreprenör är det ofta smidigt att köpa in en tjänst där installatören erbjuder en helhetslösning med arbete, materialinköp, och logistik i stället för att själv genomföra arbetet. Ett annat skäl är frågan om medföljande garantier på material och utförande av tjänsterna där köp av totaltjänsten, enligt såväl byggtreprenörer och byggherrar som underentreprenörer Konkurrensverket varit i kontakt med, är ett krav för att underleverantören ska erbjuda garantier för installationsarbeten. Underentreprenörerna ställer vanligtvis krav på att de ska köpa in material och produkter och det är därmed underleverantörerna som har relationen med leverantörerna, som utgörs av stora grossister. Kostnaden för dessa inköp kan bli betydande då el- och VVS-produkter enligt FPI står för ungefär 28 procent av byggmaterialkostnaden för lägenheter i flerfamiljshus.<sup>261</sup>

Installatörer konkurrerar på olika sätt beroende på hur stora de är och vilka tjänster de levererar. De byggföretag som ingått i Konkurrensverkets enkätundersökning svarade att underleverantörer vanligtvis konkurrerar med totalpris och att materialpris är en mindre betydande konkurrensfaktor, vilket illustreras i Figur 25. I Konkurrensverkets enkät till el- och VVS-installatörer svarar underentreprenörerna å sin sida att pris är en viktig konkurrensparameter, även om tidigare relation till kund är den främsta konkurrensfaktorn.

**Figur 25** Hur är det vanligast att underentreprenörer konkurrerar för att få leverera tjänster till er?



Källa: Enkätundersökning till byggföretag, SKOP (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N = 271.

<sup>261</sup> Se SCB (2016), *Faktorprisindex för byggnader (FPI)*, PR0502, bilaga 3.

Relationen mellan grossist och installatör är av stor betydelse för hur marknaderna för installationsmaterial fungerar och inbegriper ofta komplexa avtalsmodeller med rabatt- och bonussystem. Denna del av marknaden har varit föremål för uppmärksamhet i en rad tidigare utredningar och har betraktas som låst och icke-transparent.<sup>262</sup> Utifrån de intervjuer som genomförts kan det konstateras att relationen mellan grossister och installatörer fortfarande är av stor betydelse för materialval. Bilden som framträder i intervjuerna är att material ofta väljs på basis av rabatter och lönsamhet i stället för på basis av bästa pris givet kvalitet. Problematiken beskrivs närmare i kapitel 5.

När el- och VVS-installatörer tillfrågades i Konkurrensverkets enkätundersökning om relationen med leverantörer framträder en delvis annan bild. Beträffande grunder för leverantörsval fick installatörsföretagen värdera ett antal faktorer som Konkurrensverket tagit fram.<sup>263</sup> Rabatt- och bonussystem var de faktorer som värderades lägst trots att nästan alla svarande företag erhölet rabatter i någon form. I stället ansågs snabba leveranser och brett produktutbud vara av störst vikt vid val av materialleverantör. Med tanke på att 98 procent av installatörsföretagen anger att de erhåller någon form av rabatt på sina materialinköp är en möjlig förklaring att rabatt- och bonussystem är så pass vanligt förekommande att de inte utgör en lika viktig konkurrensparameter för företagen. Av de öppna svaren som lämnats i enkäten framgår det att goda och långvariga relationer med leverantörer ger bättre priser och att förekomsten av rabatter ibland kan försvåra leverantörsbyten.

I enkätundersökningen framkom också att installatörsföretag värderade kvalitet och varumärke samt drift och produkthållbarhet högst. Andra viktiga faktorer var enkelhet att installera och tidigare erfarenhet av att installera produkten. Att välkända varumärken och produkter med hög kvalitet anses vara viktigt kan förklaras av ansvarsfrågor och att de kan garantera en totaltjänst med hög kvalitet men kan också förklaras av krav från byggtrenörer och vad som föreskrivits av arkitekter och tekniska konsulter.

#### 4.4.6 Utformningen av upphandlingsdokument är avgörande för hur material väljs

Aktörer som utformar upphandlingsdokument involveras tidigt i byggprocessen för att bestämma byggnadens utformning och tekniska lösningar. De kan ha en betydande påverkan på val av material och lösningar.

Ett flertal branschföreträdare som bidragit med synpunkter under utredningen har betonat att den som utformar upphandlingsdokumenten tenderar att ha en relativt stor frihet att välja mellan olika lösningar och produkter, även om valen behöver ske inom ramen för byggherrens budget. Tillverkare och leverantörer av byggvaror riktar också en stor del av sin marknadsföring gentemot just arkitekter och konsulter som utformar upphandlingsdokument. Det är ett sätt för byggmaterialtillverkare att öka sannolikheten för att tekniska konsulter och arkitekter väljer just deras produkter för att användas i nya bostadshus.

---

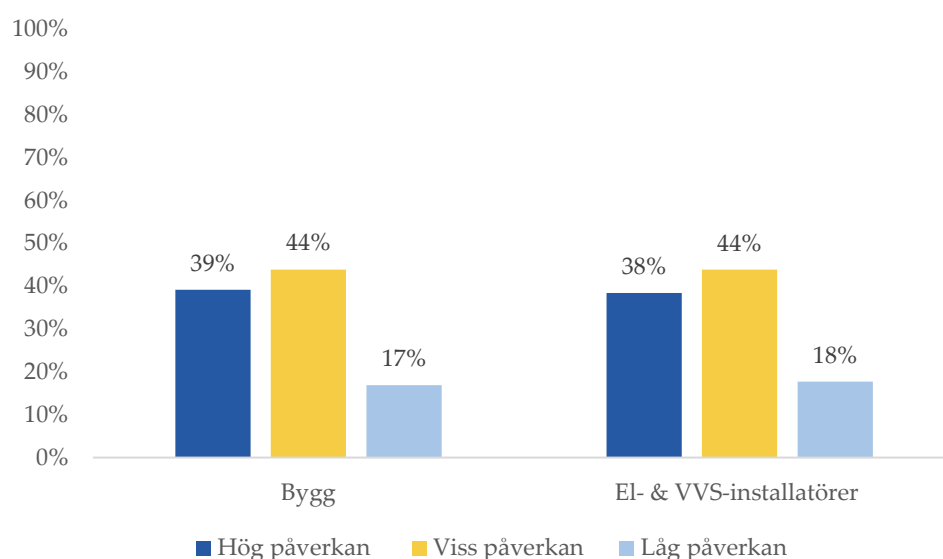
<sup>262</sup> Se bl.a., Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44), och Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedens betänkande "Skärpning gubbar!"*.

<sup>263</sup> I enkätundersökningen ställdes frågan för nio olika faktorer hur viktiga de är vid val av materialleverantör, och för sex olika faktorer vid val av material.



Att exempelvis arkitekter har en stor påverkan på val av byggvaror är både naturligt och okontroversiellt eftersom deras uppdrag innebär att rita och utforma byggnader. Detta bekräftas av Konkurrensverkets enkätundersökning till aktörer i bygg- och installatörsbranschen. Fler än 8 av 10 företag inom såväl installations- som byggbranschen svarar att föreskrivande led påverkar val av byggmaterial och cirka 4 av 10 anser att föreskrivande led har en stor påverkan på val av byggmaterial vid nybyggnation. I enkätundersökningen framgår det också att det inom byggbranschen framför allt är de större företagen som anser att aktörer såsom arkitekter och konsulter, vilka deltar i det tidiga byggskedet, har en stor påverkan på byggmaterialval i senare skeden av processen. Varför de stora företagen i högre grad än andra anser det, är svårt att fastställa. En möjlig förklaring är att större byggföretag har bättre insyn i byggprocessen eftersom de oftare utför arbete som huvudentreprenör.

**Figur 26 Föreskrivande leds påverkan på val av byggmaterial till nybyggnation utifrån bransch, år 2021**



Källa: Enkätundersökning, Skop (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N (bygg) = 319, N (installatörer) = 333.

De företag som fått besvara enkäten har också haft möjlighet att lämna öppna svar kopplade till frågeställningen om föreskrivande leds påverkan på val av byggmaterial. Utifrån enkätsvaren går det att utläsa betydande skepsis mot de externa kravställare som utformar upphandlingsdokument, där misstanken är att konsulter och arkitekter samarbetar med leverantörer och föreskriver särskilda produkter snarare än att utforma kravställningen utifrån önskad funktion.

Respondenter betonar i öppna svar att konsulter och arkitekter ofta förskriver specifika produkter, vilket anses ha en fördyrande effekt. Detta illustreras av citaten nedan, hämtade från vår enkät till installatörsföretag.

*”Vi använder (reds.anm) ofta redan föreskrivet material som många gånger är 50–100 % dyrare än annat material som har samma kvalitet och kapacitet.”*

*”När det är föreskrivet en viss produkt i handlingar så har vi väldigt liten möjlighet till byte. Då måste vi ofta leverera den föreskrivna produkten och kan inte erbjuda ett billigare alternativ”.*

Föreskrivandet av specifika varumärken och produkter försvårar kostnadsbesparingar genom att alternativa produkter till lägre pris med samma funktion förbises. Problemet består således i att särskilda material, produkter eller tekniska lösningar föreskrivs i ett tidigt skede och har därför stor påverkan på det slutliga valet av material. Föreskrivna val kan då vara svåra att ifrågasätta längre fram i byggprocessen. Samtidigt är det rimligt att anta att upphandlingsdokumenten utformas efter byggherrens önskan och att det föreskrivna materialet är en del av dennes affärsstrategi. Välkända varumärken kan exempelvis öka bostädernas attraktivitet och säkerställa att byggregler, eller till exempel krav som uppställs i miljöbedömningssystem, uppfylls.

Flera branschföreträdare menar att val av etablerade varumärken underlättar garanti- och försäkringsärenden. Det gäller särskilt när ett välkänt varumärke ställs mot import av likvärdigt material tillverkat av utländsk aktör och det kan därför finnas en anledning att föreskriva välkända produkter.

#### 4.4.7 Slarv med funktionskrav i upphandlingsdokument

Det är byggherren eller byggtreprenören som har bestämmanderätt om vilken produkt eller vilket material som ska användas så länge de följer gällande regler och lagar. Denna bestämmanderätt kommer emellertid med ett förbehåll för offentliga upphandlare. Enligt 9 kap. 6 § LOU<sup>264</sup> får tekniska specifikationer inte hänvisa till ett fabrikat av ett specifikt varumärke så länge det kan leda till att en leverantör gynnas eller missgynnas. Det innebär att en produkt kan utgöra ett typexempel om det svårligen kan beskrivas genom funktionskrav. Specificering av exempelprodukter riskerar dock att styra mot den produkten.

Utformningen av upphandlingsdokument är en viktig del för effektiv konkurrens mellan utförare och stimulerar till alternativa tekniska lösningar. Byggherrar med otillräcklig kompetens på området tenderar att upplåta åt externa konsulter eller arkitekter att agera kravställare och utforma upphandlingsdokument.

---

<sup>264</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Att offentliga upphandlare föreskriver specifika varumärken uppmärksammas även av aktörer som lämnat öppna svar i Konkurrensverkets enkät, vilket exemplifieras med följande citat från ett installatörsföretag:

*”Konsulter föreskriver ofta material i upphandlingar. Nämner även ofta exakt vilket märke som ska väljas trots offentlig upphandling”.*

Enligt Svensk Byggtjänst, ett informationsföretag för bygg- och fastighetssektorn, är det vanligt förekommande att offentliga beställare bortser från LOU och föreskriver enskilda varor eller produkter från en särskild fabrikant. Oftast kombineras den specifika föreskrivningen med tillägget ”eller likvärdigt”.<sup>265</sup> Att varumärken exemplifieras eller specificeras på ett slentrianmässigt sätt med endast tillägget ”eller likvärdigt” är enligt LOU<sup>266</sup> inte tillåtet. Efterlevnad av upphandlingslagstiftningen kräver att beställaren mer ingående beskriver vad likvärdighet de facto innebär.<sup>267</sup> Hänvisningar till specifika produkter, tekniska lösningar och detaljreglerade upphandlingsdokument är inte unikt för byggbranschen. Det är inte ovanligt att till exempel varukorgsupphandlingar innehåller hänvisningar till specifika produkter med tillägget att likvärdiga produkter accepteras.

I den analys av upphandlingsdokument av bostadsupphandlingar inom allmännyttan som Konkurrensverket gjort bekräftas Svensk Byggtjänsts bild. Exempel på specificering av produkter från ett specifikt varumärke upptäcktes i en majoritet av upphandlingsdokumenten, om än med skrivningen att likvärdiga alternativ tillåts. Branschföreträdare har under Konkurrensverkets utredning påtalat att det inte finns incitament att lämna anbud på alternativa lösningar då exemplet agerar styrande mot den lösning som efterfrågas. Att erbjuda ett likvärdigt alternativ innebär merarbete för anbudslämnaren eftersom den ska visa att alternativet är likvärdigt och blir därför ointressant trots att det kan leda till högre totalkostnad i anbudet att kalkylera kostnader efter de exemplifierade produkterna.

Allmännyttiga bostadsbolag som Konkurrensverket talat med menar att särskilda produkter specificeras eftersom det underlättar framtida underhåll och service om nybyggda hus använder samma produkter som det befintliga bostadsbeståndet. Ett allmännyttigt bolag som använder särskilda system för exempelvis lås, dörrar, fönster eller VVS-installationer förordar produkter eller varumärken för att de ska vara enhetliga med installationer som finns i det övriga beståndet. Samma incitament att i förväg besluta om specifika produkter finns även för privata byggherrar och fastighetsbolag, vilka dock inte har samma begränsningar vid utformningen av kravställningarna i sina upphandlingar för att göra den typen av val.

---

<sup>265</sup> Byggtjänsts webbplats, *Introduktion till AMA Funktion* (<https://byggtjanst.se/ama/amafunktion/bakgrunden-till-ama-funktion>), hämtad 10 oktober 2021.

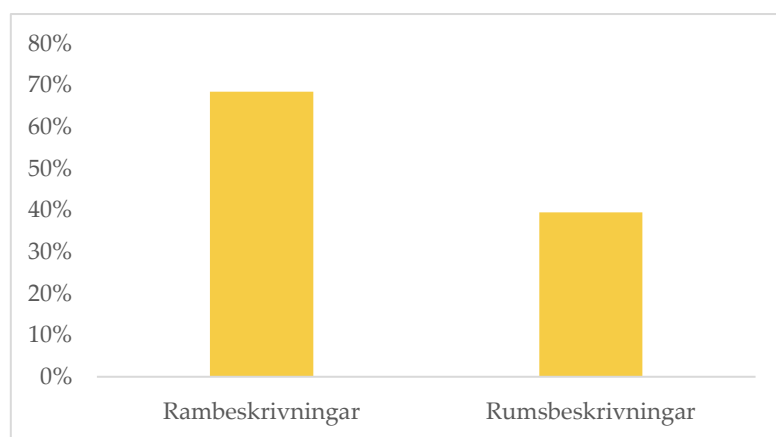
<sup>266</sup> 9 kap. 6 § LOU – uppgifter och hänvisningar som inte får ingå i tekniska specifikationer.

<sup>267</sup> Upphandlingsmyndighetens frågeportal, *Går det att specificera vilka produkter som ska användas i en totalentreprenad?* (<https://frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se/org/upphandlingsmyndigheten/d/skillnad-lou-totalentreprenad/>), publicerad 24 april 2018.

#### 4.4.8 Specifika produkter och varumärken är vanligt förekommande i upphandlingsdokument

För att närmare undersöka förekomsten av specifika varumärkeshänvisningar i offentlig upphandling har Konkurrensverket analyserat upphandlingsdokument från 38 offentliga upphandlingar av nyproducerade flerbostadshus från 2019 och 2020. Sådana hänvisningar upptäcktes i 71 procent av upphandlingarna (27 av 38). Utredningen visade att produkter och material från specifika varumärken föreskrevs i 26 av 38 rambeskrivningar och i 15 av 38 rumsbeskrivningar. Ram- och rumsbeskrivningar<sup>268</sup> är två vanligt förekommande handlingar som tas fram i ett tidigt skede och i en offentlig upphandling av flerbostadshus återfinns de ofta i förfrågningsunderlaget. Handlingarna utgör tekniska beskrivningar som entreprenören ansvarar för att efterfölja i utförandet vid utförandeentreprenader eller styrda totalentreprenader.<sup>269</sup>

**Figur 27** Förekomst av specifika produkter eller varumärken i ram- och rumsbeskrivningar, år 2019–2020



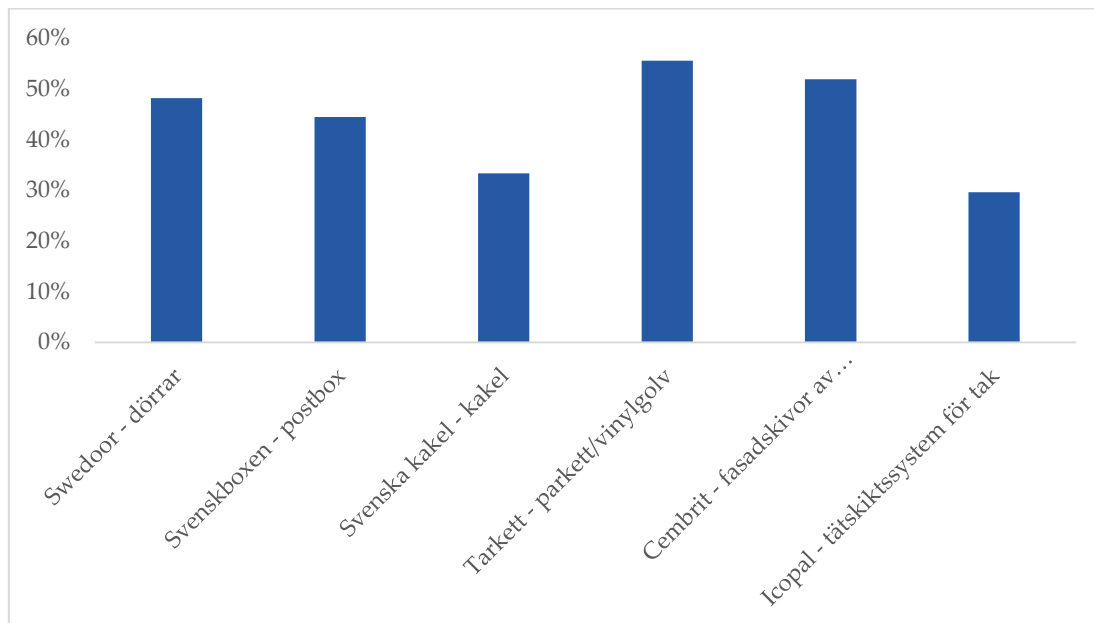
Källa: Mercell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N=38.

I genomgången av de 27 upphandlingar där specifika varumärken nämns, noteras även att vissa varumärken återkommer frekvent. Detta påvisas i figur 28, där förekomsten av ett antal varumärken med tillhörande produkttyp listas.

<sup>268</sup> Rumsbeskrivning kallas även för typrumsbeskrivning.

<sup>269</sup> Svensk Byggtjänst (2018), *Nu börjar arbetet med nya AMA Funktion* ([https://www.mynewsdesk.com/se/svensk\\_byggtjanst/pressreleases/nu-boerjar-arbetet-med-nya-ama-funktion-2367100](https://www.mynewsdesk.com/se/svensk_byggtjanst/pressreleases/nu-boerjar-arbetet-med-nya-ama-funktion-2367100)), publicerad 10 januari 2018.

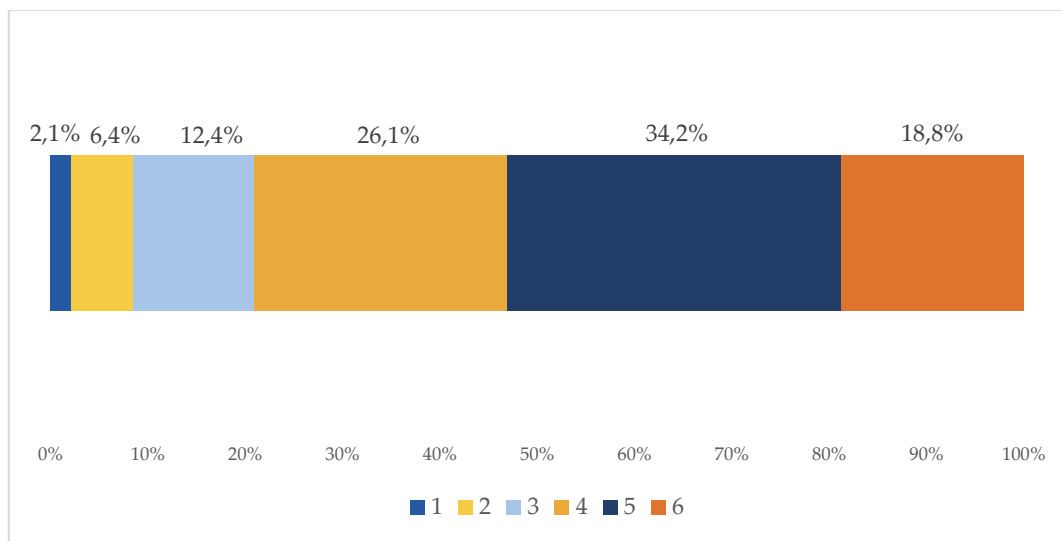
**Figur 28** Andel av upphandlingar där varumärken som återkommer förekommer, år 2019–2020



Källa: Merzell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N = 27.

Att vissa varumärken återkommer i mer än hälften av upphandlingarna är ett tecken på att vissa fabriker har en stark ställning på marknaden och är högt efterfrågade. Det är i sig inget uppseendeväckande men kan innebära att tillgång till rätt varumärken styr hur aktörer agerar på marknaden. Exempelvis visar Konkurrensverkets enkätundersökning till el- och VVS-installatörer att tillgång till starka varumärken är av stor betydelse vid val av materialleverantör vilket illustreras i Figur 29 nedan.

**Figur 29** El- och VVS-installatörers syn på vikten av tillgång till premiumprodukter eller starka varumärken vid val av materialleverantör, (1 = lägsta vikt och 6 = högsta vikt), 2021



Källa: Enkätundersökning, Skop (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N = 300.

I enkäten har Konkurrensverket inte undersökt om marknadens aktörer anser att föreskrivande led tenderar att ange specifika varumärken som driver kostnader. Vad som däremot framgår är att många av respondenternas förslag på förbättringar inom bygg-materialindustrin berör detta fenomen. Nedan redovisas ett urval av citat:

*"En entreprenad som ABT 06 är idag "styrda" vilket beställaren har föreskrivet materialval. Att påstå att texten "eller likvärdig produkt" ska göra produkten konkurrensutsatt är en lögn, det är ingen som vill ta striden för byte av produkt."*

*"Beställarledet skall ge friare ramar för entreprenörer att konkurrensutsätta det föreskrivna materialet. Och arkitekter och konsulter behöver mer insikt i vad som är kostnadsdrivande."*

*"Arkitekter måste bli bättre på att se kostnadsdrivande materialval/utformning. Ökad kunskap hos konsulter på att göra billiga lösningar."*

*"Vissa konsulter och arkitekter föreskriver slentrianmässigt fabrikat som är oskäligt dyra. Där försvinner det mycket pengar och ger en osund konkurrens för tillverkarna."*

*"Konsulterna föreskriver onödigt dyra materialval vilket leder till höga byggkostnader. Går att förenkla i stor utsträckning."*

*"Tillse att entreprenörer alltid har möjlighet att använda alternativa och likvärdiga material. Offentliga beställare ska endast kunna ställa tekniska krav, aldrig föreskriva fabrikat. Samt att arkitekter etc ej ska ges möjlighet att föreskriva unika fabrikat, produkter."*

Konkurrensverkets genomgång av upphandlingsunderlag ger en bild av att det är möjligt att beskriva funktionskrav utan att specificera produkt eller varumärke. Vi har valt att belysa detta genom att nedan kontrastera exempel på specifik varumärkesefterfrågan med fall där funktion snarare än produkt efterfrågas.

Varumärke/specifik produkt föreskrivs	Funktion föreskrivs
<b>Innerdörr</b>	
<p><i>Bostadsinnerdörr – typ Swedoor Stable eller likv. Material – Trä Ytskikt, dörrblad/karm – Slät, vit Storlek – 9x21M Tröskel – Tröskelplatta</i></p>	<p><i>Lägenhetsdörr skall vara ekfanerade och av typ säkerhetsdörr med godkänd låsenhet och minst uppfylla kraven på motståndskraft 3 enligt SIS, SS-EN 1627. Dörrar utrustas med dörrkik, mekanisk ringklocka, dörrstopp samt cylinder för nyckeltub (typ Abax 20069). Nyckeltub placeras vid gångjärnssidans övre hörn. Foderbildande karm av stål kompletteras med tilläggsarm på insidan.</i></p>
<b>Postbox</b>	
<p><i>Fabrikat – Dinbox, www.dinbox.se, eller likvärdigt. Typ – Svenskboxen liggande, kulör RAL 7044 (silv grey). Tillbehör – Avlastningsbord, integrerat Lås – Cylinderlås i låssystem för postboxar. Minst 2 st nycklar/postfack.</i></p>	<p><i>Postfack med liggande fack. Valfri RAL-kulör enligt senare anvisning. Postfack ska placeras på tillgänglig höjd och kontrastera mot omgivningen. Postfack utförs med sluttande tak. Postfack utförs med inkastlucka, utdragbar avlastningsskiva, namnskyltar och vändbar skylt för önskad/oönskad reklam.</i></p>
<b>Kakel</b>	
<p><i>Kakel: Svenska Kakel. Prisma – Grey 2010-196. Format 200x200mm.</i></p>	<p><i>Kakel 200x200 mm, högblank, vit. Helkaklade väggar. Utförs som vattentät beklädnad.</i></p>
<b>Parkett</b>	
<p><i>Ekparkett Tarkett Pure mattlackat 3 stav 14 mm.</i></p>	<p><i>Parkett ska vara av 3-stav, 13 mm ekparkett, industriellt mattlackad. Parkett läggs på plastfolie samt stegljudsdämpande skikt.</i></p>
<b>Tätskikt för tak</b>	
<p><i>Fabrikat Icopal AB, www.icopal.se, eller likvärdigt. Typ Tvålagstäckning Kulör Skiffergrå.</i></p>	<p><i>Tätskiktssystem ska uppfylla kraven för P-märkning eller vara typgodkända. Vattenavledande skikt för överläggsplattor ska vara av typen byggpapp. Konstruktioner med vattenavledande skikt av duk på träpanel o d är ej tillåtet.</i></p>

#### 4.4.9 Korruptionsrisk

Det finns beteenden och företeelser som inte utgör mutbrott men som ändå möjliggör överträdelse av konkurrens- och upphandlingsreglerna. Denna typ av beteenden riskerar även att minska förtroendet för myndigheterna och det politiska systemet. Sådana beteenden och företeelser kan innefatta favorisering och bristande likabehandling, däribland jävssituationer eller så kallad svågerpolitik. De tar ofta formen av informella avtal och behöver inte nödvändigtvis innefatta ekonomisk vinning, varför de är svåra att mäta och motverka.<sup>270</sup>

<sup>270</sup> Konkurrensverket (2018), *Korruption som begränsar konkurrensen*, Rapportserie 2018:10, s. 14–15.

I Konkurrensverkets enkät till installatörs- och byggföretag pekades aktörer som utformar upphandlingsdokumenten ut som särskilt viktiga och styrande för vilka materialval som föreskrivs i upphandlingar. Affärsrelationer eller överenskommelser som förekommer mellan en sådan aktör och exempelvis materialtillverkare eller distributörer kan vara problematiska ur ett korruptionsmässigt perspektiv men de kan även påverka konkurrensen negativt. Upphandlingsmyndigheten ger ut stöd till upphandlande aktörer för att minska riskerna för korruption i upphandlingar. Detta stöd publiceras bland annat på Upphandlingsmyndighetens webbsida.<sup>271</sup>

I en uppdragsforskningsrapport från Konkurrensverket 2019 framkom att 70 procent av andelen fällande korruptionsdomar rör bygg, anläggning och andra hantverkstjänster.<sup>272</sup> Bygg och anläggning utgjorde den absoluta majoriteten och rättsfallsstudien visade att brotten i fällande domar i de flesta fall förekommer mellan personer som på olika sätt har eller kan ha ett nära förhållande.<sup>273</sup>

Konkurrensverket genomförde 2018 en enkätundersökning som besvarades av 660 upphandlare i Sverige om hur de såg på förekomsten av korruption, anbudssamarbeten och osund konkurrens i upphandlingar. Resultatet av den undersökningen visade att upphandlare ansåg att risken för otillbörlig påverkan är som störst vid släkt- eller vänskapsband mellan anställda och anbudsgivare, men även vid användandet av konsulter som biträder den upphandlande myndigheten i upphandlingen. De faser i upphandlingen där upphandlare bedömde risken för korruption som störst var under förstudie- och planeringsprocesser inklusive vid utarbetande av förfrågningsunderlag samt under avtalstiden, till exempel genom påverkan på avropsberättigade i linjeorganisationen.<sup>274</sup>

---

<sup>271</sup> Upphandlingsmyndighetens webbplats, *Förebygg korruption när upphandlingen förbereds* (<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forebygg-korruption/nar-upphandlingen-forbereds/>).

<sup>272</sup> Karlsson Westergren C. (2019), *Korruptionsdomar och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2019:5, s. 8.

<sup>273</sup> Karlsson Westergren C. (2019), *Korruptionsdomar och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2019:5, s. 9.

<sup>274</sup> Konkurrensverket (2020), *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapportserie 2020:1, s. 62–63.



## 5 Retroaktiva rabatter försvagar konkurrensen

- En vanlig uppfattning i branschen är att det förekommer problematiska rabatter i någon utsträckning i flertalet affärsrelationer på byggmaterialmarknaderna. Rabatter kan minska pristransparensen på bekostnad av effektiv konkurrens och kundnytta. I handeln med byggmaterial förefaller vissa rabattsystem skapa hinder för att marknaderna ska fungera effektivt.
- Bonusar i form av retroaktiva rabatter återbetalas efter fakturering och döljer faktiska inköpskostnader. Systemet försvaras av branschaktörer som rimliga inköpsbonusar men uppgår i många fall till substantiella värden som skulle kommit beställare eller byggherre tillgodo enligt de vanligast förekommande branschavtalen.
- System med retroaktiva ersättningar försämrar incitamenten att pressa inköpskostnader för byggmaterial och försvårar prisjämförelser mellan försäljare.
- Bruttoprislistor används i huvudsak av grossister i branscherna för försäljning och distribution av installationsmaterial till el- och VVS-installatörer. Dessa bruttoprislistor har priser som ligger långt ifrån vad ett rimligt marknadspris skulle vara vid en jämförelse med andra aktörers faktiska försäljningspriser och förefaller inte fylla någon praktisk funktion.
- Genom att i förväg upphandla även kostnaden för det ingående materialet kan såväl offentliga som privata beställare skapa en bättre förhandlingsposition gentemot utförandeledet. Att separera materialinköp från utförande i en entreprenad kan också minska utrymmet för entreprenörer som avser öka lönsamheten genom kombinationen av tjänst- och materialförsäljning. Det ger också incitament för anbudslämnande företag att pressa sina egna inköpspriser genom konkurrensutsättning av materialleverantörer.

Rabatter kan ges av en säljare till en köpare antingen i samband med köp eller efter genomfört köp. En rabatt som ges i samband med köp är den vanliga formen som de flesta konsumenter känner igen som en nedsättning av det annonserade priset på en vara eller tjänst. Rabatter som ges efter genomfört köp definieras här som retroaktiva rabatter, men kallas även för bonus, kickback eller årsomsättningsrabatt, vilket är vanligt förekommande i handeln med byggmaterial.

Kapitlet behandlar förekomsten av retroaktiva rabatter som en köpare av byggmaterial, vanligen en mellanhand i form av installatör eller entreprenör, erhåller efter det att fakturan har redovisats som kostnadsunderlag gentemot en beställare. Genom att erhålla retroaktiva rabatter för material kan lönsamheten öka för installatören eller entreprenören samtidigt som beställaren får betala ett pris som inte representerar den avtalade kostnaden som ofta regleras genom standardavtal om ersättning mellan utförare och beställare.

## 5.1 Retroaktiva rabatter vanligt förekommande inom byggmaterialbranscherna

Rabatter kan stimulera kunder till större inköp av produkter och därmed driva försäljning och effektivisera de verksamheter som har fasta kostnader för lokaler, lager eller andra delar av verksamheten. Rabatter kan också öka konkurrenstrycket genom att försvåra koordinering mellan stora tillverkare. Bonusar kan vara relationsskapande och skapa en känsla av mervärde för köparen. Det kan dock finnas baksidor med dessa system som inte gynnar marknaden utan i stället försvagar konkurrensen och ökar misstänksamheten mellan olika marknadsled.

I utredningen har branschföreträdare i flera marknadsled framhållit att det förekommer retroaktiva rabatter som minskar pristransparensen och döljer faktiska materialkostnader för beställaren. Förekomsten av retroaktiva rabattsystem framstår inte som koncentrerat till några enskilda aktörer eller marknadsfunktioner utan förefaller tillämpas i hela byggmaterialhandeln.

Konkurrensverket genomförde en enkätundersökning bland byggtreprenörer och installatörsföretag<sup>275</sup> för att undersöka förekomsten av rabatt- och bonussystem<sup>276</sup>. I enkäterna framkom bland annat att sedvanliga rabatter erhålls av 91 procent av byggtreprenörerna och av 98 procent av installatörsföretagen. Det framkom även att 35 procent av byggföretagen och 46 procent av installatörsföretagen erhåller rabatter retroaktivt<sup>277</sup> efter att inköpen av material har gjorts.

Rabatternas storlek varierar mellan företagen som har svarat på enkäten, och det finns en tydlig skillnad i rabattstorleken mellan byggtreprenörer och installatörsföretag. Varje företag som besvarade enkäten fick uppskatta hur stor rabatt i procent de har på inköp från huvudsaklig leverantör. 88 procent av byggtreprenörerna svarade de erhöll rabatter lägre än 30 procent, medan 60 procent av installatörsföretagen svarade att de hade rabatter över 30 procent.

Förekomsten av retroaktiva rabatter skiljde sig också åt mellan de olika branscherna. Bland byggtreprenörerna uppgav 41 procent av dem som erhåller retroaktiva rabatter att de hade över 5 procent retroaktiv ersättning från sin huvudsakliga leverantör och 3 procent av alla svarande hade över 10 procent retroaktiv rabatt. Installatörsföretagens retroaktiva rabatter uppges vara ännu högre. 65 procent av de svarande företagen som erhåller retroaktiva rabatter uppgav att retroaktiva ersättningar uppgår till över 5 procent och hela 12 procent av svarande installatörer har retroaktiva rabatter om över 10 procent.

---

<sup>275</sup> Enkätundersökningarna utfördes av SKOP under maj-juni 2021. Totalt svarade 324 byggföretag och 338 installatörsföretag på respektive enkät.

<sup>276</sup> Rabatt och bonussystem utgörs av rabatter som ges i förväg, vilka också framgår av en faktura eller kvitto och resulterar i ett så kallat nettopris. Bonusar avser ersättningar som försäljaren återbetalar i efterhand som retroaktiv rabatt.

<sup>277</sup> I enkäten benämndes retroaktiva rabatter som bonusar eller kickbacks i syfte att öka respondenternas förståelse av vad som avsågs.

Aktörerna som kontaktats under utredningen är medvetna om förekomsten av dessa system och det är vanligt att det ingår i avtalet att de rabatter och retroaktiva rabatter som gynnar en utförare ska tillgodogöras beställaren.<sup>278</sup> Enligt marknadsaktörerna som Konkurrensverket varit i kontakt med fungerar dessa avtal dock endast i vissa fall eller i begränsad omfattning, alternativt finns ingen kunskap om hur väl de fungerar då ingen möjlighet till uppföljning finns för det beställande ledet.

Vissa byggherrar försöker minska antalet mellanhänder, och därmed kostnadsdrivande steg, genom att köpa byggmaterial direkt från tillverkare så att entreprenörer och installatörer endast uppdras för monteringsarbeten. I kontakter med branschföreträdare i byggbranschen finns en samstämmighet om att det är svårt att anlita installatörer enbart för monteringsarbeten. Dessa önskar ofta stå för materialinköp själva, med förklaringsgrunder om garantier och kvalitetssäkrat arbete och tvingar därför indirekt beställare att köpa kompletta installationstjänster.

### 5.1.1 Retroaktiva rabatter försämrar konkurrensen

I byggmaterialhandeln förekommer begreppet årsomsättningsrabatt, som är en form av retroaktiv rabatt. Förekomsten av årsomsättningsbonusar och andra retroaktiva rabatter är vitt spridd och en vanlig del i avtal mellan köpare och säljare i flera led i handeln med byggmaterial. Retroaktiva rabatter syftar till att belöna köpare som lägger en stor del av inköpsbehoven hos samma leverantör och kan närmast liknas vid en mängdrabatt som ackumuleras över tid. Trots att benämningen årsomsättningsrabatt antyder att den retroaktiva rabatten betalas ut en gång per år finns det andra utbetalningsfrekvenser beroende på avtal mellan köpare och säljare.

I Konkurrensverkets enkätundersökningar har respondenter värderat ett antal marknads-effekter av rabatt- och bonussystem. Systemen bedöms framförallt stimulera till inköp av större volymer och tätare kontakter mellan distributörer och installatörer. Det är primärt större byggföretag<sup>279</sup> som framhåller att rabatter kan leda till negativa marknadseffekter, bland annat genom att försvåra prisjämförelser och leverantörsbyten.

Retroaktiva rabatter har även den karaktären att de återbetalas till den köpande aktören utanför ramen för ett specifikt projekt och är alltså inte en fakturarabatt i sin rena form. Genom att rabatten inte utställs på fakturan kommer den sällan till slutkundens eller beställarens kännedom och denne får därför inte heller kunskap om storleken på den retroaktiva rabatten.

Rabatter och bonusar som erhålls vid inköp av ingående material i ett byggprojekt berörs kort i 6 kap. 10 § i standardavtalen AB 04 och ABT 06. Paragrafen betonar att entreprenörs-arvodet, som i regel tillämpas vid löpande räkning, ska ta årsomsättningsrabatter i beaktan och övriga rabatter ska tillfalla beställaren. Under utredningen har det dock framkommit att så sällan är fallet. De bonusar som är hänförliga till materialinköp tillfaller i stället ofta utföraren utan att tillgodogöras beställaren. Inom ramen för utredningen är det omöjligt att uppskatta storleken på dessa retroaktiva rabatter. Enligt uppgift kan det handla om några procentenheter av det samlade fakturerade underlaget men kan i vissa enskilda fall uppgå till så mycket som 20 procent av materialets fakturerade värde. Viktigt att tänka på är att även om några procentenheter är en liten andel av den totala kostnaden för byggmaterial

---

<sup>278</sup> Se AB 04 och ABT 06.

<sup>279</sup> I den här undersökningen byggföretag med en omsättning om mer än 250 miljoner kronor.

kan det utgöra stora belopp i monetära termer eftersom byggmaterial utgör en stor del av byggkostnaderna.

I de fall en beställare av installationstjänster betalar för den avtalade självkostnaden, utan att informeras om att utföraren får en betydande del av kostnaden återbetald av leverantören, finns uppenbara transparensproblem och svårigheter att jämföra de tjänster som erbjuds. Ett anbud som gäller en installationstjänst blir snarast en lönsamhetskonkurrens där en installatör har incitament att erbjuda det material som ger högst avkastning i stället för att erbjuda en produkt som på bästa sätt löser den specifikation som beställts till det mest fördelaktiga pris som kan erbjudas.

Även om retroaktiva rabatter inte alltid är i storleksordningen om tiotals procentenheter finns det en utbredd uppfattning i köparledet av installations- och byggentreprenadstjänster att i synnerhet bonusar kopplade till årsomsättning eller projektinköp skapar problem. Detta eftersom de inte tillgodogörs beställaren i den utsträckning som avtalats och därmed riskerar att snedvrider utvärdering av anbud samt driva kostnadsbilden för inköp av material i byggprojekt.

Bilden av att bonusar till installatörs- och entreprenörsledet normalt inte direkt kommer beställare tillgodo delas i hög utsträckning även av företag som utför dessa tjänster. Dock är det enligt företrädare för dessa aktörer svårt att särredovisa dessa bonusar till enskilda projekt och beställare, samt är dessa återbetalningar för inköp av material ett viktigt sätt att balansera ekonomin i företagen. Att osund konkurrens i byggprojekt inte ger kostnads-täckning på grund av en icke fungerande anbudsprocess som undergräver möjligheten för ekonomiskt hållbar upphandling, såväl privat som offentlig, är enligt flertalet branschföreträdare ett strukturellt problem. Ökade marginaler genom förmedling av material uppges därför vara nödvändigt för överlevnaden.

#### *Exempel på retroaktiva rabatter*

##### **Exempel 1**

Under ett möte med ett tillverkande bolag i VVS-branschen uppvisades korrespondens mellan producentföretaget och ett installatörsföretag. Installatörsbolagets villkor för köp var att 20 procent av försäljningssumman skulle ges åter till installatörsbolaget efter köpet som bonus och menade att det var den gängse metod som tillämpades vid alla inköp av material. Producenten ville enbart sälja till nettopris, och tackade därför nej till affären. Metoden används för att redovisa installatörsbolagets högre inköpskostnader gentemot beställaren, så att installatörsbolaget kan öka marginalintäkterna för installationsmaterial med 20 procent och därmed förbättra sin lönsamhet.

Producenten uppger att den här typen av problematik är vanligt förekommande praxis för installatörsbolag som är aktiva i projekt både bland privata och offentliga beställare, men att det är mer allvarligt när offentliga medel förspills på grund av bedrägligt beteende från branschaktörer. Producenten uppger att det visar på baksidan av offentlig upphandling. Samverkansformer såsom partnering uppges enligt företaget vara särskilt utsatta för denna typ av upplägg. Detta då kostnadsuppföljning i partneringavtal stannar vid installatören då beställare inte har någon möjlighet att granska avtalen som installatören ingått i sin tur. Beställaren är i dessa fall helt ovetande om de bakomliggande ersättningsarna mellan installatörsbolaget och leverantör, och tror att de köper en produkt till avtalad självkostnad.

Källa: Intervju med producent.

### Exempel 2

Sommaren 2021 kom det in ett klagomål till Konkurrensverket som gällde en marginalklämning. Klagomålet gällde ett grossistföretag som sålde installationsmaterial genom sitt vertikalt integrerade dotterbolag till slutkund för lägre pris, än det sålde samma produkt för som grossist. Det klagande bolaget är en del av en större installatörskedja för VA-produkter och tjänster, som köper en stor del av sitt sortiment genom grossist. Prisstrukturen för grossistbolaget är uppdelad i olika steg med ett försäljningspris enligt faktura och en retroaktiv rabatt om 17 procent som erhålls efter genomfört köp.

Dessa 17 procent syns inte för beställaren när kostnadsunderlaget redovisas för inköpt material och syftar till att öka lönsamheten för installatörsbolaget. Beställare som köper en helhetstjänst kan därför inte lita på att installatörsbolaget har incitament att reducera materialkostnaderna, eftersom en stor del av lönsamheten kommer från bakbonusar kopplat till materialet.

Källa: Konkurrensverket, inkommet klagomål.

## 5.2 Brutto- och nettoprislistor minskar pristransparens

Så kallade bruttopriser är listpriser för produkter eller tjänster innan eventuella avdrag görs för rabatter, bonusar eller andra kostnadsänkande åtgärder. Nettopriset är i stället det pris som betalas efter att eventuella avdrag gjorts från bruttopriset. Fenomenet att marknadsföra en vara eller tjänst till ett bruttopris men sälja den till ett lägre nettopris, efter förhandlingar eller andra affärsmässiga avtal, är ingenting nytt utan en traditionell metod för att köpare och säljare ska mötas vid en prinsnivå som båda parter är nöjda med.

I vissa fall kan dock förekomsten av olika priser skapa hinder för att marknader ska fungera effektivt. Ett fall är när det finns mekanismer som skapar incitament att grumla den verkliga kostnadsbilden och försvåra för köparen att göra prisjämförelser mellan leverantörer. Utifrån vad som framkommit från aktörer inom i stort sett alla led framstår marknaderna för byggmaterial som ett sådant område där användandet av brutto- och nettoprislistor skapat en symbios (eller ett ömsesidigt beroende av modellen) mellan grossistledet och installations- eller entreprenörsledet.

I kontakt med aktörer i grossistbranschen har det framkommit att bruttopriserna endast utgör en utgångspunkt utifrån vilken kundspecifika rabatter kan sättas. Det är också en vanlig uppfattning att bruttoprislistor som kopplas till kundunika rabatter är branschtradition som enligt dessa grossister saknar relevans för prissättning mot slutkund. Prinsnivåer och vidareförsäljning av material som installatörer eller entreprenörer gör mot slutanvändare styrs inte av grossisten.

Samtidigt vittnar aktörer i installations- och entreprenörsledet om att rabattlistorna används systematiskt av grossister och distributörer för att begränsa prisjämförelser och på så sätt ta ut högre priser under täckmantel av höga rabatter.

Rabattsystemen kan även vara ett sätt att dölja ett installatörsföretags verkliga inköpspriser för beställare av hantverks- och entreprenadtjänster. Genom att presentera bruttoprislistan för en potentiell kund kan ett installatörsföretag erbjuda en egen rabatt på materialet

gentemot sin kund som är lägre än den rabatt som installatören får själv och därmed tillgodogöra sig mellanskillnaden.

Att grossisterna fortsätter att tillämpa system med komplicerade rabatter utifrån en bruttoprislista som saknar relevans i förhållande till någon form av marknadspriser uppges vara kunddrivet. Förklaringen är att de installatörsföretag som utgör den stora massan av köpare uppges behöva dessa system för att öka lönsamheten i sina egna verksamheter. En grossist som omkring 2005 försökte rensa upp i prissättningen av sortimentet och frångå systemen med stora skillnader på brutto- och nettopriser upplevde en negativ inverkan på såväl omsättning som lönsamhet då kunderna valde att handla av alternativa grossister i stället.

Flera grossister som Konkurrensverket talat med ställer sig antingen neutrala eller negativa till förekomsten av såväl rabatt- som bonussystem. Trots det, finns det få eller inga ambitioner att förändra dessa till förmån för renare prismodeller. Orsaken förefaller vara den motverkande köparmakt som installatörsföretag, och då i synnerhet större nationella företag, kan utöva gentemot grossisterna. Installatörsföretag och branschorganisationer som kontaktats under utredningen bekräftar att systemen är viktiga för att uppnå lönsamhet i deras marknadssegment som i hög utsträckning uppges karaktäriseras av osund konkurrens och icke-fungerande anbudsprocesser. Detta synsätt kan illustreras med följande citat, hämtat från Konkurrensverkets enkät riktad till installatörsföretag inom el- och VVS-tjänster:

*”Nästan enda sättet att tjäna pengar på är bonus & kickback. Ingen vill betala för vad det kostar att ha en montör, arbetsledare, projektledare mm.”*

### 5.3 Ersättningsmodeller i byggentreprenader

Konkurrensverket bedömer att en av orsakerna till att retroaktiva rabatter förekommer i hög omfattning beror på hur ersättningsavtalen reglerar ingående kostnader, i synnerhet i projekt som debiteras enligt löpande räkning, vilket primärt omfattar ÅTA-arbeten och entreprenader som genomförs i partneringsform.

Som konstaterats i kapitel 4 sker materialanskaffningen generellt sett inte separat utan tillsammans med anskaffningen av övriga delar av byggentreprenaden. Därmed påverkas prisbildningen för materialanskaffning även av hur till exempel upphandlingen av byggentreprenaden genomförs och den avtalade ersättningsmodellen för såväl hela byggentreprenaden som för ändrings- och tilläggsarbeten.

Prisbildning av byggmaterial kan inte studeras helt fristående från bland annat ersättningsmodellerna för byggentreprenaden. Det har saknats en kartläggning av ersättningsmodeller för byggnation av flerbostadshus i Sverige i allmänhet och av ersättningsmodeller för materialkostnaderna i dessa byggprojekt i synnerhet. För att få en bättre kunskap om entreprenadersättningar, vilka modeller som är vanligast förekommande, hur dessa ser ut, vilka styrkor och svagheter de har samt vilka effekter de kan ha på prisbildningen för materialanskaffningen, har vi gjort en kartläggning av ersättningsformer i offentliga upphandlingar. I de intervjuer och enkäter Konkurrensverket har genomfört har uppfattningar om ersättningsmodeller varit ett återkommande inslag. En lägesbeskrivning ges av vår enkätundersökning där det framgår att majoriteten (60 procent) av installatörsföretagen genomför sina uppdrag med avtal om fast pris. Vid nybyggnation av flerbostadshus är dessa företag framförallt underentreprenör. Därför går det inte att utläsa av enkätsvaren hur byggentreprenader som helhet ersätts.

Bilden som framträder från vår genomgång av offentliga upphandlingar och vår enkätstudie är alltså att fast pris är den dominerande ersättningsformen på marknaden för offentlig nyproduktion av flerbostadshus, men det finns ofta rörliga inslag i ersättningsformen, framför allt i form av ÅTA-arbeten. Självkostnadspris för ingående arbete och material samt löpande räkning förekommer också som ersättningsmodeller. Vilken ersättningsmodell som är normen för de flerbostadshus som uppförs av privata byggherrar är dock svårare att kartlägga då underlag saknas för dessa. Utifrån den information som framkommit genom våra intervjuer med byggtreprenörer verkar dock fast pris vara normen även här. Samtidigt finns ingen statistik att tillgå och generellt är insynen i denna del av marknaden begränsad.

### 5.3.1 Ersättningsformen beror på ett stort antal olika faktorer

Ersättningsformen för en byggnation av ett flerbostadshus varierar, oavsett om det genomförs i privat eller offentlig regi. Entreprenadform, upphandlingsform, samverkansform, projektets löptid med mera, är alla faktorer som spelar in i valet av ersättningsform.<sup>280</sup>

#### **Fast pris är förutsägbart men inte oproblematiskt**

Fast pris är den mest självförklarande ersättningsformen för en nybyggnation och innebär i korthet att entreprenören erhåller en fast ersättning för utfört arbete som har avtalats på förhand. I vissa fall indexregleras ersättningen, vilket innebär att kontraktssumman revideras efter ett index. Vanligast förekommande är att Entreprenadindex, en statistikprodukt från SCB, används som index.<sup>281</sup> Ett förfarande med indexreglering kan vara populärt i tider med fluktuerande penningvärde eller för projekt med långa tidshorisonter. Om indexreglering inte tillämpas har entreprenören ingen direkt förmåga att påverka ersättningen trots förändrat penningvärde.<sup>282</sup>

Det är viktigt att poängtera att fast pris utan indexreglering inte alltid är detsamma som totalt pris, eftersom ersättning för ÅTA-arbeten tenderar att tillkomma. Med det sagt är denna ersättningsform populär och lämplig i de fall då ritningar och annan viktig information är tillgänglig, och omvärldsfaktorer inte anses vara alltför riskfyllda. Således existerar ett samband mellan tillgänglig information och möjlighet att genomföra en entreprenad på fast pris.<sup>283</sup>

#### **Löpande räkning bygger ofta på självkostnadsprincipen**

När fast pris inte används är löpande räkning den vanligaste ersättningsformen. Det är särskilt vid ÅTA-arbeten och entreprenader med samarbetsformen partnering som löpande räkning tillämpas. I dess enklaste form innebär löpande räkning att ersättning utgår löpande för projektets kostnader, och ersättningsnivån för entreprenören utgår vanligen efter självkostnadsprincipen. Självkostnaden kompletteras i regel med ett entreprenörarvode som

---

<sup>280</sup> Bjerle, H. (2014), *Partnerskap: om kontraktens utformning vid partnering och liknande former av samverkan i byggsektorn*, s. 18. Stockholm: Svensk Byggtjänst.

<sup>281</sup> Se exempelvis Trafikverkets webbplats, *Kostnadsreglering av konsulttjänster och entreprenader*, <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/upphandling/Sa-upphandlar-vi/Indexmodell/>, samt Byggandets kontraktskommitté, promemoria 2009, *Ersättningsformer för entreprenader* (<http://foreningenbkk.se/wp-content/uploads/2016/11/Ersattningsformer-for-entr.pdf>).

<sup>282</sup> Emellertid finns det en skrivning i 6 kap. 3 § ABT 06 och AB 04 som tillåter ändring av avtalat pris vid krig eller annat krisförhållande, myndighets åtgärd, eller onormala oförutsedda prisförändringar avseende material som ingår i entreprenaden.

<sup>283</sup> Byggandets kontraktskommitté, promemoria 2009, *Ersättningsformer för entreprenader* (<http://foreningenbkk.se/wp-content/uploads/2016/11/Ersattningsformer-for-entr.pdf>).

täcker räntor, centraladministration, risk och vinst, som normalt avtalas som ett procentuellt påslag på dessa ingående kostnader.<sup>284</sup> För en beställare eller byggherre medför denna form av löpande räkning en risk i och med att entreprenören har ett kortsiktigt incitament till att "fördyra" byggprojektet. En fördel med löpande räkning är emellertid att det motverkar incitament att välja billigare byggmaterial eller metoder av för låg kvalitet, vilket kan vara fallet när fast pris tillämpas. Därutöver möjliggör löpande räkning en flexibel byggprocess som kan nyttjas i de fall då färdiga ritningar och beskrivningar inte går att tillhandahålla.<sup>285</sup>

Givet utmaningarna med löpande räkning, framförallt i form av begränsade incitament till kostnadsminimering, har vissa beställare lagt till ytterligare varianter till ersättningsmodellen. En sådan är löpande räkning med fast entreprenörsarvode i stället för procentuellt entreprenörsarvode. Syftet med fast entreprenörsarvode är att frikoppla entreprenörens vinst från projektets kostnad, för att på så vis minska kostnadsdrivande incitament. Samtidigt kvarstår problemet med att beställaren inte har några direkta verktyg för att minska kostnader. Löpande räkning tillämpas också i vissa fall med takpris, vilket kan betraktas som en mellanform av löpande pris och fast pris. Med ett sådant förfarande säkerställs en maxnivå för vad byggprojektet kommer att kosta för byggherren. Emellertid kan problematiska incitamentsstrukturer kvarstå med takpris, då entreprenören kan tjäna på att det slutgiltiga priset inte blir lägre än takpriset. Framförallt medför takpris en risk för utföraren, eftersom en situation där utfört arbete inte kompenseras kan uppstå. Således är löpande räkning med takpris relativt sällsynt.<sup>286</sup>

### **Självkostnadsprincipen för materialkostnader**

Många delar av en upphandling i såväl offentlig som privat sektor avtalar hur kostnader ska fördelas mellan ett byggprojekts olika aktörer, och ett vanligt upplägg för att avtala om det ingående materialets kostnader, för i synnerhet installationsmaterial, är att tillämpa den så kallade självkostnadsprincipen. Principen går ut på att utförandeledet i en entreprenad själva köper det material som behövs för att utföra uppdraget och får ersättning för den kostnad som det inneburit med tillägg för administrativa kostnader, oftast avtalat som ett procentuellt påslag på inköpskostnaden.

Självkostnadsprincipen existerar för att förenkla såväl upphandling av entreprenader, som avtalsförhållandet mellan entreprenör och beställare. En entreprenör som anlitas enligt en självkostnadsmodell ska i praktiken inte göra vare sig oskäligen vinst eller förlust för det arbete eller andra delar av ett projekt denne utför eller ansvarar för, utan ska tillgodogöras en marginal som benämns entreprenörsarvode. Tillämpningen av självkostnadsprincipen kommer från de standardiserade avtalen (6 kap. 9 och 10 §§ som finns i både AB 04 och ABT 06). Uppkomsten av dessa delar är från början inte att reglera hela entreprenader, även om de i stor utsträckning har kommit att göra det i projekt som sker på löpande räkning. Självkostnadsprincipens ursprung är att reglera kostnader för ÄTA-arbeten i entreprenader som sker enligt fast pris.

Genom att tillämpa självkostnadsprincipen minskar de potentiella konfliktytorna mellan beställare och entreprenör om priser, marginaler och inköpskanaler, men leder till andra bekymmer vad gäller kostnadsutveckling och konkurrens samt ställer höga krav på

---

<sup>284</sup> Svensk Byggtjänst, AMA-nytt AF 1/2008, *AF20 Ersättningsformer* ([https://static.byggjanst.se/amadocs/af20\\_ersattningsformer.pdf](https://static.byggjanst.se/amadocs/af20_ersattningsformer.pdf)).

<sup>285</sup> Byggandets kontraktskommitté, promemoria 2009, *Ersättningsformer för entreprenader* (<http://foreningenbkk.se/wp-content/uploads/2016/11/Ersattningsformer-for-entr.pdf>).

<sup>286</sup> Svensk Byggtjänst, AMA-nytt AF 1/2008, *AF20 Ersättningsformer* ([https://static.byggjanst.se/amadocs/af20\\_ersattningsformer.pdf](https://static.byggjanst.se/amadocs/af20_ersattningsformer.pdf)).



förtroende och transparens mellan avtalsparterna. Att avtala om självkostnadsprincip för kostnadsgenomföring skapar incitament för utföraren som inhandlar material från leverantörer med höga retroaktiva rabatter och höga priser, då det är mer lönsamt än att konkurrensutsätta inköp.

Då entreprenören visar upp fakturaunderlag för beställaren vidimeras kostnaderna för materialinköp som denne får ersättning för enligt avtal. Beställarens jobb är därmed förenklat och entreprenören får själv avgöra vilken distributör den anser bäst lämpad att leverera insatsvarorna. Avtal om självkostnadsersättning för material innehåller dock sällan en klausul om att materialinköpen som entreprenören ansvarar för bör eller måste konkurrensutsättas, för att på så sätt inhandlas hos den distributör eller försäljare med mest fördelaktigt pris. Det innebär att entreprenörer har incitament att köpa materialet hos den distributör som ger möjlighet att maximera avtalade kostnadspåslag eller retroaktiva rabatter.

Ett procentuellt påslag för kostnader driver incitament att göra inköp av produkter som ligger högre i pris då det genererar högre intäkter för entreprenören för samma funktion och byggnadsdel som en billigare produkt. Administrationspåslaget varierar men en genomsnittlig nivå som avtalas är omkring tio procents påslag på materialfakturer. En elkabel som på fakturan kostar 10 kronor per meter genererar 1 krona i administrationspåslag medan en kabel av samma typ som kostar 15 kronor per meter ökar marginalen för entreprenören med 50 procent till 1 krona och 50 öre per meter.

Priser varierar ofta mellan olika distributörer och för enskilda inköpare, och det utbredda systemet med att tillämpa självkostnadsersättning för byggmaterial skulle enbart vara effektivt om samtliga aktörer sålde identiska produkter till samma priser till samtliga köpare, vilket inte är fallet. Därför är inte procentuella påslag en rimlig utvärderingsgrund.

Självkostnadsprincipen säger heller ingenting om den faktiska kostnaden för materialinköpen, utan reglerar enbart hur stor marginal som en entreprenör ska erhålla för de fakturerade inköpskostnaderna. Utvärderingsmodellen om procentuellt påslag på en ingående avtalsdel utan att reglera hur den underliggande kostnaden prissätts förefaller kontraproduktivt och strider mot sunt affärstänk.

### **Incitamentsavtal en mellanform mellan fast pris och löpande räkning**

En annan mellanform av löpande räkning och fast pris är löpande räkning med incitamentsavtal, även känt som kostnadsincitamentsavtal. Denna modell nyttjar något som kallas för riktkostnad. Riktkostnaden är en uppskattning av vad byggnationen kan komma att kosta, och fungerar som en jämförelsepunkt för vinst och förlustdelning. Enkelt förklarar det till så att entreprenören blir kompenserad om det slutgiltiga priset hamnar under riktpriiset, men erhåller samtidigt en lägre kompensation för kostnader ifall riktpriiset överskrids. Med andra ord delar beställare och utförare på skillnaden mellan utfallet och riktpriiset. Hur denna skillnad fördelas mellan de båda parterna varierar självklart mellan olika byggprojekt.

Det är också vanligt att procentsatser skiljer sig åt mellan överskridande och underskridande utfall. En nackdel med incitamentsavtal är att de kan vara svåra att överblicka för såväl utförare som beställare. Med incitamentsavtal kvarstår dessutom risken att entreprenören inte får fullt betalt för utfört arbete. Av den anledningen är det gängse norm att komplettera incitamentsavtal med skrivningar som specificerar att riktkostnaden vid vissa fall kan justeras för till exempel ändrad tid, funktion, penningvärde eller tillägg av ÄTA.<sup>287</sup>

### **5.3.2 Uppfattningen om de olika ersättningsmodellerna går isär**

Aktörers inställning till olika ersättningsformer tenderar att variera. Under utredningen har vi märkt en tendens där de som står för slutnotan är mer skeptiska till löpande räkning, jämfört med de som utför arbeten. En annan viktig aspekt är att åsikter om ersättningsformer är svåra att särskilja från åsikter om de arbetsformer som ersättningsformerna är kopplade till. Exempelvis är arbetsformer som partnering och ÄTA-arbeten tätt kopplade till användandet av löpande räkning.

De aktörer som är positiva till att entreprenader genomförs med löpande räkning i partneringform brukar peka på att det erbjuder ramar för en mer kostnadseffektiv byggprocess. En aktör i byggmaterialbranschen som vi talat med menar att partnering med löpande räkning förebygger fördyrande inslag såsom ÄTA, eftersom kunskap från utförare kan nyttjas tidigt i byggprocessen. ÄTA framställs av aktören i fråga som en naturlig konsekvens av fast-pris-avtal. När fast pris tillämpas och används som tilldelningsgrund menar man att anbudsvinnare ofta lämnat orimligt låga priser. För att inte gå med förlust har samma anbudsvinnare starka incitament till att hitta områden för ÄTA och öka lönsamheten där. Partnering anses alltså förebygga både legitima och oberättigade ÄTA-arbeten. Samtidigt kräver partnering stor kompetens hos beställaren som behöver insyn och förståelse för hur löpande räkning fungerar. Resonemang om att partnering kan förebygga fördyrande ÄTA-arbeten förs också fram i en forskningsrapport från 2014, beställd av Konkurrensverket.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> Byggandets kontraktskommitté, promemoria 2009, *Ersättningsformer för entreprenader* (<http://foreningenbkk.se/wp-content/uploads/2016/11/Ersattningsformer-for-entr.pdf>).

<sup>288</sup> Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:4, s. 107.

I samtal med byggherrar ges en motsatt bild av partnering och löpande räkning. Enligt en offentlig byggherre vi intervjuat är det endast med fast pris som byggherren upplever att det går att kontrollera kostnader. Fast pris bedöms dessutom ge en lägre totalkostnad än när projekt genomförs med löpande räkning i partneringform. Anledningen som framhävs är att fasta priser i en totalentreprenad ger den ansvarige entreprenören incitament till att reducera ingående kostnader för att skapa lönsamhet i projekt. Löpande räkning anses skapa motsatta incitament eftersom entreprenören och underentreprenörer arbetar med förbestämda marginaler på utförda arbeten och ingående material. Framförallt ger det upphov till rabatt- och bonussystem som döljer vad material faktiskt kostar. Kopplat till detta betonar en privat bostadsutvecklare vi talat med att rabatt- och bonussystem kommer med stora indirekta kostnader då beställare ägnar betydande administrativt arbete åt att kartlägga och komma åt dem.<sup>289</sup> Av den anledningen föreslår samma aktör att beställare bör arbeta med fasta priser och konkurrensutsätta ÄTA-arbeten i högre utsträckning. En tillverkare av installationsmaterial Konkurrensverket intervjuat konstaterar att löpande räkning främjar att produkter och material väljs utifrån vilken rabatt de kommer med, snarare än om de har önskad form och funktion.

Kostnader för olika arbeten skiljer sig ofta åt beroende på om löpande räkning eller fast pris tillämpas. Kostnader anses variera särskilt mycket för installationsarbeten, och en branschorganisation har framfört till oss att detta skapar en misstro gentemot installatörer bland beställare. Att priserna på samma materialslag kan skilja sig åt från en upphandling till en annan beror enligt branschorganisationen på att installatörsföretag har svårt att ta ut rimliga timpriser för arbetskraft och därför behöver hitta andra områden att ta ut marginaler på. Med andra ord anses prisdifferensen bero på att beställare som tillämpar löpande räkning riskerar att utvärdera inkomna anbud på skeva grunder och tilldela kontrakt som innehåller alldeles för låga timpriser. Denna uppfattning delas av ett installatörsföretag som i intervju med Konkurrensverket menar att lämnade timpriser för installatörer är orealistiska och knappast täcker sociala avgifter, transporter och overheadkostnader.

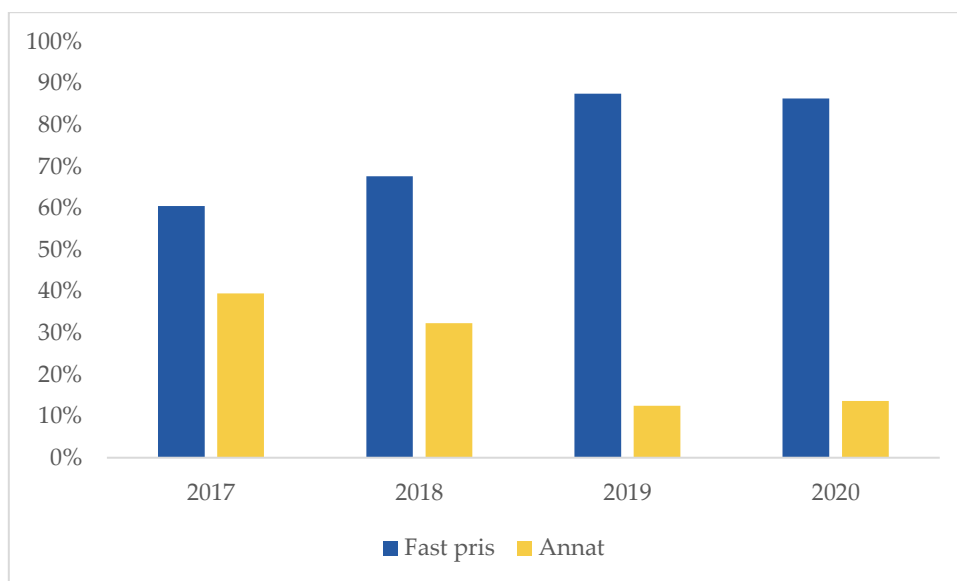
### 5.3.3 Fast pris vanligaste ersättningsmodellen i offentlig upphandling av nyproducerade flerbostadshus

I Konkurrensverkets genomgång av offentliga upphandlingar av nyproducerade flerbostadshus för 2019 och 2020 finner vi att den vanligaste ersättningsmodellen är fast pris. Av 110 upphandlingar präglades 79 av att fast pris var ersättningsmodell. De upphandlingar som inte tillämpade fast pris klassas i sammanställningen som "annat". Totalt utgjorde ersättningsformen i 28 av de 31 upphandlingarna i kategorin "annat" någon form av löpande ersättning, och i 3 av upphandlingarna framgår inte ersättningsmodellen av upphandlingsdokumenten.

---

<sup>289</sup> Enligt 6 kap. 10 § ABT 06 och AB 04 ska eventuella rabatter tillfalla beställaren.

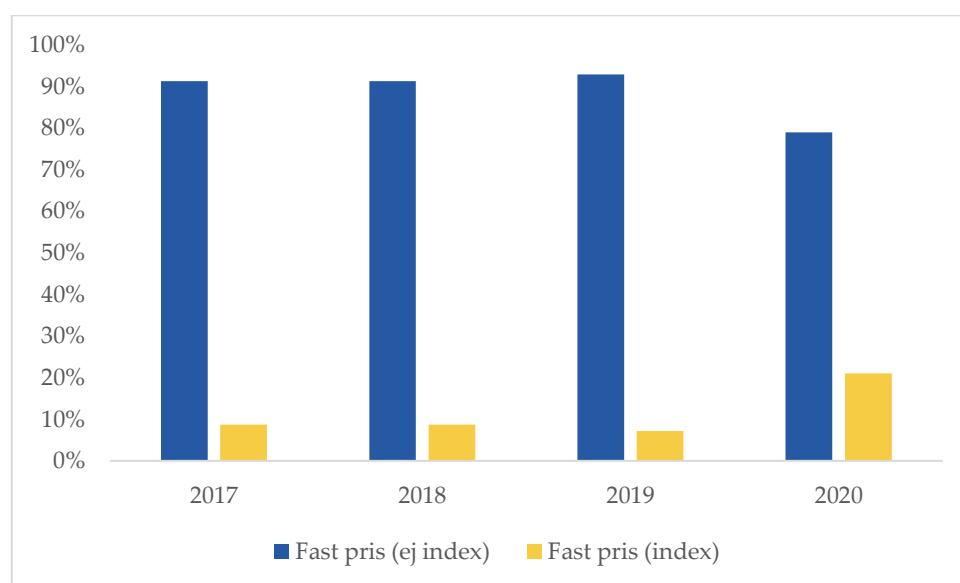
**Figur 30** Ersättningsmodell i offentliga upphandlingar utifrån år, 2017–2020



Källa: Mercell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N = 110.

Bland de 79 entreprenadupphandlingar som tillämpade fast pris var endast 9 stycken indexreglerade. En indexreglering fungerar som en försäkring mot plötsliga kostnadsuppgångar för utföraren, och används generellt i tider av osäkra marknader eller för projekt som löper över längre tid. Byggtreprenader tenderar att indexerar med hjälp av Entreprenadindex, och mer specifikt de index som tillhör huvudgruppen *Byggnadsarbeten*. Figur 31 visar på en viss uppgång för 2020 i andelen indexreglerade offentliga upphandlingar av flerbostadshus, vilket skulle kunna vara en konsekvens av de kraftiga prisuppgångar som präglade viktiga materialmarknader under pandemin.

**Figur 31** Användningen av index vid fast pris som ersättningsmodell i offentliga upphandlingar utifrån år, 2017–2020



Källa: Mercell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N = 79.

### 5.3.4 I projektformen samverkan eller partnering är någon form av löpande räkning vanligast vid offentlig upphandling

Bland de 28 upphandlingarna i kategorin "annat" är den absoluta merparten (25 av 28) av projektformen samverkan eller partnering.<sup>290</sup> Syftet med partneringavtal är att undvika dyra ändrings- och tilläggsarbeten genom en öppen och transparent process. Modellen togs fram i Storbritannien i början av 90-talet för att stävja utvecklingen med låg kvalitet och hög frekvens av konflikter i den brittiska byggbranschen. I Sverige används ett flertal begrepp för att beskriva denna arbetsform präglad av samverkan mellan utförare och beställare. Med det sagt är partnering ingen entreprenadform som sådan, beställaren måste fortfarande besluta huruvida utförandentreprenad (AB 04) eller totalentreprenad (ABT 06) ska gälla.<sup>291</sup>

De partneringprojekt som undersökts i vår analys kännetecknas bland annat av att de genomförs i etapper eller faser. Det medför att också ersättningen är uppdelad i faser. Faserna i dessa partneringprojekt är generellt två. Den första fasen, fas 1, består av projektering vilket i sin tur kan innefatta gemensamt framtagande av system- och bygglovshandlingar, rambeskrivningar, tidsplan, miljöplaner, riskanalyser samt ersättningsmodell för produktionsfasen. Produktionsfasen är den del av partneringprojektet som vanligtvis benämns fas 2. Detaljprojektering följt av byggnation och slutligen överlämning är de typiska beståndsdelarna i denna andra fas.

Den vanligaste ersättningsmodellen i de upphandlingsunderlag som vi har undersökt är någon form av rörligt pris i fas 1, följt av ett fast pris i fas 2. I

Figur 32 nedan presenteras ett faktiskt exempel på ett sådant tillvägagångssätt.

**Figur 32 Exempel på rörligt pris i fas 1 och fast pris i fas 2 vid upphandling av partneringprojekt**

Samverkan	Ja	
Riktpris	Nej	
Takpris	Nej	
	Ersättning	Arbete
Fas 1	<i>Ersättning ska vara rörligt arvode som betalas för nedlagd tid enligt självkostnadsprincipen, ABT 06 kap 6 §§ 9 – 10, samt entreprenörsarvode. Entreprenörsarvodet ska vara enligt procentpåslag angivet i anbudet.</i>	<i>Entreprenören och beställaren tecknar avtal för framtagande av erforderliga handlingar så som: system- och bygglovshandlingar, rambeskrivningar, huvudtidsplan och produktionstidsplan, arbetsmiljöplan och riskanalyser, kostnadskalkyler, fast pris för fas 2.</i>
Fas 2	<i>Ersättning för ska vara fast pris utan indexreglering. Entreprenörsarvode ska vara enligt procentpåslag uppgivet i anbud för Fas 1.</i>	<i>Avser detaljprojektering och produktion som genomförts utefter upprättat entreprenadkontrakt. Följande moment kan komma att krävas under fas 2: tecknande av entreprenadkontrakt enligt ABT 06, projektering av bygghandling, tekniskt samråd och startbesked, slutbesiktning, överlämnande till verksamhet och förvaltning, garantitid.</i>

Källa: Förfrågningsunderlag för upphandling av partneringprojekt, annonserad 2020.

<sup>290</sup> Hädanefter använder vi begreppet partnering för att beskriva det som även kallas för samverkansentreprenad eller entreprenad med utökad samverkan.

<sup>291</sup> Bergqvist, P-O., Hane, J., och Johansson, S. (2012) *Offentlig upphandling av Entreprenader inom Byggsektorn*. Svensk Byggtjänst.

I upphandlingen som presenteras ovan är självkostnadsprincipen enligt 6 kap. 9 § ABT 06 ett inslag. Det är värt att notera att självkostnadsprincipen är en komponent av ersättningsmodellen i 24 av de 28 upphandlingsunderlag som tillämpar någon form av rörlig ersättning.<sup>292</sup> I Figur 33 ges exempel på den tidigare ersättningsmodellen, med rörligt pris i både fas 1 och fas 2.

**Figur 33** Exempel på ersättningsmodell med rörligt pris i både fas 1 och fas 2

Samverkan	Ja	
Riktpris	Ja	
Takpris	Nej	
	Ersättning	Arbete
Fas 1	<i>Ersättning enligt löpande räkning och på timbasis enligt 4.9.2 (timpris lämnat i anbud reds. anm) mot en överenskommen budget.</i>	<i>Projektoptimering fram till färdiga systemhandlingar.</i>
Fas 2	<i>Ersättning till entreprenören utgår på timbasis likt Fas 1 och löpande räkning med incitament.  Riktkostnad överenskommits i slutskedet av Fas 1. Överenskommelsen är en av förutsättningarna för Fas 2. Riktkostnad = kalkylerad självkostnad inklusive entreprenörarvode.</i>	<i>Produktionsskedet inklusive färdigprojektering.</i>

Källa: Förfrågningsunderlag för upphandling av partneringsprojekt, annonserad 2020.

Ersättningsmodellen för upphandlingen ovan inkluderar ett riktpris. Baserat på vår genomgång verkar det här vara ett vanligt förfarande när löpande ersättning är en del av fas 2. Vanligt är även att takpris inkluderas när produktionsfasen ersätts efter löpande räkning. Det här är även uppfattningen i den litteratur om partnering som vi tagit del av. Bland annat går det i boken *Offentlig upphandling av entreprenader* att läsa att: "den utan tvekan vanligaste ersättningsformen vid partnering är löpande räkning modifierat med en konstruktion med riktpris och incitament".<sup>293</sup> Som vi tidigare belyst används riktpris, eller riktkostnad, av upphandlaren som ett incitament för att hålla ner utgifter vid löpande räkning. Utdraget nedan är ett exempel på hur riktpris tillämpas i offentlig upphandling:

Slutligt utfall under riktkostnaden	Slutligt utfall över riktkostnaden
- I det fall den slutligt verifierade självkostnaden understiger slutlig riktkostnad med 0-10 % skall 20% av mellanskillnaden tillfalla Entreprenören.	- I det fall den slutligt verifierade självkostnaden överstiger slutlig riktkostnad med 0-10% skall 20% tillfalla Beställaren genom att entreprenören endast debiterar 80% av verifierade självkostnader.
- I det fall den slutligt verifierade självkostnaden understiger slutlig riktkostnad med mer än 10 % skall Beställaren erhålla 100 % av den underliggande besparingen, d.v.s. för den del som understiger 90 % av riktkostnaden.	- I det fall den slutligt verifierade självkostnaden överstiger slutlig riktkostnad med mer än 10% skall 50% tillfalla Beställaren genom att Entreprenören endast debiterar 50% av verifierade självkostnader.

<sup>292</sup> Här tar vi inte i beaktning att självkostnadsprincipen även kan förekomma i anslutning till ÄTA-arbeten.

<sup>293</sup> Bergqvist, P-O., Hane, J., och Johansson, S. (2012) *Offentlig upphandling av Entreprenader inom Byggsektorn*, s. 220. Svensk Byggtjänst.

Takpris är även det ett instrument för att begränsa byggkostnader vid löpande ersättning. Generellt stipulerar takpriset den maximala ersättning som entreprenören kan erhålla från ett byggprojekt (exkl. ÄTA). Citatet nedan är ett exempel på hur takpris formuleras av beställare:

*”Entreprenadkostnad, inkl. entreprenörsarvode, sammanräknat fas 1 och fas 2, skall vara maximalt 21 000 kr/kvm BOA exkl. moms enligt beskriven kvalitet och utformning enligt upphandlingsdokumenten.”*

I dess enklaste form innebär takpriset att entreprenören bär samtliga kostnader som faller över denna budgetgräns. På så vis finns det tydliga incitament för utföraren att inte överstiga den gemensamt framtagna projektbudgeten. Vi har också upptäckt ett antal fall där takpriset omfattas av ett slags felmarginal, vilket innebär att entreprenören fortsatt får ersättning för kostnader upp till en viss gräns över takpriset. Som vi tidigare har angett går det att se takpris som ett slags omvänt fast pris.

## 5.4 ÄTA-arbeten är svåra att förutse och kan bli mycket kostsamma

En byggentreprenad, särskilt när det gäller produktion av flerbostadshus, löper generellt över en lång tidsperiod. Under arbetets gång uppstår normalt oförutsedda behov av förändringar i entreprenadavtalet. Det kan exempelvis vara att en dörröppning behöver breddas, att ytterligare en fönsteröppning behöver byggas, eller att en platsbyggd möbel inte längre efterfrågas. ÄTA-arbeten regleras i det ursprungliga kontraktet mellan beställare och entreprenör. Genom standardavtalen AB 04 och ABT 06 har entreprenören både en skyldighet och en rättighet att genomföra de ÄTA-arbeten som efterfrågas av beställaren.<sup>294</sup> I samma standardavtal definieras ÄTA-arbeten som: ”Ändringsarbete, Tilläggsarbete som står i omedelbart samband med kontraktsarbetena och som inte är av väsentligt annan natur än dessa, samt Avgående arbete.”<sup>295</sup>

Det är närmast en regel att ÄTA-arbeten genomförs inom ramen för en entreprenad. Enligt Hane och Eriksson hänvisar beställare ofta till en 80/20-princip. Med det menas att den ursprungliga kontraktssumman som tumregel kan antas utgöra 80 procent och ÄTA-arbeten 20 procent av en entreprenads total kostnad. Följaktligen tenderar beställare att räkna med en betydande mängd ÄTA.<sup>296</sup> Hur ÄTA-arbeten debiteras är därför av stor betydelse.

Av 6 kap. 6 § i standardavtalen AB 04 och ABT 06 framgår det att ÄTA-arbeten ska debiteras enligt: ”Om sådan debitering inte är möjlig, ska värdet av ÄTA-arbeten enligt 6 kap. 7 § bestämmas genom självkostnadsprincipen”. Självkostnadsprincipen beskrivs vidare i 6 kap. 9 och 10 §§. För att undersöka hur ÄTA-arbeten debiteras i praktiken har vi analyserat upphandlingsdokument i 38 offentliga upphandlingar av flerbostadshus som genomfördes under åren 2019–2020.

---

<sup>294</sup> Se 2 kap. 3 § AB 04 och 2 kap. 3 § ABT 06.

<sup>295</sup> Se begreppsbestämningar i AB 04 och ABT 06.

<sup>296</sup> Eriksson P. E. och Hane J. (2014), *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2014:14, s. 34.

### Ersättningsmodeller för ÄTA-arbeten i offentliga upphandlingar

I vårt urval är det vanligt förekommande att ÄTA-arbeten ersätts med överenskommet fast pris i första hand, à-priser i andra hand, och självkostnadsprincip i tredje hand. Självkostnadsprincipen efterfrågas alltså – i enlighet med standardavtalen AB 04 och ABT 06 – endast i de fall andra debiteringsformer inte är möjliga. Figur 34 belyser hur en sådan ersättnings-trappa formuleras i faktiska upphandlingsdokument. Av de upphandlingar som analyserats har 14 av de 38 för åren 2019 och 2020 snarlika formuleringar.

**Figur 34** Exempel på ersättningstrappa för ÄTA-arbeten

Samverkan/Partnering – Nej
AFD.611 – Ersättning för ÄTA-arbeten
<i>Kostnadsreglering för ÄTA-arbeten ska varje enskilt ÄTA-arbete ske enligt av beställaren anvisat alternativ enligt nedan för</i>
<i>1. Med överenskommet fast pris</i>
<i>2. Med avtalat à-pris</i>
<i>3. Enligt självkostnadsprincipen (löpande räkning), beräknat i enlighet med vad som anges nedan</i>
<i>Entreprenören ska på förfrågan från beställaren alltid ge beställaren anbud avseende fast pris för ÄTA-arbete. Entreprenörens beräkning av det fasta priset ska redovisas med öppen kostnads kalkyl.</i>
<i>Endast i de fall där parterna inte kan enas om fast pris och à-pris inte finns avtalat, ska reglering ske enligt självkostnadsprincipen i ABT 06 kap 6 § 9.</i>

Källa: Förfrågningsunderlag för upphandling, annonserad 2019.

Det förekommer också att beställaren önskar ersätta genom à-prislistor i första hand, och fast pris i andra hand. Exempel ges i figur 35. Oförändrat är däremot krav på att självkostnadsprincip ska tillämpas först när andra debiteringsformer inte är möjliga.

**Figur 35** Exempel ersättning ÄTA-arbeten genom à-prislistor

Samverkan/Partnering – ja
AFD.611 – Ersättning för ÄTA-arbeten
<i>Följande ordning gäller för entreprenaden; I första hand används i anbud lämnade à-priser. I andra hand lämnas anbud. Om överenskommelse ej kan träffas tillämpas i tredje hand löpande räkning. Entreprenörarvode enligt ABT 06 anges i anbud och gäller för samtliga faser.</i>

Källa: Förfrågningsunderlag för upphandling, annonserad 2020.

Att självkostnadsprincipen listas som det sista alternativet för ersättning av ÄTA-arbeten är ett faktum i näst intill alla upphandling vi har analyserat. Undantag finner vi endast i 3 av 38 upphandlingar. Undantagen beror alltså på att självkostnadsprincipen föreslås som en ersättningsmodell för ÄTA-arbeten tillsammans med, eller framför, andra ersättningsformer.



**Figur 36** Exempel där självkostnadsprincipen inte är sista utväg för ersättning av ÄTA-arbeten

Samverkan - Nej
<p>AFD.611 – Ersättning för ÄTA-arbeten</p> <p>Kostnadsreglering sker enl. något av följande alternativ:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Överenskommet fast pris med bifogat kalkylunderlag och påslag enligt nedan pkt 2 nedan.</li><li>2. Då värde av tillkommande arbete skall bestämmas enl. självkostnadsprincipen enl. ABT 06 kap 6 § 7 och kap 6 § 9 punkt 8a och b tillämpas förenklat förfarande enl. följande:<ol style="list-style-type: none"><li>2.1 Mtrl och varor verifierad självkostnad +12 % påslag.</li><li>2.2 Större hjälpmedel verifierad självkostnad +8 % påslag.</li><li>2.3 Underentreprenader verifierad självkostnad +8 % påslag.</li><li>2.4 Arbetare Avtalat å-pris per timme eller m3</li></ol></li></ol> <p>Ersättning enl. pkt. 1–4 ovan utgör ersättning för samtliga kostnader inklusive arbetsledning, arbetsplatskostnader och entreprenörsarvode (ABT 06 kap 6 § 9 pkt. 1–8). Till större hjälpmedel räknas t.ex. grävmaskin, vältrar, traktorer, lastbilar, kranar, tryckluftutrustning, formvirke och särskild uppförd ställning.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>3. Enl. å-prislista som skall avse samtliga kostnader inklusive kostnader för räntor, administration och vinst, för i kontrakthandlingarna färdigt arbete.</li></ol>

Källa: Förfrågningsunderlag för upphandling, annonserad 2020.

Hur kostnaden för ÄTA-arbeten skiljer sig, beroende på vilken ersättning som till slut blir aktuell, beror på ett antal faktorer såsom omfattning och möjligheten att förhålla sig till tidsramar för ett projekt. Möjligheten att vid behov utföra ÄTA-arbeten till fast kostnad kan vara svår att uppskatta liksom att utföra dem till avtalat å-pris, när ett byggprojekt behöver fortskrida för att hålla tidsplan. Självkostnadsprincipen löser problem med korta tidsfönster, men minskar byggherrens möjligheter till effektiv kostnads kontroll.



## 6 Kostnadsdrivande produktbedömningar och certifieringar

- Frivilliga branschstandarder, miljökrav, produktmärkningar eller certifieringar riskerar att begränsa konkurrensen och utestänga aktörer som inte ansluter sig till dessa och öka kostnader utan att nödvändigtvis förbättra kvaliteten.
- Stark utveckling och utbredd användning i Sverige av produktbedömningar och certifieringar har skapat en rad parallella system med liknande krav som leder till högre kostnader för byggmaterialtillverkarnas kvalitets- och hållbarhetsarbete.
- Ökade krav på användning av loggböcker skapar förutsättningar för utvärdering och uppföljning av ett byggmaterials inverkan, ur såväl ekonomiskt perspektiv som ur miljöpåverkansperspektiv under lång tid av en byggnads livscykel.
- Branschstandarder och miljöbedömningssystem är exempel på system som riskerar att stänga ute såväl utförare av tjänster som tillverkare av insatsvaror.

Kraven på byggmaterial och byggnader har successivt ökat i omfattning och komplexitet. I samband med detta har en rad verktyg och system, såsom till exempel märkning, tagits fram för att underlätta bedömningar av nyproduktion av byggnader och ingående material. Märkning av byggprodukter kan syfta till att signalera ett mervärde i form av högt ställda miljökrav, men kan också vara ett krav kopplat till lagstiftning och standardisering.<sup>297</sup>

Offentliga beställare och byggherrar med höga ambitioner för hållbart byggande ställer ofta krav på att upphandlade byggnader uppförs med byggmaterial som bedömts i ett produktbedömningssystem eller att den färdiga byggnaden ska certifieras enligt ett miljöcertifieringsorgan, till exempel Svanen eller Miljöbyggnad.

Fördelen med att ställa krav på nya byggnaders kvalitets- och miljöprestanda kan vara högre ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Den begränsning som ställda krav innebär är att urvalet av valbara materialleverantörer till ett byggprojekt minskar. Systemen för produktbedömning och certifiering överlappar varandra i vissa avseenden, vilket medför att tillverkare av byggmaterial, distributörer och byggherrar har svårt att skilja systemen åt.

Det finns ett antal privata organisationer som arbetar med att utforma och utveckla märkningar av olika slag. Syftet är att underlätta för byggherrar och entreprenörer att göra kvalitetssäkrade och korrekta val utan att de själva behöver lägga resurser på arbetsinsatser för att leva upp till lagstadgade krav och egna miljömål.

Bedömningsorganisationer kan bidra till en mer effektiv produktion och bättre fungerande konkurrens inom bostadsbyggandet. För att det ska kunna uppnås krävs dock att producenter och distributörer av material på ett effektivt sätt kan ansluta till systemen som då inte ska agera kostnadsdrivande eller utestängande, vilket kan skada konkurrens och prisbildning för material.

---

<sup>297</sup>Boverkets webbplats, *Att sälja byggprodukter* (<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/att-salja-byggprodukter/>), hämtad 11 september 2021.

## 6.1 Standarder och standardisering

Standarder syftar bland annat till att effektivisera produktion, underlätta internationell handel, säkerställa att internationella och nationella regleringar efterföljs och att underlätta konkurrens. De anses även kunna bidra till innovation och underlätta för framför allt mindre och medelstora företag att komma in på marknader.<sup>298</sup>

I EU:s standardiseringsförordning tydliggörs att de aktörer som påverkas antingen direkt eller indirekt av standarder bör ha störst inflytande över dess utformning.<sup>299</sup> Vidare ska standardiseringsarbetet vara öppet för att så många aktörer som möjligt ska kunna delta i utvecklingen av nya standarder. Myndigheter ska närvara i standardiseringsarbetet för att säkerställa att de är i linje med nationell lagstiftning och regler.

I byggbranschen är det även vanligt förekommande att hantverksskrån utvecklar egna så kallade branschstandarder. Dessa anger hur olika material ska installeras eller hur byggmoment ska utföras, i syfte att skapa en enhetlig och kvalitetssäkrad slutprodukt.<sup>300</sup> Branschgemensamma standarder kan bidra till ett effektivt byggande av hög kvalitet genom att bestämma lämpliga lösningar.<sup>301</sup> I Sverige har det sedan en tid tillbaka även varit vanligt förekommande att det i Boverkets och andra myndigheters byggregler och allmänna råd hänvisas till standarder.<sup>302</sup>

### 6.1.1 Internationella och europeiska standarder

Standardisering inom byggsektorn sker bland annat på internationell nivå genom ISO, på europeisk nivå genom organisationen European Committee for Standardization (CEN) och på svensk nivå genom SIS.<sup>303</sup> När en internationell ISO-standard fastställs som svensk standard ges den beteckningen SS-ISO.

Arbetet med standarder sker genom deltagande i olika tekniska kommittéer där standarder inom olika områden utvecklas. Den svenska standardiseringsorganisationen SIS är medlem i CEN och ISO och för sina svenska medlemmars talan i en rad sådana tekniska kommittéer.

Inom EU-samarbetet finns ett flertal standarder riktade mot byggbranschens aktörer. Av störst betydelse är Eurokoderna som är standarder för hållfasthet och utvecklas av CEN. I Sverige implementeras Eurokoderna genom Boverkets konstruktionsregler.<sup>304</sup> SIS deltar i standardiseringsarbetet CEN och när en europeisk standard blir svensk får den beteckningen EN-SS.

---

<sup>298</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering (Standardiseringsförordningen).

<sup>299</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering (Standardiseringsförordningen).

<sup>300</sup> Se bl.a. Byggipediias webbplats, *Branschstandarder – om branschregler* (<https://byggipedia.se/byggprocessen/entreprenaden-byggprocessen/branschstandarder/>), hämtad 6 oktober 2021.

<sup>301</sup> Se bl.a. Betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106).

<sup>302</sup> Boverket (2013), *Tillgängliga eurokoder och andra standarder inom byggsektorn*, Rapport 2013:27.

<sup>303</sup> Betänkandet *Nystart för byggstandardisering genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106), s. 43.

<sup>304</sup> Boverket webbplats, *Eurokoderna och nationella val i EKS* (<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-konstruktionsregler/overgripande-bestammelser/nationella-val-i-eks/>), hämtad 10 september 2021.

EU bedriver även arbete med standardiserade byggprodukter inom ramen för den så kallade byggproduktförordningen, CPR. CPR innebär att de byggprodukter som omfattas av harmoniserade standarder ska CE-märkas. Detta innebär en harmonisering av produktens prestanda inom EU och EES.<sup>305</sup> Konkret innebär CE-märkningen att tillverkaren tar fram en prestandadeklaration som visar att produkten uppfyller de krav som lagstiftaren uppställer.

Det är inte alla produkter som omfattas av CPR, även om de flesta strategiska insatsvaror som betong och stål i regel omfattas av CPR. Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att utveckla och uppdatera CPR-förordningen och inkludera fler byggprodukter för vilka det ska finnas harmoniserade standarder.<sup>306</sup>

## 6.1.2 Nationella standarder

På efterfrågan av aktörer och intressenter finns det även nationella standarder som utvecklas inom ramen för SIS:s arbete. När en nationell standard utvecklas ska ISO och CEN notifieras för att därigenom ges information om arbetet med svenska standarder.

Inom byggsektorn är nationella branschstandarder viktiga. Sådana är frikopplade från standarder framtagna av internationella eller nationella myndigheter och utvecklas i stället av bransch-, intresse- och konsumentorganisationer.

Standardiseringsprocessen för en branschstandard omfattas inte av samma krav på öppenhet som de nationella, europeiska och globala standardiseringsorganens processer.<sup>307</sup> Det finns inte heller något hinder för att fler standarder och branschstandarder utvecklas för samma bransch, vara eller tjänst. Exempel på detta i Sverige är Svensk Byggtjänst och Byggkeramikrådet, där den förstnämnda organisationen har tagit fram Allmän Material- och Arbetsbeskrivning<sup>308</sup> för standardiserade metoder inom byggsektorn, och den sistnämnda har utvecklat branschstandard för våtrum i Sverige.

Dessa standarder är av stor betydelse; exempelvis tenderar försäkringsbolag kräva att badrumskonstruktioner ska ha utförts enligt branschstandard för att ersättning ska utgå vid eventuella fuktskador.<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter.

<sup>306</sup> Europeiska kommissionen (2021) *Review of the CPR* ([https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/review\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/review_en)), hämtad 18 oktober 2021.

<sup>307</sup> Betänkandena *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68) och *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106).

<sup>308</sup> Byggtjänst webbplats, AMA (<https://byggtjanst.se/ama>), hämtad 13 oktober 2021.

<sup>309</sup> Se exempelvis IF (2021), *Renovera badrummet* (<https://www.if.se/privat/forsakringar/hemforsakring/renovera/badrum>), hämtad 20 oktober 2021.

### 6.1.3 Standarder och konkurrens

Standarder har fördelar såväl som potentiella konkurrensmässiga nackdelar. I praktiken är standarder horisontella avtal mellan konkurrerande företag.<sup>310</sup> Standarder bidrar till effektivitet genom nätverks- och samordningseffekter men kan även leda till att alternativa lösningar och produkter som inte omfattas av standardiseringsarbetet blir mindre attraktiva och därmed får sämre konkurrenskraft i jämförelse med standardiserade produkter och tjänster.<sup>311</sup> Standardiseringsavtal kan således leda till inträdesbarriärer som försämrar förutsättningarna för effektiv konkurrens.<sup>312</sup> Risken för konkurrensbegränsande effekter av standardiseringsavtal anses i vissa fall öka i proportion till företagets marknadsandelar och i vilken utsträckning standardvillkor används.<sup>313</sup>

För att undvika att konkurrensen påverkas negativt av standardiseringsavtal har kommissionen tydliggjort att: det inte ska finnas någon skyldighet att tillämpa en standard, att tillträde till standardiseringsarbetet ska vara öppet och obegränsat, och att standardiseringsarbetet ska bedrivas på objektiva grunder utan att vara mer långtgående än nödvändigt.<sup>314</sup> Vidare betonar kommissionen att standardiseringsavtal ska underlätta ett brett deltagande i standardiseringsarbetet och att ekonomiska fördelar med standardisering bäst uppnås genom att en stor del av branschens aktörer deltar i standardiseringsarbetet.<sup>315</sup> Möjligheten att inträda som medlem i standardiseringsorganisationer bör inte heller begränsas genom diskriminerande eller obefogat betungande villkor.<sup>316</sup>

I exemplet med branschstandarder kan det skapa styrning mot enskilda produkter eller krav på att hantverkare ska vara certifierade för att omfattas av försäkringsbolagens ersättningsvillkor vid uppkomna skador eventuellt orsakade av materialet eller utförandets kvalitet. Även i de fall standardiseringar hanteras i enlighet med kommissionens riktlinjer kan de bidra till försämrad konkurrens.<sup>317</sup> Så kan till exempel vara fallet om endast en minoritet av berörda aktörer deltar i utformningsfasen av standardiseringsarbetet och mindre aktörer inte deltar på grund av kompetens- och resursbrist.<sup>318</sup>

---

<sup>310</sup> Kolonej D. (2008) *Standardiseringsavtal och patent ur konkurrensrättsligt perspektiv. - Särskilt om ex ante licensiering*, Lund universitet.

<sup>311</sup> Kopplingen mellan standarder och inläsningseffekter har, på IT-området, behandlats av Lundell B., Gamalielson J. och Tengblad S.(2016) i rapporten *IT-standarder, inläsning och konkurrens. En analys av policy och praktik inom svensk förvaltning*, Konkurrensverkets uppdragsforskning 2016:2.

<sup>312</sup> Kolonej D. (2008) *Standardiseringsavtal och patent ur konkurrensrättsligt perspektiv. - Särskilt om ex ante licensiering*, Lund universitet.

<sup>313</sup> Europeiska kommissionen (2011), *Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal* (2011/C 11/01).

<sup>314</sup> Se bl.a. Europeiska kommissionen meddelande från Kommissionen, *Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal* (Text av betydelse för EES) (2011/C 11/01), punkt 280.

<sup>315</sup> Se bl.a. Europeiska kommissionen meddelande från Kommissionen, *Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal* (Text av betydelse för EES) (2011/C 11/01), punkt 280.

<sup>316</sup> Se bl.a. Europeiska kommissionen meddelande från kommissionen, *Riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal* (Text av betydelse för EES) (2011/C 11/01), punkt 295.

<sup>317</sup> Se bl.a. Betänkandet *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68).

<sup>318</sup> Se bl.a. Betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*, (SOU 2017:106), s. 100.

Bland de branschaktörer som Konkurrensverket inhämtat synpunkter från, har få uttryckt uppfattningen att standarder skulle bidra till att konkurrensen begränsas eller leder till utestängning. Tidigare utredningar har kommit till slutsatsen att standarder har en positiv effekt på konkurrensen och att många aktörer anser att branschstandarder underlättar deras arbete.<sup>319</sup> Standarder kan i vissa fall ändå begränsa konkurrensen inom olika produktmarknader och det är viktigt att uppmärksamma potentiella konkurrensproblem som kan uppstå i samband med standarder.

#### 6.1.4 Boverkets byggregler

Boverkets byggregler, BBR, innehåller föreskrifter och allmänna råd till vissa krav i plan- och bygglagen, PBL, och plan- och byggförordningen, PBF. Föreskrifterna är bindande medan de allmänna råden anger hur någon kan eller bör göra för att uppfylla den tvingande regel som det allmänna rådet är kopplat till. De allmänna råden innehåller dessutom referenser till standarder som därmed spelar en viktig roll i byggsektorn.<sup>320</sup>

BBR:s utformning och struktur har kritiserats för att vara otydlig utifrån dess hänvisning till standarder.<sup>321</sup> Kritik har även riktats mot att föreskrifterna anses vara för allmänt hållna och öppna för tolkning samt att de allmänna råden är svåra att förstå och tillämpa.<sup>322</sup> Hänvisningen till specifika standarder har kritiserats för att de därigenom har blivit normerande i stället för frivilliga. Relationen mellan regler och standarder har således blivit svår att förstå.<sup>323</sup>

Boverket har mot bakgrund av den kritik som riktats mot den nuvarande utformningen av BBR presenterat en ny modell för bygg- och konstruktionsreglerna i syfte att förtydliga dessa samt för att förbättra konkurrens och innovation.<sup>324</sup> Den nya regelmodellen påverkar inte kravnivåerna men ska bestå av färre regler formulerade som funktionskrav endast innehållandes bindande föreskrifter. Således exkluderas allmänna råd och hänvisningar till standarder och andra myndigheters riktlinjer.<sup>325</sup> Standarder kan fortsatt användas, men det blir tydligt att alternativa lösningar och produkter tillåts, vilket förväntas öppna för förbättrad konkurrens och innovation.<sup>326</sup>

---

<sup>319</sup> Betänkandet *Nystart för standardiseringen genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106).

<sup>320</sup> Boverket (2020) *Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd*, BBR.

<sup>321</sup> Se bl.a. Betänkanden *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68).

<sup>322</sup> Se bl.a. Byggherrarna (2020) *Remiss: Modernare byggregler*, SOU 2019:58 från Kommittén för moderna byggregler, och Boverket (2020) *Frågor och svar om möjligheternas byggregler* (<https://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/mojligheternas-byggregler/fragor-och-svar/>), hämtad 22 november 2021.

<sup>323</sup> Se bl.a. Boverket (2020), *Möjligheternas byggregler Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*, Rapport 2020:31.

<sup>324</sup> Boverket (2020), *Möjligheternas byggregler Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*, Rapport 2020:31.

<sup>325</sup> Boverket (2020), *Möjligheternas byggregler Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*, Rapport 2020:31.

<sup>326</sup> Boverket (2020), *Möjligheternas byggregler Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*, Rapport 2020:31.

## 6.2 Miljöbedömningssystem – viktiga för konkurrensen på byggmaterialmarknaderna

Miljöbedömningssystemen, eller miljödataserna som de ofta kallas, utgör viktiga verktyg när aktörer väljer produkter till ett projekt. Samtliga miljöbedömningssystem erbjuder loggboksverktyg för inbyggda byggprodukter för att ge byggherre och fastighetsägare kunskap och kontroll över ingående byggvaror. Vid nyproduktion av flerbostadshus är det framför allt byggherrar som styr användandet av miljöbedömningssystemen med effekten att de ofta ställer uttryckliga krav på vilken bedömd nivå i de olika systemen en produkt måste uppfylla för att få användas i byggentreprenaden. Kraven är på så vis bindande för entreprenörer och underleverantörer. Tillverkaren av byggmaterial ansvarar för att registrera sina produkter i databaserna och få dem bedömda. Basta, Byggvarubedömningen (BVB) och SundaHus utgör de huvudsakliga systemen på marknaden.<sup>327</sup>

Systemen skiljer sig åt något i utformning, funktion och inriktning. I Basta registrerar leverantörer och producenter själva sina varor i systemet vilket gör det till ett egendeklarations-system. Revisioner görs för kontroll av informationen. SundaHus och BVB ansvarar i stället själva för bedömningen av registrerade byggvaror.

Systemen skiljer sig åt även i fråga om prissättning. För Basta betalar företag en årsavgift för att registrera produkter, medan själva sökningarna är kostnadsfria. BVB tar betalt för bedömning av producenters och leverantörers produkter och av användare som söker eller loggar produkter i systemet. SundaHus prissättning liknar den för BVB, där såväl användande som registrering och bedömning av produkter är avgiftsbelagt.<sup>328</sup>

### 6.2.1 Betygssystemen för bedömda produkter

De tre miljöbedömningssystemen har olika inriktning. Basta fokuserar främst på ämnesinnehållet i kemiska produkter och har tre kravnivåer. I Basta-registret finns Bastaprodukter som klarar de högsta kraven, men kompletteras med två ytterligare nivåer, det så kallade Beta-registret och Deklarerad-registret. I Beta-registret finns de produkter som klarar lägre krav än Basta-registrets baskrav och i Deklarerad-registret finns produkter som inte klarar kriterierna men där fullständig kunskap om produktens kemiska innehåll finns.

BVB har bredare inriktning än Basta och utvärderar produktens kemikalieinnehåll, miljöpåverkan över en byggnads livscykel samt produktens sociala påverkan i leverantörsledet. BVB:s materialbedömningar baseras på ett antal styrdokument och källor, såsom EU-förordningar, information från andra bedömningssystem och mjuka värden avseende arbetsvillkor i tillverkningen. BVB använder sig av de färgkodade betygen Rekommenderas, Accepteras och Undviks. Rekommenderade produkter anges i grönt och innebär att produkten har låg miljöpåverkan vad gäller kemikaliskt innehåll, livscykelpåverkan och ett högt betyg sett till sociala faktorer. Betyget Accepterad anges i gult och innebär att produkten uppfyller de lägsta kraven vad gäller kemikaliskt innehåll och livscykelpåverkan. Betyget Undviks anges i rött och ges till produkter som inte uppnår kraven enligt BVB:s bedömning.

<sup>327</sup> Konkurrensverket, Beslut 2021-07-08, *Misstänkt konkurrensbegränsande samarbete – färg- och byggprodukter*, dnr 61/2020, (<https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/konkurrens/beslut/avskrivningsbeslut/20-0061.pdf>).

<sup>328</sup> Webbplatserna för Basta (<https://www.bastaonline.se/>), Byggvarubedömningen (<https://byggvarubedomningen.se/>) och SundaHus (<https://www.sundahus.se/>), hämtade 31 augusti 2021.



SundaHus har fokus på hälso- och miljöfarliga ämnen i en byggnads livscykel. Produkter betygsätts i en skala från A till C-, där A representerar det högsta betyget och C- det lägsta. Vid bristande dokumentation kan en produkt dock erhålla betyget D. En produkt eller vara som får betyget A bedöms som ofarlig för miljö- och hälsa vid byggskedet och minimalt belastande av naturens resurser.<sup>329</sup>

**Figur 37** Översikt miljöbedömningssystem

System	Basta	Byggvarubedömningen	SundaHus
Ägare	IVL Svenska Miljöinstitutet och Byggföretagen	Ägs av sina medlemsorganisationer bestående av offentliga och privata aktörer.	SundaHus i Linköping AB
Vinstdrivande	Nej	Nej	Ja
Fokus	Utfasning av farliga ämnen	Verka för giffri och god bebyggd miljö och logistikkedjor	Skapa långsiktigt värdefull bebyggd miljö
Kostnad registrering	Årsavgift beroende på företagsomsättning och registrerade artiklar	Fast pris för bedömning Olika priser beroende på vald bedömningstid	Fast pris för bedömning Olika priser beroende på vald bedömningstid. <sup>330</sup>
Kostnad loggbok/sökning	Kostnadsfritt	Månadskostnad	Månadskostnad
Egendeklaration	Ja	Nej	Nej

Källa: Konkurrensverkets egen sammanställning utifrån intervjuer samt dokumentation på respektive företags webbplats.

## 6.2.2 Miljöbedömningssystemens betydelse på marknaden

Användarna av miljöbedömningssystemen sätter, enligt Konkurrensverkets uppfattning, stort värde på systemens informationshantering. Systemen kan hantera information kopplat till ett stort antal produkter och leverantörer, vilket leder till en mer effektiv hantering av miljöinformation för användarna. Materialinköpare behöver således inte hantera miljöinformationen individuellt.

Det är inte ovanligt att byggherrar eller byggtreprenörer använder flera system parallellt när de ställer krav på vilka byggvaror som får ingå i ett byggprojekt. Då systemen i vissa avseenden kompletterar varandra ställs ofta krav på att varor ska finnas registrerade i flera av systemen och ha uppnått en viss kravs- eller betygsnivå.

<sup>329</sup> SundaHus AB:s webbplats, *Miljödata* (<http://www.sundahus.se/tjanster/miljodata/>), hämtad 22 augusti 2021.

<sup>330</sup> Samverkansforum och WSP (2016), *Jämförelse mellan sunda hus och byggvarubedömningen* (<http://www.samverkansforum.nu/pls/nvp/Upload.DownloadFileName?CID=647&MID=120&catid=1&filename=/21893/F1707902822/Rapport%20-%20J%20E4mf%20F6relse%20mellan%20BVB%20och%20SundaHus.pdf>).

Som exempel kan Skanskas dokument *Miljökrav för leverantörer* ges, i vilken bedömningen av varor görs i samtliga tre miljödatabaser enligt nedan:<sup>331</sup>

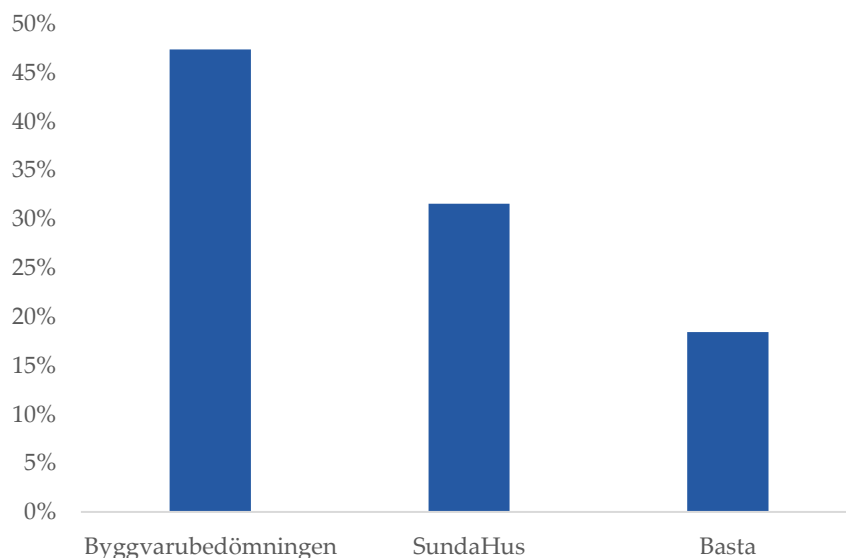
*”Varor bedömda och godkända enligt nedan får användas inom Skanska:*

- *Varor registrerade på BASTA listan ([www.bastaonline.se](http://www.bastaonline.se))*
- *Varor värderade som Rekommenderas och Accepteras i Byggvarubedömningen ([www.byggvarubedomningen.se](http://www.byggvarubedomningen.se))*
- *Varor värderade A, B eller C+ enligt SundaHus Miljödata ([www.sundahus.se](http://www.sundahus.se))”*

Använda byggvaror bedöms enligt samtliga tre systems miljöprestanda. Om kravet inte uppfylls måste användande av varorna motiveras och godkännas av Skanska. Således är det inte tillräckligt att registrera produkter endast för att de ska vara konkurrenskraftiga. Produkterna behöver även uppnå en viss nivå och tilldelas ett visst betyg.

Betydelsen av miljöbedömningssystemen framgår av Konkurrensverkets genomgång av offentliga upphandlingar av nyproducerade bostäder över tröskelvärdet<sup>332</sup> genomförda under 2019–2020. Resultatet visar att 25 av totalt 38 upphandlingar innehöll någon form av krav på bedömningar av byggvaror genom något av de tre huvudsakliga bedömningssystemen, vilket motsvarar 66 procent av upphandlingarna. Det miljöbedömningssystem som flest upphandlingar ställde krav utifrån var BVB följt av SundaHus och Basta, vilket illustreras i figur 39 nedan.

**Figur 39** Andel upphandlingar av nyproduktion av bostäder 2019 och 2020 som hänvisar till något av de tre huvudsakliga miljöbedömningssystem



Källa: Merzell (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N = 38.

<sup>331</sup> Skanska (2018), *Sveriges miljökrav för leverantörer 1(9) Version 2.1 2018* (2018-07-01) (<https://www.skanska.se/49f338/siteassets/for-leverantorer/vara-krav-pa-dig-som-leverantor/miljokrav-for-leverantorer.pdf>), hämtad 21 september 2021.

<sup>332</sup> Tröskelvärdet för byggtreprenader 2021 är 5 350 000 Euro (54 938 000 svenska kronor).

I vissa upphandlingar ställs endast kravet att något av systemen ska användas men ofta med krav på att varan ska ha erhållit eller nått upp till en viss krav- eller betygsnivå. Miljöbedömningssystemens betyg är således ofta styrande för entreprenörens val av byggvaror i upphandlingsdokumenten, vilket illustreras enligt utdragen från upphandlingsdokument nedan:

*AFD.151 – Varor från entreprenören*

*Materialval i entreprenaden ska följa "Val av material och produkter i SundaHus Miljödata i projekt och entreprenader". Material ska uppfylla A eller B-klassning alt ha Beställarens logga i Sunda hus och plats samt mängd ska redovisas. Entreprenören kontaktar Sunda Hus i anbudsskedet för erhållande av inloggning. Generellt gäller att val av synligt material, utrustning och metodval skall samordnas med beställaren. Beställaren skall beredas möjlighet att se prover på ytor, material och utrustning.*

*AFD.1511 – Miljöbedömning av byggvaror*

*Byggvaror som används ska uppfylla Beställarens miljökrav och miljögranskas i Byggvarubedömningen. Alla varor som projekteras för, byggs in eller används i byggnad och andra konstruktioner (ex lekplats) ska kunna spåras inför framtida ombyggnader eller rivningar. Entreprenören ska för sådana varor utföra registrering av varan i aktuellt projekt i Byggvarubedömningen.*

*Varor som i Byggvarubedömningen är totalbedömd som "Rekommenderas" eller "Accepteras" ska väljas i första hand. Är varan bedömd som "Undviks" får den användas först efter skriftligt godkännande från beställaren och registrering ska kompletteras med mängd och placering i byggnaden.*

Att miljöbedömningssystemen används kontinuerligt av såväl privata som offentliga byggherrar innebär att det är av stor vikt för tillverkare och leverantörer att registrera sina produkter i systemen. Den utbredda användningen har lett till att tillverkare och leverantörer i sin marknadsföring lyfter fram att produkterna är utvärderade och registrerade i systemen. Ett högt betyg i något av bedömningssystemen för en byggvara kan utgöra en konkurrensfördel på marknaden.

Nedan ges ett exempel från byggmaterialtillverkaren Weber Saint Gobain:

*"Weber arbetar kontinuerligt och systematiskt med att säkerställa kvalitets- och miljöarbetet i alla delar i vår verksamhet – från leveranser av råvaror till leveranser av produkter och tjänster till kund. Vi arbetar sedan många år aktivt med system för miljöbedömning av produkter såsom BASTA, Byggvarubedömningen och Sunda Hus."<sup>333</sup>*

---

<sup>333</sup> Webers Saint Gobains webbplats, *Miljö och hållbarhet* (<https://www.se.weber/miljo-och-hallbarhet>), hämtad 22 augusti 2021.

Även distributörer är ofta noggranna med att referera till miljöbedömningssystemen som en del av deras kvalitets- och miljöarbete som Nordströms Trä:

*”Vi granskar regelbundet hela vårt sortiment av lagerartiklar i tre av Sveriges ledande system för miljögranskning: BASTA, Byggvarubedömningen och SundaHus. Alla artiklars omdöme i dessa system finns angivet i vårt artikelregister. Ej godkända artiklar får ej sälja av oss.”<sup>334</sup>*

### 6.2.3 Upplevda problem med bedömningssystemen bland byggmaterialföretag

Konkurrensverket har inhämtat synpunkter angående miljöbedömningssystemens påverkan på materialmarknader från en stor mängd branschföreträdare. Flera tillverkare och leverantörer är kritiska mot användandet av miljöbedömningssystemen och menar att förekomsten av flera parallella bedömningssystem driver kostnader och kan medföra att konkurrensen för byggmaterialtillverkare begränsas. Några aktörer har påpekat att kraven på information för bedömning kan leda till att företagens ”produktrecept” eller produktinnehåll sprids till konkurrenter, vilket kan hämma innovationsvilja och konkurrens. De ökade informationskraven och kostnader kopplade till kravställningen riskerar att drabba utländska och mindre företag oproportionerligt hårt. De kan i högre grad antas sakna resurser och tillräcklig kompetens för att tillgodose informationskraven.

Representanter för byggvarutillverkare har framhållit att kraven i miljöbedömningssystemen inte baseras på erkända vetenskapliga rön utan att de är en produkt av så kallat *ideologiskt miljötänkande*.<sup>335</sup>

Branschorganisationen SVEFF:s<sup>336</sup> VD, framhåller i tidningen Byggvärlden att det behövs endast ett miljöbedömningssystem:<sup>337</sup>

*”Vi anser att en bedömning av en byggvara skall göras med beaktande av vetenskap och lagstiftning, ekonomi och internationella aspekter, och det system som bäst uppfyller det idag är BASTA. Därför anser vi att man skall företrädevis använda det systemet.”*

Branschorganisationen Byggmaterialindustrierna delar SVEFF:s inställning och anser att det borde vara tillräckligt att rapportera till Basta. Dessutom har det framförts kritik från branschrepresentanter om att användningen av framför allt BVB och SundaHus i offentliga upphandlingar strider mot LOU. En upphandlande myndighet har enligt LOU en stor frihet att själv besluta vilka krav och villkor som ska gälla vid en upphandling. Ställda krav ska bland annat vara proportionella sett till föremålet för upphandlingen, de ska även vara transparenta och därmed tydliga för anbudsgivarna.

---

<sup>334</sup> Nordströms Träs webbplats, *Om Nordströms – Miljö & Kvalitet* (<https://www.nordstroms.se/om-nordstroms/kvalitet-miljo/>), hämtad 22 augusti 2021.

<sup>335</sup> Byggvärlden (2021), *Strid om digital produktinformation*, publicerad 10 januari 2021.

<sup>336</sup> Sveriges Färg och Lim Företagare.

<sup>337</sup> Byggvärlden (2021), *Strid om digital produktinformation*, publicerad 10 januari 2021.

Märkning definieras enligt LOU som alla dokument, certifikat eller intyg som bekräftar att bland annat varor och byggtreprenader uppfyller vissa krav.<sup>338</sup> Miljöbedömningssystemens bedömningar torde därför omfattas av lagens definition av märkning. Det är tillåtet för upphandlande myndigheter att kräva en viss märkning som bevis för att varan eller byggtreprenaden motsvarar de egenskaper som krävs under vissa förutsättningar.<sup>339</sup> Det följer också av LOU att en myndighet som kräver en viss märkning också ska godta en annan märkning om kraven för denna är likvärdig med den angivna märkningens.<sup>340</sup> Emellertid omfattar miljöbedömningssystem inte exakt samma krav och bedömningsgrunder, varför det i praktiken torde vara svårt att alltid kunna göra en hänvisning till en likvärdig märkning.

Även om LOU tillåter systematiska hänvisningar till ett specifikt miljöbedömningssystem kan effekten bli att merparten av tillåtna produkter måste ha bedömts i ett specifikt system, och att det uteslutande är bedömda produkter som tillåts i byggtreprenader. Den upplevda problematiken bland tillverkande företag ledde till att Konkurrensverket 2020 fick in ett konkret tips om otillåtet konkurrensbegränsande samarbete mellan konkurrerande företag vilket beskrivs utförligare nedan.

---

<sup>338</sup> Se 9 kap. 12 § LOU.

<sup>339</sup> Se 9 kap. 13 § LOU.

<sup>340</sup> Se 9 kap. 14 § LOU.

### *Utredning om konkurrensbegränsande samarbete rörande miljöbedömningssystem*

Konkurrensverket har utrett ett misstänkt olagligt konkurrensbegränsande samarbete i form av en bojkott mellan företag som producerar och distribuerar färg- och byggprodukter. Ärendet initierades då verket fick vetskap om att en producent av färgprodukter via mejl hade kontaktat andra företag i samma bransch för att föreslå att endast Basta skulle användas för registrering av miljöinformation.

I mejlet tog företaget tydligt ställning för användningen av Basta och bifogade sin interna policy i vilken det framkom att de beslutat att endast använda Basta. Mejlet och den mejlkorrespondens som följde uppfattades som en uppmaning till övriga företag att endast använda Basta och motstå kundernas krav på registrering i andra bedömningssystem. Ett större företag reagerade på mejlet med att kort därefter tydligt ta avstånd från budskapet i mejlet. Företaget uppfattade mejlet som en uppmaning till samordning av företagets agerande och som de menade hade karaktären av kartellbildning i strid med konkurrensreglerna. Ytterligare några företag meddelade därefter att de tog avstånd från uppmaningen i mejlet och avböjde fortsatta diskussioner i frågan. Utöver dessa avståndstaganden meddelade ordförande i branschorganisationen, i vilken de aktuella företagen var medlemmar, att han såg det som sin uppgift i egenskap av ordförande att sätta stopp för ytterligare diskussioner i frågan.

Konkurrensverket valde att avsluta utredningen då flera företag och branschorganisationen valde att inte följa uppmaningen i mejlet. Det fanns inte heller tecken på att företagen skulle ha ändrat sitt beteende vad gäller registrering av produkter i de olika bedömningssystemen, med anledning av mejlkorrespondensen.

Källa: Konkurrensverket, dnr 61/2020.

Ytterligare uppmärksammade problem är att materialproducenter kontakter bedömningssystemorganisationer med synpunkter på konkurrenternas produkter, och den bedömning som dennes produkt har fått. Huruvida den typen av kontakter och påtryckningar får effekt i utvärderingen av vissa material eller produkter är oklart. Då det inte rör sig om myndighetsutövning riskerar bedömningar att grumlans av påtryckningar från andra håll.

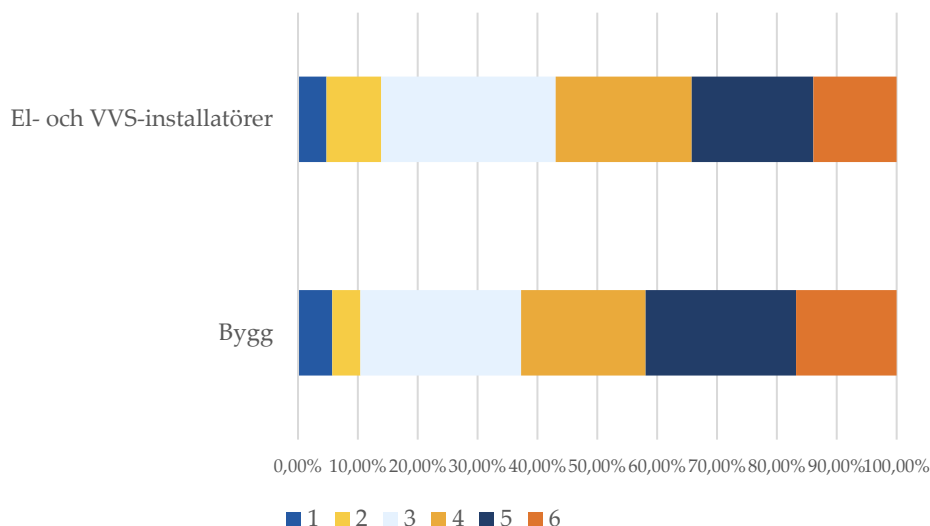
I Konkurrensverkets möten med branschföreträdare framkommer att en majoritet anser att listning av produkter som får höga betyg i miljöbedömningssystemen är en förutsättning för att kunna konkurrera på stora delar av marknaden.

I Konkurrensverkets enkätundersökning bedömde även köparledet, inkluderat såväl byggföretag som installatörsbolag, att miljöbedömningssystemen drev kostnader och begränsade konkurrensen, vilket illustreras i figuren nedan.<sup>341</sup> Det är ingen väsentlig skillnad i uppfattning mellan installatörsbolag och byggföretag, även om företag som tillhör den senare kategorin i något högre grad än installatörsföretag anser att miljömärkning och miljökrav ökar kostnaderna.

---

<sup>341</sup> Bland tillfrågade aktörer inom bygg ansågs endast brist på material vara en mer kostnadsdrivande faktor. Bland tillfrågade el- och VVS-installatörer ansågs endast enkelhet att installera vara en mer kostnadsdrivande faktor. Aktörer inom bygg fick bedöma tio faktorer, och aktörer inom el och VVS fick bedöma elva faktorer.

**Figur 38** Enkät svar över aktörers värdering av huruvida miljömärkningar, krav och certifieringar är kostnadsdrivande (1–6, där 6=väldigt mycket och 1=väldigt litet). Medelvärde Bygg = 4,05. Medelvärde el- och VVS-installatörer = 3,86



Källa: Enkätundersökning, Skoop (data) och Konkurrensverket (bearbetning), 2021. N (installatör) = 295, N (bygg) = 298.

Huvudsakliga begränsningar anses vara svårigheter med att byta leverantör och att kraven på att vara registrerad i miljöbedömningssystemen kan begränsa möjligheten att använda sig av alternativa produkter eller att importera byggvaror. I enkätens fritextsvar beskrevs problematiken enligt nedan:

*”För att uppfylla alla krav på godkännande som tex Svanen, Sunda Hus och Byggvarubedömningen, så begränsas kraftigt möjlighet till val av produkter.”*  
 - Installationsbolag

*Spretiga miljökrav, tex Byggvarubedömningen försvårar internationella inköp, det skapas hinder.”*  
 - Byggföretag

### 6.3 Certifiering och märkning av byggvaror och flerbostadshus

Certifiering av byggvaror och hela bostadshus är ett ytterligare sätt som miljö- och klimat-hänsyn kan påverka val av byggmaterial på i bostadsbyggandet. Certifiering eller märkning av byggvaror likställs ofta med den registrering och bedömning som görs i miljöbedömningssystemen även om de fyller olika funktion. Förekomsten av såväl miljömärkning av byggvaror som hela byggnader har ökat under senare år, och fyller till viss del samma funktion.

### 6.3.1 Kvalitets- och miljömärkning av byggvaror

Även om det finns en rad olika märkningar för byggvaror kan de i princip delas in i legala märkningar och frivilliga märkningar. Legala märkningar innebär att ett antal regelkrav är uppfyllda. Den mest kända legala märkningen är CE-märkningen. Frivillig kvalitets- och miljömärkning utgörs av en bredare kategori certifierings- och märkningsorgan som används för att signalera ett mervärde för produkten eller producenten.

CE-märkning är en legal märkning för byggprodukter som har sitt ursprung i EU-direktiv och som kan kopplas till det europeiska standardiseringsarbetet. CE-märkningen ska i grunden inte utgöra någon konkurrensparameter. En CE-märkt byggprodukt är inte per automatik lämplig att användas i byggnader utan det är byggherren som ansvarar för att byggprodukten får användas i en svensk byggnad. Det förekommer dock frivillig CE-märkning för produkter som inte omfattas av harmoniserad EU-standard och kan i dessa fall signalera ett mervärde till potentiella köpare.

Utöver legala märkningar finns det en mängd frivilliga märkningar och certifieringar vars funktion är att visa att byggvaran uppfyller krav formulerade av myndigheter eller andra intressenter. Exempel på den typen av märkningar är Forest Steward Council, Svanen och P-märkning. Ett flertal branschmärkningar syftar till att visa att produkten håller en viss kvalitet. Vissa betongprodukter kan inte CE-märkas men kan i stället märkas med BBC- och SBS-märket för att visa att BBR och andra krav från myndigheter såsom Trafikverkets är uppfyllda. Svensk Brand- och Säkerhetscertifiering (SBSC) certifierar leverantörer av brand- eller säkerhetslösningar mot Brandskyddsföreningens och Stöldskyddsföreningens normer.

I Sverige är den kanske mest kända märkningen det nordiska märket Svanen som märker och certifierar byggprodukter såväl som hela hus utifrån ett livscykelperspektiv. Svanen startades av Nordiska ministerrådet 1989 och drivs av det statliga företaget Miljömärkning Sverige AB, vilka även har ansvar för den europeiska miljömärkningen EU-Blomman.<sup>342</sup> Det andra stora miljömärkningssystemet för bostadshus är Miljöbyggnad, vars arbete i stort liknar det för Svanen.

### 6.3.2 Miljömärkning av bostadshus

I Sverige finns det två stora system för miljöcertifiering av bostadshus: Svanen och Miljöbyggnad. Svanen och Miljöbyggnad bedömer en rad olika områden, där miljöbedömningar av byggprodukter spelar en stor roll.

Miljöcertifieringen Miljöbyggnad togs fram år 2005 av Bygga-Bo-Dialogen, med en rad intressenter för att utveckla en hållbar bygg- och fastighetssektor i Sverige.<sup>343</sup> Sedan 2011 hanteras Miljöbyggnad av Sweden Green Building Council (SGBC). Miljöbyggnad är det mest använda miljöcertifieringssystemet för byggnader i Sverige, med över 1 500 certifierade

---

<sup>342</sup> Svanens webbplats, *Svanenmärkta hus – För materialtillverkare* (<https://www.svanen.se/hus/materialtillverka-svanenmarkta-hus/>), hämtad 1 september 2021.

<sup>343</sup> Sweden Green Building Council (2020) *Miljöbyggnad 3.1 – Metodik och Manual Nybyggnad*.



byggnader.<sup>344</sup> Miljöbyggnad har fyra olika betyg: Guld, Silver, Brons och Klassad. En byggnad som erhåller betyget Klassad uppfyller byggreglerna, men för att byggnaden ska få ett högre betyg måste byggnaden överträffa kraven i de föreskrivna BBR.<sup>345</sup>

För att underlätta en certifiering med Miljöbyggnad kan byggherren och andra aktörer använda sig av de existerande miljöbedömningssystemen. På så vis sammankopplas miljöbedömningssystemen med miljöcertifiering av bostäder.

Svanen är det andra stora miljöcertifieringssystemet för bostadshus, men även byggnader som ålderdomshem, skolor och förskolor kan certifieras inom systemet.<sup>346</sup> För att ett bostadshus ska få en Svanenmärkning måste huset uppfylla ett antal obligatoriska krav och få ett antal poäng inom ett antal bedömningsområden. Kraven för Svanenmärkning omfattar bland annat resurseffektivitet och inomhusmiljö, men även styrning av byggprocessen där byggvaror är ett specifikt område. Byggnadsmaterial beaktas utifrån flera delområden, med dokumentation i loggbok, krav på kemiska produkter, krav på byggprodukter samt användning av träprodukter.

Svanen har även vissa specifika krav för en rad individuella byggprodukter såsom vitvaror och sanitetsarmaturer.<sup>347</sup> Det krävs att en produktlista för använda material upprättas och att produkterna finns med i Svanens produktportal. Svanenmärkta byggvaror är automatiskt godkända i produktportalen, men det är inget krav. Om en byggherre eller entreprenör vill använda produkter som inte redan finns listade, måste producenten av produkten kontaktas för registrering i portalen. Liksom för Miljöbyggnad kan miljöbedömningssystemen kopplas till och användas vid processen att erhålla en Svanenmärkning.<sup>348</sup>

### 6.3.3 Kvalitets- och miljömärkningen efterfrågas av marknaden

Intresset för kvalitets- och miljömärka byggvaror har ökat. På många marknader är miljömärkning och certifiering av material viktigt för att kunna konkurrera.<sup>349</sup> För en rad produkter samverkar kvalitets- och miljöarbete då lägre miljöpåverkan kan likställas med en bättre funktion, lägre resursförbrukning och ökad livslängd. Intresset för märkning av bostadshus har ökat de senaste åren. Även om Miljöbyggnad är det vanligaste certifieringssystemet för bostadshus så har efterfrågan på Svanenmärkta hus ökat. År 2019 var exempelvis cirka sju procent av samtliga färdigställda lägenheter Svanenmärkta medan motsvarande siffra för 2014 var under en procent<sup>350</sup> Det är inte ovanligt att företag har som uttalad strategi att miljöcertifiera sitt nybyggda bostadsbestånd. Som exempel har JM och Skanska valt att

---

<sup>344</sup> Sweden Green Building Council webbplats *Statistik* (<https://www.sgbc.se/statistik/>), hämtad 10 december 2021.

<sup>345</sup> Sweden Green Building Council (2020), *Miljöbyggnad 3.1 – Metodik och Manual Nybyggnad* samt Sweden Green Building Councils webbplats, *Certifiera med Miljöbyggnad* (<https://www.sgbc.se/certifiering/miljobyggnad/certifiera-med-miljobyggnad/>), hämtad 1 september 2021.

<sup>346</sup> Nordisk Miljömärkning (2021), *Svanenmärkning av Småhus, flerbostadshus och byggnader för skola och förskola Version 3.13 9 mars 2016 – 31 december 2022*.

<sup>347</sup> Nordisk Miljömärkning (2021) *Svanenmärkning av Småhus, flerbostadshus och byggnader för skola och förskola, Version 3.13 9 mars 2016 – 31 december 2022*, 6 maj 2021.

<sup>348</sup> Nordisk märkning (2021), *Svanenmärkning av Småhus, flerbostadshus och byggnader för skola och förskola*.

<sup>349</sup> Sverige Bygger (2017) *Hur ser de olika branschsegmenten på hållbart byggande, delrapport En jämförelse mellan byggherrar, konsulter, byggare, UE och leverantörer med förord och kommentarer av Peter Åhs, marknadschef hos Sverige Bygger*.

<sup>350</sup> Svanens webbplats, *Statistik över Svanenmärkta hus* (<https://www.svanen.se/hus/statistik-hus/>), hämtad 3 september 2021, 4 266 av totalt 57 678 färdigställda lägenheter.

certifiera och märka samtliga bostadsprojekt med Svanen.<sup>351</sup> Andra byggföretag väljer certifiering enligt Miljöbyggnad och då ofta med krav på en viss betygsnivå.

Allmännyttan ställer ibland krav på att deras flerbostadshus ska miljöcertifieras. I exemplet nedan ses utdrag ur upphandlingsdokument där det ställs krav på att byggnaden ska ha ett specifikt betyg enligt Miljöbyggnad, och ett där krav ställs som nivåkrav men utan certifiering. Byggtreprenören är då den aktör som ska vara ansvarig för utförandet:

Nivå- och certifieringskrav	Nivåkrav utan certifieringskrav
<i>"Projektet skall certifieras enligt Miljöbyggnad silver 3.0. TE svarar för hela certifieringen, inkl. bl.a. planering, utförande och även verifiering, samt tar samtliga kostnader för detta. TE anlitar en energi- och miljöbyggnadssamordnare som följer projektet under produktionen."</i>	<i>"Objektet ska uppnå motsvarande prestanda som Miljöbyggnad nivå silver. Manual ver. 3.0 har tillämpats. Entreprenören skall tillse att beställarens målsättning vad gäller betyg per indikator, se aggregering enligt Miljöprogram, tillämpas och säkerställs under projektering fram till färdigställandet av objektet.  Entreprenören ombesörjer att lämna erforderligt underlag till beställarens miljösamordnare för vidare verifiering av respektive indikator och avsett betyg. Avsteg från varje indikatorbetyg får endast ske eftergodkännande från Beställaren."</i>

Jämfört med byggmaterialbedömningar förekommer certifieringar i en lägre utsträckning i urvalet av undersökta upphandlingar av nya bostadshus. I de 38 offentliga upphandlingar för 2019 och 2020 som Konkurrensverket analyserat påträffas krav på miljö- eller klimatcertifiering av bostäder vid 7 tillfällen, vilket motsvarar cirka 18 procent. Detta innebär att det finns en relativt stor efterfrågan på miljöcertifierade bostadshus inom offentliga upphandlingar av bostadshus. Samtidigt tycks miljökraven främst hanteras genom krav på att byggvarorna ska vara registrerade och ha erhållit ett visst betyg i miljöbedömningssystemen.

Samtidigt som det är viktigt att betona att såväl kvalitets- och miljömärkning som registrering i produktbedömningssystemen är frivilligt och syftar till att stärka bygherrarnas och entreprenörernas möjlighet att göra långsiktiga val i byggprocessen, kan de ha en påverkan på konkurrensen för byggmaterial. En ökad efterfrågan av användning av system för produktbedömningar och certifieringar kan riskera att leda till indirekta begränsningar av konkurrensen med effekten att antalet valbara produkter begränsas om producenter och leverantörer inte ansluter sig till dem i samma utsträckning som efterfrågan på miljöbedömt material ökar. Aktörer som erhållit bedömningar eller certifieringar i systemen har då en konkurrensfördel gentemot övriga aktörer.

<sup>351</sup> JM:s webbplats, Nyheter – Sundare inom miljö i Svanenmärkta byggnader (<https://www.jm.se/om-oss/nyhetsrum/2019/sundare-innemiljo-i-svanenmarkta-byggnader/>), publicerad 10 oktober 2019, och Skanskas webbplats, Miljö och hållbarhet - Svana din nya lya! (<https://bostad.skanska.se/miljo-och-hallbarhet/svanenmarkta-hem>), hämtade 21 september 2021.

## 7 Standardiserade processer

- Standardiserat byggande kan effektivisera inköp av byggmaterial och förbättra konkurrensen inom byggmaterialindustrin.
- Inköp av byggmaterial från ramavtal och större användning av ramavtal för bostäder kan sänka kostnaderna för uppförande av nya bostäder.
- Metoderna för standardiserat byggande finns, men tillämpas inte i så hög utsträckning.
- Enhetliga kommunala tolkningar av lagar och regler skapar förutsättningar för framväxt av en nationell marknad som förbättrar möjligheten för standardiserat och mer effektiviserat bostadsbyggande.
- Nya lagförslag och regelutveckling kan förbättra förutsättningarna för marknaderna att öka standardiseringsgraden i byggande av bostäder.

Kapitlet behandlar frågan om hur konkurrens och prisbildning för byggmaterial kan förbättras, och bidra till lägre kostnader för nya bostäder genom en stärkt bygherreroll.

Förutsättningarna för att förbättra konkurrensen inom byggmaterialindustrin och sänka kostnader för nyproduktion av bostäder genom ökad standardisering och återanvändning av lösningar har uttryckts av branschföreträdare som en av de viktigaste delarna för att förbättra konkurrensen i byggmaterialindustrin. Dagens produktionsorganisation för uppförande av nya bostäder präglas av strukturer i projektform, snarare än processer, vilket kan leda till ineffektiva och fördyrande moment. Detta innebär att viktiga beståndsdelar för bostadsbyggandets kostnader, såsom inköpsmetoder för material, arbetsorganisation, tekniska lösningar, processer för produktion och estetiska utformningar utvecklas för varje enskilt byggprojekt och återanvänds inte nödvändigtvis i nästa projekt.

En processororienterad tillverkning med högre standardiseringsgrad kan i praktiken innebära seriebyggda bostäder med ritningar eller projekteringsunderlag där tidigare lösningar återanvänds, att delar av byggnationen prefabriceras i fabrik, eller att arbetsprocesser präglas av ett industriellt tänk med repetition och lärande. Metoderna för att sänka kostnader för bostadsproduktionen finns redan, men behöver tillämpas i högre omfattning för att skapa konkurrenstryck på byggmaterialindustrin.

## 7.1 Bostadsproduktionen har inslag av ineffektivitet

Uppdelningen av processen vid bostadsbyggande där en huvudentreprenör anlitar en lång kedja underentreprenörer med särskilda specialiseringar är i många fall effektivt för enskilda arbetsmoment och minskar riskerna med övertalighet vid hastiga konjunkturdgångar. Det rör sig bland annat om arkitekter, tekniska konsulter, rörmokare, elektriker, målare och plåtslagare, som i huvudsak arbetar oberoende av varandra. Arbetet organiseras efter funktion, vilket innebär separata och uppdelade moment. Metoden att bygga ett hus tenderar att vara projektorienterad, ibland med otillräcklig hänsyn till hur en del kan påverka andra delar av arbetet.<sup>352</sup>

Fördelen med en projektorienterad och fragmenterad byggmetod är att den skapar flexibilitet, vilket är önskvärt när man som i dag framför allt bygger unika bostadsprojekt efter föränderliga förutsättningar och krav.<sup>353</sup> En elektriker kan till exempel förhållandevis enkelt komma in i ett projekt och utföra sitt arbete utan att på förhand behöva sätta sig in i och förstå byggprojektets helhet. Att produktionen organiseras som projekt är med andra ord att föredra när unika produkter och byggnader med hög variation ska byggas. Av den anledningen anses också projektorganisationen kunna möjliggöra förnyelse och innovation<sup>354</sup>.

I betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* konstaterades dock att: "Varje anpassning leder till en ökad kostnad för slutprodukten".<sup>355</sup> Det förefaller naturligt att så är fallet eftersom enhetskostnaden tenderar att bli högre då det inte går att få skalfördelar i produktionen. Vid tillverkning av en ny produkt är risken dessutom större att byggfel, brister och misstag begås, jämfört med om produkten tillverkats förut. Detta eftersom lärdomar om eventuella problem med en konstruktion från tidigare produktion inte lika lätt kan överföras till nästa. Att flerbostadshus tenderar att uppföras som unika enheter minskar möjligheten att i förväg bedöma omfattningen av kostsamma ÄTA-arbeten. Dessutom är det en utmaning att på ett konstruktivt sätt dra lärdom av de misstag som gett upphov till ÄTA-arbeten i ett projekt, eftersom projektorganisationen och projektet kommer se annorlunda ut vid nästa tillfälle.

### 7.1.1 Potentialen att sänka byggkostnader

Förslag om att den svenska flerbostadshusproduktionen i högre grad bör efterlikna produktionen i övrig tillverkningsindustri är inget nytt. Den statligt tillsatta Byggkostnadsdelegationen ägnar betydande uppmärksamhet åt ett sådant förslag i sitt slutbetänkande från år 2000.<sup>356</sup> När det kommer till det faktiska byggandet har Sverige ur ett historiskt perspektiv genomgått perioder med betydligt mer standardiserat byggande än det senaste decenniet.<sup>357</sup> I litteraturen och debatten förekommer en rad olika benämningar på vad man menar är ett mer processorienterat byggande. I föreliggande rapport har vi valt att benämna arbetssättet som *standardiserat byggande*. Boverket använder i stället begreppet *industriellt byggande*,

---

<sup>352</sup> Se, bl.a. Smart Build Environment (2019) *Att bygga skepp på marken-Bygg 4.0 projektering – Hur principer från skeppsbyggnad kan effektivisera byggbranschen*.

<sup>353</sup> Betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* (SOU 2020:75).

<sup>354</sup> För en diskussion, se Ingemansson, M., Håkansson, H. och Linné, Å. (2016), *Managing renewal in fragmented business networks*. IMP Journal, Vol. 10: 1.

<sup>355</sup> Betänkandet *Bygg och bo till en lägre kostnad* (SOU 2020:75).

<sup>356</sup> Betänkandet *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44).

<sup>357</sup> Se Boverket (2008) *Industriellt bostadsbyggande – koncept och processer*.

och även om benämningarna skiljer sig åt, åsyftar vi samma fenomen som Boverket beskriver i en rapport från 2008:

*Industriellt bostadsbyggande innebär en välutvecklad byggprocess med en genomtänkt organisation för effektiv styrning, beredning och kontroll av ingående aktiviteter, flöden, resurser och resultat med användning av högförädlade komponenter med syfte att skapa maximalt värde för kunderna.<sup>358</sup>*

I praktiken kan det innebära standardiserade bostäder med återkommande ritningar, projektering där tidigare lösningar återanvänds, att delar av byggnationen prefabriceras i fabrik, eller att arbetsprocesser präglas av ett industriellt tänk med repetition och lärande.<sup>359</sup>

Om det traditionella projektorienterade bostadsbyggandet i högre utsträckning blir mer standardiserat kan byggkostnaderna potentiellt sjunka och innovation ske genom processutveckling. Ett processororienterat arbetssätt innebär att produktionen organiseras efter de processer som utgör tillverkningens olika skeden. Processen kännetecknas av en repeterbarhet, där kedjan av aktiviteter i tillverkningen sker gång på gång. När en produkt färdigställs finns samma organisation kvar för produktion av nästkommande produkt. På så vis finns förutsättningar för lärande och systematiskt förbättrande av den produkt som tillverkas.<sup>360</sup>

Processuella arbetssätt är långt ifrån nya koncept och tillämpas i hög grad i traditionell tillverkningsindustri och tjänsteverksamheter över hela världen. Välkända teorier om processuella arbetssätt som ofta implementeras i effektiviseringar av verksamheter är bland annat ett par filosofier som kallas "lean" och "agil" produktion.<sup>361</sup>

Kostnaderna för byggmaterial skulle kunna minska genom användande av mer effektiva inköpsmetoder, eller utnyttjande av alternativa lösningar som bidrar till bättre förutsägbarhet, kontinuerligt lärande och återanvändning av tidigare lösningar genom standardiserat byggande.<sup>362</sup> Ett mer standardiserat byggande framhålls frekvent som ett lösningsförslag i rapporter och utredningar som berör byggandet i Sverige. Det synes även finnas ett antal föreslagna regelförenklingar med syftet att underlätta ett sådant byggande.<sup>363</sup>

Det finns dock skepsis mot standardiserat bostadsbyggande i flera kommuner som delvis härstammar från dåliga erfarenheter från miljonprogrammet. I dag har dock den tekniska utvecklingen och lärande från övrig industri gjort att standardiserat byggande inte behöver betyda låg variation eller likriktad estetik av bostadshusen. Genom att använda färdigtillverkade moduler som kan kombineras på olika sätt när huset sätts ihop kan standardiserat byggande kombineras med flexibilitet och anpassningar av bostadshuset som bättre motsvarar marknadens behov eller kommunens önskemål.<sup>364</sup>

---

<sup>358</sup> Boverket (2008) *Industriellt bostadsbyggande – koncept och processer*, s. 47.

<sup>359</sup> Se betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* (SOU 2020:75).

<sup>360</sup> Boverket (2008) *Industriellt bostadsbyggande – koncept och processer*.

<sup>361</sup> Boverket (2008) *Industriellt bostadsbyggande – koncept och processer*.

<sup>362</sup> Betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* (SOU 2020:75), s. 27.

<sup>363</sup> Se, bl.a. betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* (SOU 2020:75).

<sup>364</sup> Byggnorden (2020), *Kundanpassning i stor skala ger effektivare och mer hållbart byggande*, publicerad 7 april 2020, (<https://www.byggnorden.se/kundanpassning-i-stor-skala-ger-effektivare-och-mer-hallbart-byggande>), hämtad 22 november 2021.

## 7.1.2 Minska antalet mellanhänder

Tidigare utredningar har pekat på att byggherrerollen ofta varit svag, vilket innebär att byggherren ofta varit beroende av externt stöd och entreprenörer i byggprojekt. Därigenom får en svag byggherre inte samma överblick och möjlighet jämfört med en stark byggherre att ifrågasätta underentreprenörers materialval och prissättning.<sup>365</sup>

Byggherrens roll kan stärkas genom att redan innan upphandling av byggtreprenaden veta omfattningen av ingående material och arbete som behövs. Materialet kan därför konkurrensutsättas i inköpet eller inhandlas direkt av tillverkaren och minska antalet mellanhänder som genom materialhantering driver kostnader utan direkt värdeförädlande arbete.

Förutsättningar för att i god tid planera för inköp av material till bostadsproduktion finns bland annat vid avrop från de ramavtal som finns för serieproducerade hus, vilka Sveriges allmännyttan och SKR tillhandahåller. Ramavtalens stora fördel är att de i ett tidigt skede skapar utrymme för planering, och att referensobjekt redan finns för jämförelse av kostnader.

## 7.1.3 Transparens i prissättningen

För byggherren, eller beställaren, innebär ett mer standardiserat byggande minskad osäkerhet kring budgetering, inköp och byggande. Har en lösning tidigare använts, finns en etablerad kunskap om de risker och möjliga utmaningar som är associerade med samma lösning. I praktiken innebär det att risken för fördyrande ÄTA-arbeten, med koppling till konstruktion ovan mark, avtar.<sup>366</sup> Utöver den osäkerhet som omfattningen av ÄTA-arbeten kan bidra med tillkommer även de snedvridna incitamenten med avtal som ersätts enligt löpande räkning och självkostnadsprincipen. System som bidrar till icke-transparenta priser, och hämmar konkurrensen i byggmaterialindustrin kan skapa osäkerhet bland marknadsaktörer. Eftersom löpande räkning efter självkostnadsprincip även är en vanlig debiteringsmodell vid partnering, gäller samma resonemangskedja för denna projektform. Logiken illustreras i figur 39 nedan.

**Figur 39** Osäkerhet i byggprocessen driver kostnader



Källa: Konkurrensverket 2021.

Osäkerheten med ÄTA-arbeten och de kostnader som kan följa dessa kan minska genom standardiserade byggprocesser. Sammantaget bör det leda till lägre kostnader för material och byggkostnader, men även leda till säkrare kostnadskalkyler för byggherrar, färre förtroendeförsvagande avtalsformer och mer transparenta priser.

<sup>365</sup> Statskontoret (2009) *Sega gubbar? En uppföljning av Byggherrens betänkande "Skärpning gubbar!", Rapport 2009:6.*

<sup>366</sup> Förekomsten av ÄTA vid markarbeten bör emellertid vara opåverkad.

#### 7.1.4 Långsiktig planering för effektivare resursanvändning

En av de stora utmaningarna för effektiv resursförvaltning inom byggsektorn är den konjunkturstyrda produktionen som är hög när efterfrågan stiger och låg när efterfrågan sviktar. Beroendet av konjunkturella faser som styr produktionen skapar kostnadstryck uppåt när samma resurser ska användas för produktion av bostäder i högkostnads- och lågkostnadssegmenten. När efterfrågan på bostäder i den privata sektorn är hög och priser på bostäder höga finns mindre resurser att lägga på att delta i upphandlingar för prispressande bostäder, och antalet anbud kan därför förväntas vara lägre under högkonjunkturer. Standardiserat byggande, med lägre byggkostnader som följd, kan göra det lönsamt att även bygga bostäder i lågkonjunktur och minska volatiliteten i bostadsbyggandet.

##### **Tillverkningsledet kan effektivisera produktion och marknadsinträde stimuleras**

Givet att bostadsbyggandet blir jämnare över konjunkturcyklerna kan också en mer stabil orderingång i tillverkningsledet bidra till lägre kostnader. Att producera en vara när fabriken går för fullt kan kosta mer än att producera nästa vara om det finns ledig kapacitet. Långsiktigt stabila orderböcker ger tillverkande bolag signaler om det finns utrymme att expandera verksamheten eller för utländska, alternativa nya tillverkare att träda in och konkurrera.

Implementering och användning av standardiserade produkter, byggsystem och processer kan också minska osäkerheten och bidra till tydligare förväntningar på *hur* och *vad* som ska inhandlas. Standardisering kan bidra till att stärka incitamenten för entreprenörer att undersöka alternativa och mer kostnadseffektiva inköpskanaler, såsom import eller direkta inköp från tillverkare, och därmed minska antalet mellanhänder. Detta torde sammantaget driva utvecklingen mot förbättrad konkurrens.

##### **Distributörer kan effektivisera leveranser av efterfrågat material och minska lager**

En ökad grad av standardisering av bostadsbyggandet skapar större utrymme att förutse vilket material som ska användas och därmed ge incitament att effektivisera inköps- och distributionskanaler för sänkt totalkostnad.

Grossister och leverantörer av byggmaterial torde med ett mer standardiserat byggande kunna få en bättre överblick över vilka produkter som i hög grad motsvarar byggherrarnas ställda krav. I synnerhet finns förutsättningar att utveckla distributionskedjor för typer av produkter med mer utmanande frakt- eller tillverkningsaspekter såsom betongelement eller serietillverkade sammansatta produkter, till exempel säkerhetsdörrar. Kontinuerliga produktionskedjor kan leda till bättre konkurrens, ökad förutsägbarhet och mekanismer för prispress.

Import och direktförsäljning är ytterligare områden som sannolikt skulle kunna utvecklas. I samtal med branschföreträdare har framförts att i synnerhet importen begränsas av små möjligheter att skapa lönsamhet, trots lägre materialpriser i andra länder. Inköp genom import tar längre tid att förhandla och varierande garanti- eller serviceåtaganden kräver längre planeringshorisonter.

## 7.2 Sveriges Allmännyttas exempel på effektiviseringar av bostadsproduktionen

Privata såväl som offentliga byggherrar har drivit på utvecklingen av standardiserat bostadsbyggande och utvecklat relationer med underleverantörer för att förverkliga detta. Sveriges Allmännyttas utveckling av standardiserat byggande handlar främst om de så kallade Kombohusen, vilka är nyckelfärdiga flerbostadshus som uppförs med en på förhand bestämd utformning, som har projekterats och uppförts i flera kommuner.<sup>367</sup>

Kombohusen har upphandlats genom ramavtal av Sveriges Allmännytta för dess medlemsorganisationer. Husen är resultatet av ett arbete som initierades av Sveriges Allmännytta 2010, med syftet att pressa svenska bygghärlor och skapa transparens i byggkostnader. Det första Kombohuset stod klart 2013, och i april 2020 hade 7 909 lägenheter färdigställt, med ytterligare 1 500 lägenheter i Kombohus planerade.<sup>368</sup>

Utöver att använda aktuella ramavtal, kan de allmännyttiga bostadsbolagen också nyttja upphandlingsmodellen Flex vid upphandlingar av bostadshus. Upphandlingsmodellen Flex innebär att allmännyttiga bolag kan nyttja Sveriges Allmännyttas standardiserade upphandlingsunderlag. Ramavtalen är dessutom kopplade till KPI och inte till ett byggindex, i syfte att förhindra okontrollerade kostnadsökningar.<sup>369</sup>

### 7.2.1 Kombohusen upplevs som prisvärda och effektiva lösningar

År 2020 publicerade Sveriges Allmännytta en utvärdering av Kombohusen.<sup>370</sup> Rapporten belyser att vart femte bostadsbolag som svarat på utvärderingens enkät inte hade byggt nya bostäder på mer än 20 år innan de byggde sitt första Kombohus. Som främsta skäl till varför bostadsbolagen valt att inte bygga angavs otillräcklig betalningsförmåga bland konsumenter, höga byggkostnader och avsaknad av behov.

Undersökningen visade vidare att 24 av de 83 uppförda Kombohusen möjliggjort byggande i ett annat läge än de mest attraktiva. Enkätundersökningen fann även att mer än vart tredje bolag tidigare inte kunnat bygga annat än Kombohus i det aktuella området. Vart fjärde bolag uppgav också att Kombohusen möjliggjort bostadsproduktion för bolagets specifika målgrupp.<sup>371</sup>

I enkäten bedömdes Kombohusen ge en besparing om 25 procent jämfört med ordinarie marknadspris. Det största hindret vid byggande av Kombohus var, enligt enkäten, oväntat höga kostnader för markarbeten.

---

<sup>367</sup> Sveriges Allmännytta (2020), *Tio år med Allmännyttans Kombohus – resultat, effekt och påverkan*.

<sup>368</sup> Sveriges Allmännytta (2020), *Tio år med Allmännyttans Kombohus – resultat, effekt och påverkan*.

<sup>369</sup> Sveriges Allmännyttas webbplats, *Upphandlingsmodellen Flex* (<https://www.sverigesallmannnytta.se/nyproduktion/upphandla-med-flex/>), hämtad 20 september 2021.

<sup>370</sup> Sveriges Allmännytta (2020), *Tio år med Allmännyttans Kombohus – resultat, effekt & påverkan*, maj 2020.

<sup>371</sup> Sveriges Allmännytta (2020), *Tio år med Allmännyttans Kombohus – resultat, effekt & påverkan*, maj 2020.



## 7.2.2 Övriga initiativ för ramavtal för bostadshus

Trots Kombohusens goda resultat varierar inställningen till dem. Sveriges Allmännyttas rapport betonar att Kombohusen inte alltid tillfredsställt de önskemål om utformning, gestaltning och tekniska krav som finns lokalt. Det är framför allt kommunala tjänstepersoner, en grupp inom vilken stadsarkitekter ingår, som uttryckt sig kritiskt i intervjuer. En uppfattning bland arkitekter<sup>372</sup> i relation Kombohusen som återkommer i betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad*, är att serietillverkade flerbostadshus, så som de uppförs i dag, innebär att platsen måste anpassas till byggnaden, och inte tvärtom.

Kritiken som förekommit över tid mot alltför standardiserat bostadsbyggande var en anledning till att SKR genom ADDA (tidigare SKR Kommentus) 2016 initierade arbetet med ett eget ramavtal för serietillverkade flerbostadshus vars utformning kunde anpassas efter behov.<sup>373</sup> Avtalet trädde i kraft under första kvartalet 2017 och omfattar köp av flerbostadshus med en uppskattad byggtid på 5 till 11 månader. Husen är arkitektritade och kan avropas efter en färdig mall. Ramavtalet är uppdelat i låga hus om 2–4 våningar och höga hus om 4–5 våningar.<sup>374</sup> Ett annat exempel på serietillverkade bostadshus är de så kallade "Stockholmshusen", som upphandlats gemensamt av Stockholms allmännyttiga bostadsbolag.<sup>375</sup>

## 7.2.3 Ramavtal för såväl material som för färdiga husmodeller kan effektivisera marknaden

I utformandet och upphandlingen av ramavtal för bostadshus kan planering av ingående delar göras noggrant, för att senare nyttjas över tid av många byggherrar. Svårigheten att utforma upphandlingsdokument på ett konkurrensneutralt sätt minskar i och med att de parter som utformar dessa inte har samma frihet att föreskriva material. Konkurrensutsättningen går därmed att effektivisera i såväl val av material som val av utförare.

Avrop från i förväg upphandlade ramavtal vilka enbart avser byggmaterialinköp är också en modell för de byggherrar som inte anser att standardiserade bostadshus är en aktuell väg för dem. Det skulle sannolikt kunna innebära större förutsättningar att dela upp och konkurrensutsätta en entreprenad på utförande- respektive materialinköpsdelar, och därmed minska den misstänksamhet och osäkerhet för oskäliga priser och retroaktiva rabatter som ofta framhålls av branschföreträdare.

Av den undersökning som KKV genomförde 2014 fann man även bland annat att antalet anbudsgivare för ramavtalsupphandlingarna genomförda av Allmännyttan låg något högre än för snittet i branschen. En anledning kan vara att det är lättare att lämna anbud i ramavtal när färre detaljer behöver redovisas och kalkyleras. Det ger upphov till en potential att öka antalet anbudsgivare och förbättrad konkurrens vid upphandlingarna.<sup>376</sup>

<sup>372</sup> Se Arkitekten (2021), *Utmaningen: Hus som passar överallt*, och Sveriges Arkitekter (2021), *Yttrande över remiss av betänkande Bygg och bo till lägre kostnad* – SOU 2020:75., Fi2020/0499430, mars 2021.

<sup>373</sup> Se Arkitekten (2021), *Utmaningen: Hus som passar överallt* (<https://arkitekten.se/nyheter/utmaningen-hus-som-passar-overallt/>), publicerad 22 mars 2021.

<sup>374</sup> Adda:s webbplats, *Våra ramavtal och upphandlingar – Ramavtal "Bostadshus 2016 - Nya Hus"* (<https://www.adda.se/upphandling-och-ramavtal/vara-ramavtal-och-upphandlingar/ramavtal-och-avtalskategorier/bygg-och-fastighet/bostadshus/>), hämtad 22 november 2021.

<sup>375</sup> Se bl.a. Melin Fürst Y. Och Olsson L. (2016) *En fallstudie av projektet Stockholmshusen*, Luleå tekniska universitet.

<sup>376</sup> Konkurrensverket (2015), *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande Anbudskonkurrens och utveckling*. Rapport 2015:2.

## 7.3 Enhetlig nationell marknad en förutsättning för effektivisering av bostadsbyggandet

För att kunna utveckla ett mer standardiserat byggande krävs det inte bara starka byggherrar utan även att det finns en tillräckligt stor marknad med gemensamma spelregler så att det är möjligt att kommersialisera utvecklade lösningar och få avkastning på investerat kapital i produkt- och processinnovation.<sup>377</sup> Tillämpningen av metoder kring serieproduktion kan ge fördelar för såväl privata som offentliga byggherrar då de kan utjämna det informationsunderläge som ofta råder gentemot entreprenörer. Även entreprenörer som specialiserar sig på uppförandet av seriebyggda hus kan öka sin konkurrenskraft genom kortare byggtider och högre kvalitet i arbetet.

Marknaden för bostadsbyggande skiljer sig på många sätt mot andra marknader eftersom stora skillnader i kommunernas agerande gör att den nationella marknaden fragmenteras. Konkret innebär det att skillnader i kommunens agerande kan göra det svårare för byggherrar att använda samma lösning i olika kommuner och att använda standardiserade lösningar för byggande i hela landet.<sup>378</sup> För att hela byggprocessen ska kunna effektiviseras behöver en enhetlig nationell marknad för bostadsbyggande utvecklas.

### 7.3.1 Tolkningar av regelverken och kommunens agerande utgör hinder för standardiserat byggande

Enhetliga tolkningar av lagar och regler lyfts ofta fram som den främsta utmaningen för att öka de standardiserade delarna i bostadsbyggandet. Lokala tolkningar av BBR och PBL gör att förutsättningarna för utvecklingen av standardiserade arbetsätt eller framtagandet av typhus för serietillverkning begränsas. Att kommuner ställer upp särkrav i strid med PBL är fortfarande ett område som uppmärksammas i debatten.<sup>379</sup> Utöver särkrav utgör lokala tolkningar och tillämpning av PBL och BBR hinder för utveckling av standardiserat byggande i Sverige. Hindren som uppstår för byggherrar att utnyttja återvunna lösningar i fler bostadsprojekt eller i olika kommuner begränsas av varierande förutsättningar i landet. Den effektivisering av planprocessen som skett i flera avseenden kan då inte fullt tas tillvara.

Sveriges Allmännyttan är en av flera branschföreträdare som efterfrågat en fortsatt utveckling av regelverket och kommunernas agerande för att förbättra förutsättningarna för standardiserat bostadsbyggande och konkurrens.<sup>380</sup> Några av de förändringar som allmännyttan efterfrågat är att detaljplanerna ska innehålla färre detaljer och särkrav för att minska tidsåtgången och öka flexibiliteten. Efterfrågan finns också för att kommunerna ska underlätta för ett standardiserat byggande i markanvisnings- och detaljplaneprocesserna, samt att det ska finnas ett nationellt typgodkännande av standardiserade hus- och byggsystem.

---

<sup>377</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

<sup>378</sup> Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

<sup>379</sup> Se bl.a. Byggindustrin (2021), *Politiska partierna överens: "Kommunala särkrav hämmar byggandet*, 13 september 2021, Timbro webbplats (2021), *Kommunpolitikerna som hittar på egna regler*, Ljungberg L. 20 juli 2021 (<https://timbro.se/smedjan/kommunpolitikerna-som-hittar-pa-egna-regler/>), hämtad 22 november 2021, Svenskt Näringslivs webbplats (2019), *Byggregler: Tjänstemännens tolkningar retar hustillverkare*, november 2019 ([https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/norrboten/byggregler-tjanstemannens-tolkningar-retar-hustillverkare\\_1138241.html](https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/norrboten/byggregler-tjanstemannens-tolkningar-retar-hustillverkare_1138241.html)), hämtad 22 november 2021 och Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Rapport 2018:7.

<sup>380</sup> Dagens Nyheter (2021) DN Debatt. "Sänkta byggkostnader viktigt för att få fler hyresrätter", 3 juli 2021.

Vidare pekar Sveriges Allmännyttan på att kommunerna inte bör föreskriva vissa material för att uppnå klimatmål då sådana kan utesluta byggmaterialtillverkare, leverantörer och entreprenörer som valbara alternativ, vilket påtagligt riskerar att försämra konkurrensen och att öka byggmaterialpriserna. Att allmännyttan, som trots allt ägs av kommunerna, efterfrågar förändring i kommunernas arbete och planprocess indikerar tydligt att det finns en stor potential för att underlätta standardiserat byggande.

Konkurrensverkets utredning visar också att liknande synpunkter framförs av privata bostadsbolag och byggherrar för att kunna utveckla ett mer effektivt bostadsbyggande till rimliga kostnader. Uttryckligen innebär det ett behov av förändringar på området där skalfördelar och effektivitet kan uppnås genom den förutsägbarhet enhetliga lagtolkningar i samtliga kommuner kan bidra med. Byggherrarnas beroendeställning gentemot kommunen kan göra det svårt att driva frågan att kommunerna har krav som skulle kunna ifrågasättas enligt PBL.

### 7.3.2 Vad görs för att effektivisera marknaden för bostadsbyggande

Reformarbetet med att skapa en enhetlig och förutsägbar byggmarknad har pågått länge. Förbudet mot att kommuner ska kunna ställa tekniska särkrav i byggprocesser utöver det som uppställs i PBL och BBR, förefaller ha haft effekt i vissa kommuner men problemet har således kvarstått i många andra.<sup>381</sup> Arbetet med att begränsa kommunernas uppställande av särkrav har bedrivits i form av informationsinsatser, bland annat av myndigheter och branschorganisationer.<sup>382</sup>

I betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* berördes frågan om särkrav och hur dessa hindrar byggandet av serieproducerade hus, men presenterade inget förslag för att komma till rätta med problemen som dessa ger upphov till. Utredningen gjorde dock bedömningen att det fanns behov av att kommunerna har mer enhetlig kontroll av de tekniska egenskapskraven för att underlätta standardiserat byggande. Även bedömningen att det största hindret mot standardiserat byggande är negativa attityder i kommunerna som inte kan förändras av lagstiftningen utan kräver spridning av goda exempel, lyftes fram som en förklaring till det begränsade användandet av standardiserade bygglösningar.<sup>383</sup>

Kommittén för modernare byggregler betonade att skilda tolkningar av PBL och BBR bidrar till otydlighet och att förutsättningarna kan skilja sig mellan kommuner och försvårar standardiserat byggande och innovation. I utredningen pekade byggherrar på att det finns ett behov av ökad tydlighet i PBL och BBR för att minska kommunernas möjligheter att göra lokala tolkningar av regelverken. I en omfattande enkätundersökning som Kommittén genomförde visade att såväl kommuner som byggherrar ansåg att otydliga och ibland konflikterande föreskrifter var de främsta orsakerna till olika tolkningar av PBL och BBR. Kommittén presenterade en rad förslag som innefattade bland annat omfattande reformering av PBL.<sup>384</sup>

---

<sup>381</sup> Betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75).

<sup>382</sup> Se bl.a. Byggföretagens webbplats, *Kommunala särkrav* (<https://byggforetagen.se/vara-fragor/kommunala-sarkrav/>), hämtad 20 november 2021 och Konkurrensverkets *Kommunala särkrav begränsar byggandet – vad kan vi göra?*-seminarieserie hösten 2018.

<sup>383</sup> Betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, (SOU 2020:75).

<sup>384</sup> Betänkanden *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68).

Kommittén föreslog också instiftandet av en ny myndighet i form av en "Byggkravsnämnd" som ska göra förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk, för att minska kommunala särtolkningar av regelverken. Flera remissinstanser var positiva till förslaget med en Byggkravsnämnd, eftersom en sådan myndighet skulle kunna bidra till en mer enhetlig marknad och underlätta standardiserat byggande.<sup>385</sup> Flera remissinstanser var dock negativa då de bland annat ansåg att förslaget inte var tillräckligt väl utrett ur såväl organisatoriskt som rättsligt perspektiv, att det skulle kunna begränsa kommunernas styrning av bostadsbyggandet samt att det skulle ge upphov till nya problem i kommunernas handläggning.<sup>386</sup> Regeringen valde att inte gå vidare med Kommitténs förslag om Byggkravsnämnd.<sup>387</sup>

Samtidigt som Kommitténs arbete pågick fick Boverket i uppdrag av regeringen att göra en översyn av bygg- och konstruktionsreglerna. Boverket har, vilket beskrivits ovan, tagit fram en ny regelmodell som utgör grund för en pågående process med att ta fram ett förenklat och mer konsekvent byggregelverk.<sup>388</sup> Boverkets arbete med att utveckla bygg- och konstruktionsreglerna är mycket omfattande och syftar till att hantera många av de problem som uppmärksammats i tidigare utredningar.

Ett ytterligare steg som vidtagits för att skapa en mer enhetlig marknad för bostadsbyggande är regeringens förslag som möjliggör för byggherren att använda *certifierat byggprojekteringsföretag* inför bygglov och startbesked.<sup>389</sup> Lagförslaget syftar till att minska möjligheterna för kommunala särtolkningar av PBL och BBR, för att på så sätt öka förutsägbarheten i byggprocesserna och bidra till att skapa en mer enhetlig nationell marknad.

Ett certifierat byggprojekteringsföretag ska ha kunskap att bedöma om en byggnad möter kraven på ändamålsenlighet, tillgänglighet och de tekniska egenskapskraven. Om en byggherre använder ett sådant företag i projekteringen ska kommunens byggnadsnämnd inte beakta och pröva dessa krav i bygglovsprocessen. Förslaget innebär dock inte att byggnadsnämnden förlorar möjligheten till kontroll under byggskedet och tillsyn i efterhand. Vidare påverkar det inte byggnadsnämndens möjlighet att bedöma frågor som berör utformning, placering och färg- och materialverkan.

Enligt lagförslaget är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska ställa krav på vad som krävs för att bli ett certifierat projekteringsföretag. Framför allt anses lagförslaget underlätta för byggherrar som uppför hus med hög prefabriceringsgrad.

Förslaget förväntas också minska förekomsten av den osäkerhet som lokala särtolkningar av PBL och BBR kan ge upphov till, vilket Konkurrensverket ser positivt på, då det kan skapa förutsättningar för en enhetlig marknad för bostadsbyggande och öka omfattningen av standardiserat bostadsbyggande.<sup>390</sup>

---

<sup>385</sup> Se bl.a. och Installationsföretagen (2020) Remissyttrande om betänkandet *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68).

<sup>386</sup> Se bl.a. Boverket (2020), *Yttrande över betänkandet Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*, SOU 2019:68, Göteborgs Stad (2020), *Yttrande gällande betänkandet Modernare byggregler* (SOU 2019:68) och Kiruna kommun (2020), *Remissvar angående betänkande SOU 2019:68 Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (dnr Fi2019/04318/BB).

<sup>387</sup> Lagrådsremissen *Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbart byggprocess*, 16 september 2021.

<sup>388</sup> Boverket (2020), *Möjligheternas byggregler Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*, Rapport 2020:31.

<sup>389</sup> Lagrådsremissen *Certifierade byggprojekteringsföretag – en mer förutsägbart byggprocess*, Stockholm 16 september 2021.

<sup>390</sup> Se bl. a. Boverket (2017) *Boverkets rapport En mer förutsägbart byggprocess. Förenklad kontroll av serietillverkade hus* (Rapport 2017:23) N2016/05609/PBB, och Konkurrensverkets remissvar dnr 576/2017.

## 8 Konkurrensverkets möjligheter att ingripa för att förbättra konkurrensen

- Konkurrensverket har begränsade möjligheter att utreda och ingripa mot konkurrensproblem som är branschomfattande eller har att göra med marknadens struktur snarare än enskilda aktörers agerande.
- Nuvarande regler om möjligheten att ingripa mot skadliga företagskoncentrationer riskerar i vissa fall att inte kunna tillämpas på förvärv som inte är anmälningspliktiga.
- Konkurrensverket ser att det finns ett utredningsbehov för anpassning av det befintliga konkurrensregelverket för att effektivt kunna arbeta för väl fungerande marknader.

Kapitlet behandlar översiktligt Konkurrensverkets tillsynsverksamhet inom konkurrensområdet och ett antal inbyggda begränsningar som finns i det nuvarande konkurrensrättsliga regelverket. Den tar även upp frågan om behovet av kompletterande verktyg eller regler för att säkerställa utvecklingen av effektiv konkurrens. Utgångspunkten i denna diskussion är de möjligheter som vissa andra europeiska konkurrensmyndigheter har att ingripa mot konkurrensskadliga beteenden och marknadsstrukturer.

### 8.1 Konkurrensverkets arbete – konkurrenslagens förbud och regler om företagskoncentrationer

Konkurrensverket bedriver tillsynsverksamhet med stöd av konkurrenslagen (2008:579) och upphandlingslagarna. Konkurrensverket har även ett konkurrensfrämjande uppdrag, bedriver internationellt arbete och stöder forskning inom konkurrens och upphandling.<sup>391</sup> Konkurrensverket kan således verka för effektiv konkurrens och upphandling dels genom tillsynsverksamheten, dels genom att i det konkurrensfrämjande arbetet lämna förslag på regelreformer, konkurrensutsättning och beteendeförändringar för att förbättra konkurrensen på olika marknader.

Konkurrenslagen är baserad på EU:s konkurrensregler och innehåller två grundläggande förbud. Det ena är förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten i 2 kap. 1 § konkurrenslagen, vilket motsvaras av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det andra är förbudet för företag att missbruka sin dominerande ställning 2 kap. 7 § KL, vilket motsvaras av artikel 102 EUF-fördraget. Företag som är verksamma i Sverige måste följa EU:s konkurrensregler och Konkurrensverket är skyldigt att tillämpa EU:s konkurrensregler om konkurrensbegränsningen påverkar handeln mellan Sverige och andra medlemsländer i EU.<sup>392</sup>

<sup>391</sup> Konkurrensverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket och de årliga regleringsbrev.

<sup>392</sup> Rådets förordning av (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (81 och 82 heter numera 101 respektive 102 i EUF-fördraget).

Konkurrenslagen innehåller även regler om kontroll av vissa företagsförvärv eller samgåenden, så kallade företagskoncentrationer. Härutöver finns det regler i 3 kap. 27 § konkurrenslagen som tar sikte på offentliga aktörers säljverksamhet. Sådana aktörer kan förbjudas att bedriva sin säljverksamhet på sådant sätt att det hämmar eller snedvrider konkurrensen. Reglerna baseras inte på EU-rätten utan är specifika för Sverige.<sup>393</sup>

### **Konkurrensbegränsande samarbeten**

Förbjudna konkurrensbegränsande samarbeten kan vara såväl horisontella som vertikala samarbeten och avtal som hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen och därigenom försämrar marknadernas funktion. Förbjudna horisontella samarbeten är olika former av samarbeten mellan konkurrenter avseende exempelvis affärskänslig information, priser och uppdelning av marknaden, vilka skadar konkurrensen. Förbjudna vertikala avtal är samarbeten mellan aktörer i olika led i leveranskedjan, vilka begränsar endera partens möjlighet att fritt agera och konkurrera på sin marknad och som skadar konkurrensen. De flesta vertikala avtal begränsar inte konkurrensen utan ökar de samverkande företagens effektivitet och är positiva för ekonomin. Vertikala avtal som däremot kan begränsa konkurrensen är till exempel sådana där olika villkor tillämpas för liknande transaktioner eller där det förekommer olika former av exklusivitetsvillkor. För att vertikala avtal ska få negativa effekter på konkurrensen krävs det i de flesta fall att minst ett led har relativt hög marknadsstyrka. Vertikala avtal mellan parter vars marknadsandel båda understiger 30 procent presumeras vara konkurrensfrämjande och är därför undantagna enligt det vertikala gruppundantaget.<sup>394</sup> Detta gäller dock inte särskilt allvarliga begränsningar som vertikal prisstyrning och förbud för en aktör att sälja produkter utanför ett tilldelat geografiskt område eller kundgrupp, vilka i regel är förbjudna oavsett företagens marknadsandel.

### **Missbruk av dominerande ställning**

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning är riktat mot aktörer med marknadsstyrka som genom sitt agerande kan hämma och begränsa konkurrensen. Med dominerande ställning avses att ett företag har så stark marknadsställning att det kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna.<sup>395</sup> En hög marknadsandel är en indikation på dominans, men även andra omständigheter beaktas, till exempel företagets finansiella styrka och om det är vertikalt integrerat, liksom om det finns hinder för konkurrenter att träda in och expandera på marknaden. En marknadsandel överstigande 50 procent kan medföra en presumtion för dominans. Ett företag med dominerande ställning har ett särskilt ansvar för att inte hämma en effektiv konkurrens på marknaden.<sup>396</sup>

Förfaranden som kan utgöra missbruk av dominerande ställning är exempelvis underprisättning som syftar till att eliminera konkurrenter, vilket innebär att dominanten säljer produkter under produktionskostnaden. Det kan också handla om exklusivitetsvillkor och lojalitetskapande rabatter, vilka utestänger mindre konkurrenter från att kunna konkurrera om kunder, eller att dominanten vägrar leveranser av produkter eller tjänster som utgör nödvändiga insatsvaror för att verka på en marknad. Även förfaranden som överprissättning och oskäliga avtalsvillkor kan utgöra missbruk av dominerande ställning.

---

<sup>393</sup> Finland har också liknande regler.

<sup>394</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfarande, och Europeiska unionens officiella tidning (2010) Riktlinjer om vertikala begränsningar (2010/C 130/1), p.23.

<sup>395</sup> Mål C-27/76 *United Brands mot kommissionen*, p. 65, och prop. 2007/08:135.

<sup>396</sup> Se bl.a. mål 322/81 *Nederlandsche Banden Industrie Michelin mot kommissionen (Michelin I)*, p. 57.

## **Åtgärder mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning**

Om ett företag bryter mot något av förbuden i konkurrenslagen kan det drabbas av olika sorters sanktioner.

Vad gäller pågående förfaranden kan Konkurrensverket ålägga ett företag att upphöra med överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Ett sådant beslut innefattar vanligen beteendemässiga åtgärder, till exempel att inte längre tillämpa vissa avtalsvillkor eller rabatter, men kan sedan den 1 mars 2021 även innefatta strukturella åtgärder som att avyttra en del av företaget.<sup>397</sup> Det är dock bara det agerande som utgör en överträdelse av något av förbuden i konkurrenslagen som Konkurrensverket kan ingripa mot.

Konkurrensverket kan även besluta att ett företag som överträtt förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning ska betala konkurrens-skadeavgift. Avgiften kan som mest vara 10 procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår.

En annan möjlig sanktion är att personer i företagets ledning kan få näringsförbud om de har deltagit i en kartell. Det finns också möjlighet för den som drabbats av en överträdelse att kräva skadestånd.

## **Kontroll av företagskoncentrationer**

Konkurrensverkets möjlighet att utreda och bedöma om företagskoncentrationer kan utgöra problem för en väl fungerande konkurrens är en central del av myndighetens verksamhet. En företagskoncentration i KL:s mening uppstår när kontrollen av företag varaktigt förändras, till exempel när ett företag köper ett annat (förvärv), eller när två företag går samman (fusioner). Med kontroll menas att någon har ett så stort inflytande att den kan bestämma över företaget, till exempel genom att äga mer än hälften av rösträttigheterna i ett aktiebolag.

Företagskoncentrationer där parternas omsättning överstiger vissa omsättningsbaserade tröskelvärden ska anmälas till och prövas av Konkurrensverket innan de får genomföras.<sup>398</sup> Antalet anmälda koncentrationer har under senare år legat kring 70–80 per år, men har under 2021 ökat kraftigt och fram till början av december hade över 120 koncentrationer anmälts.

Företagskoncentrationer som prövas av Konkurrensverket, och som leder till påtaglig skada på konkurrensen inom hela landet eller en avsevärd del av det, ska förbjudas. Konkurrensverket kan lämna en företagskoncentration utan åtgärd om företaget går med på eller frivilligt föreslår att genomföra åtgärder som undanröjer företagskoncentrationens skadliga effekter på konkurrensen. De flesta koncentrationer som prövas av Konkurrensverket lämnas utan åtgärd.

---

<sup>397</sup> Prop. 2020/21:51, *Konkurrensverkets befogenheter*, s. 98 ff.

<sup>398</sup> Över vissa andra tröskelvärden ska koncentrationer i stället anmälas till Europeiska kommissionen och i de fallen görs ingen anmälan till Konkurrensverket. Det finns också situationer när prövningen av koncentrationer kan flyttas (hänskjutas) från Konkurrensverket till kommissionen eller vice versa.

## 8.2 Behov av kompletterande regler för att effektivt åtgärda konkurrensproblem

Som beskrivits ovan vilar det konkurrensrättsliga regelverket på de två förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten, missbruk av dominerande ställning och på kontroll av företagskoncentrationer.<sup>399</sup> Det konkurrensrättsliga regelverket har visat sig vara flexibelt och tillsynen har över tiden utvecklats och anpassats till nya affärsmodeller och skiftande marknadsförhållanden. Tillsyn med stöd av de befintliga konkurrensreglerna kan dock inte lösa alla konkurrensproblem på en marknad. Det konkurrensrättsliga regelverket har också ett antal inbyggda begränsningar, och det är inte alltid möjligt att med stöd av de befintliga konkurrensreglerna fullt ut, eller på ett effektivt sätt, åtgärda ett konkurrensproblem. Vissa typer av problem kan även falla helt utanför tillämpningsområdet för konkurrensreglerna. Vad gäller företagskoncentrationer finns också situationer när potentiellt skadliga förvärv inte blir föremål för prövning av konkurrensmyndigheter.

### **Nya verktyg behövs för korrigerande av konstaterade eller befärade konkurrensproblem**

Det finns flera skäl som talar för att de två förbuden i konkurrenslagen behöver kompletteras med ett regelverk för att komma till rätta med konkurrensproblem på vissa marknader. Med det befintliga regelverket kan Konkurrensverket endast utreda och ingripa mot *förfaranden* som omfattas av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Det innebär att konkurrensbegränsande *marknadsstrukturer* principiellt inte omfattas av dessa förbud. Utredningar om potentiella överträdelser av konkurrensreglerna omfattar dessutom bara de företag som misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse och inte alla företag inom en viss marknad eller bransch. Om konkurrensproblemet omfattar en hel marknad kan det innebära att Konkurrensverket behöver utreda dessa företag i ett flertal ärenden. Ensidiga förfaranden är dessutom bara förbjudna om det aktuella företaget har en dominerande ställning. Det innebär att till exempel rabatter som icke-dominerande företag tillämpar faller utanför missbruksbestämmelsen och det går då i regel inte heller att ingripa enligt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten. Också under vissa andra förutsättningar, exempelvis då vertikala begränsningar som t.ex. lojalitetsskapande rabattavtal är undantagna enligt det vertikala gruppundantaget<sup>400</sup>, saknas i praktiken möjlighet för Konkurrensverket att på ett ändamålsenligt sätt ingripa mot samtliga företag på en marknad, även om det vore gynnsamt för konkurrensen om samma regler gällde för alla dessa företag.

När Konkurrensverket ingriper mot ett konkurrensbegränsande förfarande, ska åläggandet att upphöra med överträdelsen utformas så att det ifrågasatta förfarandet upphör. Det innebär att Konkurrensverket har begränsade möjligheter att utforma ålägganden som är framåtsyftande eller som i detalj föreskriver hur företag ska undanröja ett förfarande som konstaterats strida mot något av förbuden i konkurrenslagen.

---

<sup>399</sup> Den svenska konkurrenslagen innehåller även regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som innebär att staten, kommuner och regioner kan förbjudas att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen.

<sup>400</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden, samt lag (2008:581) om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal.



Flera länder har infört, eller överväger att införa, kompletterande verktyg som deras konkurrensmyndighet kan använda för att åtgärda konkurrensproblem som inte kan angripas med de "traditionella" förbuden i konkurrenslagstiftningen. På senare tid har behovet av kompletterande regler uppmärksammats ytterligare på grund av problem som identifierats på digitala plattformsmarknader, men enligt Konkurrensverkets bedömning är behovet inte isolerat till just digitala marknader. Konkurrensproblem som är hänförliga till marknaders struktur förekommer även på andra marknader än de digitala plattformsmarknaderna. Dessutom talar det ökade inslaget av digitalisering på i stort sett alla marknader, liksom framtida gränsdragningssvårigheter, för att kompletterande konkurrensrättsliga verktyg bör vara horisontella, det vill säga inte sektorsspecifika.

Mest känt av kompletterande konkurrensverktyg är kanske Storbritanniens så kallade Market Investigation-instrument, som ger den brittiska konkurrensmyndigheten Competition and Markets Authority (CMA) möjlighet att undersöka en marknad för att bedöma om konkurrensen fungerar väl och vid behov vidta åtgärder.<sup>401</sup> Fokus är då på hela marknaden och på att hitta orsakerna till konkurrensproblemen. Orsakerna kan vara andra än enskilda företags beteenden, till exempel att marknaden kännetecknas av oligopol som gör det enkelt för företag att följa varandras beteende utan att bryta mot konkurrensreglerna. Konkurrensproblem kan också bero på att det förekommer inträdeshinder eller att kunderna saknar tillräcklig information för att göra rationella val. När problemen har identifierats kan CMA vidta en eller flera åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt. Det kan då röra sig om förbättrad information till kunder, minskad transparens för att försvåra samordning mellan företag eller – om så krävs – mer ingripande åtgärder som att företag måste avyttra delar av sin verksamhet. CMA har med hjälp av sitt verktyg analyserat och vidtagit åtgärder inom flera vitt skilda branscher, bland annat betong och cement.<sup>402</sup>

Även den isländska konkurrensmyndigheten har ett verktyg liknande det brittiska. I augusti 2021 presenterade den danska regeringen ett initiativ om att införa ett nationellt marknadsundersökningsverktyg inspirerat av de brittiska och isländska erfarenheterna.<sup>403</sup> Verktuget är tänkt att ge den danska konkurrensmyndigheten möjlighet att ingripa mot konkurrensproblem mot vilka nuvarande konkurrensregler inte är tillräckligt effektiva, och även för att motverka uppkomsten av monopol.

Konkurrensverket har tidigare framfört att ett arbete bör inledas för att undersöka behovet och utformningen av ett kompletterande flexibelt svenskt regelverk.<sup>404</sup> Analysen av konkurrensen i byggmaterialindustrin som redovisas i den här rapporten ger ytterligare stöd för Konkurrensverkets uppfattning om att ett sådant arbete bör inledas. De konkurrensproblem som branschen lider av och som identifieras i denna rapport är delvis sådana som har att göra med marknadens struktur snarare än enskilda aktörers agerande.

---

<sup>401</sup> Se information på Storbritanniens regerings webbplats, *How the CMA investigates competition and consumer issues – Markets* (<https://www.gov.uk/government/collections/how-the-cma-investigates-competition-and-consumer-issues#markets>), hämtad 20 november 2021.

<sup>402</sup> Se information på Storbritanniens regerings webbplats, *Competition and Markets Authority cases - Aggregates, cement and ready-mix concrete market investigation* (<https://www.gov.uk/cma-cases/aggregates-cement-and-ready-mix-concrete-market-investigation>), hämtad 20 november 2021.

<sup>403</sup> Erhvervsministeriet, *Tech-giganter: mere retfærdig konkurrence og bedre forbrugerbeskyttelse*, augusti 2021, s. 9, (<https://em.dk/media/14230/udspil-om-tech-giganter.pdf>).

<sup>404</sup> Konkurrensverket, *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige*, Rapportserie 2021:1, och *Konkurrens och tillväxt inom e-handeln*, Rapportserie 2021:3.

### **Företagskoncentrationer som inte är anmälningsskyldiga kan vara konkurrensskadliga**

Konkurrensverkets möjlighet att utreda företagsförvärv begränsas av de två tröskelvärden som uppställs 4 kap. 6 § konkurrenslagen. Det första tröskelvärdet anger att den sammanlagda omsättningen i Sverige för de sammangående företagen ska överstiga 1 miljard kronor. Det andra tröskelvärdet anger att minst två av de sammangående företagen var och ett ska i Sverige omsätta minst 200 miljoner kronor. Om båda tröskelvärdena uppnås är koncentrationen anmälningsskyldig. Om det första tröskelvärdet är uppfyllt, men inte det andra, har Konkurrensverket enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen möjlighet att begära in en anmälan av koncentrationen för prövning om det föreligger särskilda skäl. De sammangående företagen har också möjlighet att frivilligt anmäla förvärvet för prövning om första tröskelvärdet på 1 miljard kronor är uppfyllt.

Det första tröskelvärdet är alltså gränsen för om Konkurrensverket alls ska kunna utreda koncentrationen, medan även det andra tröskelvärdet ska vara uppfyllt för att koncentrationen ska vara anmälningsskyldig.

Möjligheten att pröva förvärv som inte är anmälningsskyldiga har använts flera gånger, även inom byggindustrin. Ett exempel är läsföretaget Assa Sverige AB:s (Assa) planerade förvärv av grossisten Prokey AB. Förvärvet var inte anmälningsskyldigt men mot bakgrund av Assas mycket starka ställning i såväl tillverkar- som grossistledet var det påkallat av särskilda skäl att ålägga Assa att anmäla koncentrationen. Konkurrensverkets utredning visade att koncentrationen var ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens, och Konkurrensverket yrkade att Stockholms tingsrätt skulle förbjuda förvärvet. Assa valde då att inte fullfölja köpet av Prokey.<sup>405</sup>

Ett exempel på en frivillig anmälan rörde grossistföretaget Ahlsell. Konkurrensverket kunde i september 2017 – efter en fördjupad undersökning – lämna Ahlsell Sverige AB:s förvärv av tillgångar i ViaCon AB utan åtgärd.<sup>406</sup> Strax efter valde Ahlsell att frivilligt anmäla Ahlsell Sverige AB:s förvärv av Proffsmagasinet Svenska AB, som inte var anmälningsskyldigt. Även den koncentrationen kunde lämnas utan åtgärd efter att Konkurrensverket utrett förvärvet.<sup>407</sup> Sedan 1997 har 20 företagskoncentrationer som inte varit anmälningsskyldiga frivilligt anmälts till Konkurrensverket, och i 6 fall har Konkurrensverket ålagt företag att anmäla förvärv.<sup>408</sup> Att Konkurrensverket har behövt ålägga företag att anmäla förvärv, som i de flesta fallen dessutom krävt fördjupade undersökningar, visar att inte alla aktörer använder sig av möjligheten att frivilligt anmäla förvärv för att på så sätt aktivera tidsfristerna för Konkurrensverkets prövning och få besked om koncentrationen kan genomföras.

---

<sup>405</sup> Konkurrensverket, dnr 437/2013.

<sup>406</sup> Konkurrensverket, dnr 383/2017.

<sup>407</sup> Konkurrensverket, dnr 651/2017.

<sup>408</sup> Konkurrensverket (2021) *Ålägganden att anmäla och frivilliga anmälningar*, [https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/konkurrens/ovriga-dokument/publicerat\\_31\\_augusti\\_2021.Förteckningen\\_över\\_frivilliga\\_anmälningar\\_är\\_dock\\_inte\\_fullständig\\_och\\_fler\\_ärenden\\_kan\\_ha\\_inkommit\\_sedan\\_möjligheten\\_till\\_åläggande\\_respektive\\_frivillig\\_anmälan\\_infördes\\_1997](https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/konkurrens/ovriga-dokument/publicerat_31_augusti_2021.Förteckningen_över_frivilliga_anmälningar_är_dock_inte_fullständig_och_fler_ärenden_kan_ha_inkommit_sedan_möjligheten_till_åläggande_respektive_frivillig_anmälan_infördes_1997).

Trots möjligheten för Konkurrensverket att begära in en anmälan, och för företag att frivilligt anmäla koncentrationer, finns det en risk att konkurrensbegränsande förvärv som är prövningsbara likväl kan komma att genomföras utan en prövning. Om till exempel ett företag med en omsättning som överstiger 1 miljard kronor köper ett företag vars omsättning i Sverige understiger 200 miljoner kronor, behöver förvärvet inte anmälas till Konkurrensverket, inte ens om något av företagen redan skulle ha en dominerande ställning. Företag med höga marknadsandelar som köper mindre företag kan därför öka sin marknadsandel genom att köpa flera mindre aktörer, och därmed undgå den förvärvs-prövning som hade varit aktuell vid förvärv av ett företag med högre omsättning.

Visserligen kan Konkurrensverket, om det föreligger särskilda skäl, i ett sådant fall enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen begära att koncentrationen anmäls. Det förutsätter dock att Konkurrensverket har kännedom om affären så att en anmälan kan begäras in. För att effektivt kunna ingripa mot en skadlig koncentration behöver Konkurrensverket dessutom få kännedom om koncentrationen i god tid eftersom det kan vara komplicerat att ingripa när företagen redan har hunnit integrera sina verksamheter. Dessutom får ett förbud eller åläggande enligt konkurrenslagen inte meddelas senare än två år efter att koncentrationen uppkom.

Möjligheten att begära att icke-anmälningspliktiga koncentrationer ska anmälas har även några andra europeiska konkurrensmyndigheter. Problemet med att i tid få kännedom om förvärv har i Norge och Island lösts genom att deras nationella konkurrensmyndigheter kan ålägga företag en skyldighet att informera myndigheten om alla förvärv de är involverade i oavsett om förvärven är anmälningspliktiga.<sup>409</sup> På så sätt får konkurrensmyndigheten kännedom om förvärv för att i tid bedöma om de bör prövas av myndigheten innan de genomförs och i så fall begära att de anmäls. Här kan nämnas att norska Konkurransetilsynet bland annat har ålagt flera företag verksamma inom olika delar av byggindustrin, som lås och betong, en sådan informationsskyldighet.<sup>410</sup> En informationsplikt vad gäller förvärv är för övrigt också något som kommissionen föreslagit ska gälla för stora digitala plattformar.<sup>411</sup> Konkurrensverket ser ett behov av att kunna ålägga företag informations-skyldighet om förvärv i Sverige för att kunna identifiera, och vid behov pröva, förvärv av mindre företag i redan koncentrerade branscher. För att det ska vara möjligt krävs en komplettering av det befintliga regelverket i konkurrenslagen.

---

<sup>409</sup> Se de nordiska konkurrensmyndigheternas memorandum (2020), *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities*, s. 13–16.

<sup>410</sup> Se information på Konkurransetilsynets webbplats, (*Opplysningsplikt for særskilde marknader*, <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/opplysningsplikt-for-saerskilde-marknader/>) hämtad 20 november 2021.

<sup>411</sup> Artikel 12 förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader), COM/2020/842 final.



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Telefon* 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)