

Konkurrensaspekter på e-kronan

Mats Bergman*

Författaren är professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola.

I denna artikel utvärderas om införandet av en e-krona kan motiveras med hänvisning till marknadsmakt och bristande konkurrens på betalningsmarknaderna. Här argumenteras för att en e-krona skulle i) öka konkurrensen inom flera banktjänstemarknader genom att underlätta köp av tjänster från flera olika leverantörer, ii) avsevärt underlätta reglering genom en kombination av statligt ägande av en kritisk resurs och vertikal separation samt iii) bidra till att förhindra en situation där en internationell privat digital valuta också etableras som en de facto-valuta för inhemska betalningar.

Ett viktigt argument är att vanlig ekonomisk reglering är komplex och att statligt ägande av viktig flaskhalsinfrastruktur i kombination med mindre långtgående reglering är ett bra alternativ. En högre grad av flexibilitet och kontroll och ett minskat behov av omfattande reglering kommer sannolikt att kompensera för den eventuellt lägre effektiviteten hos statligt ägda enheter. Dessutom skulle Riksbanken kunna skapa likvärdiga konkurrensvillkor och lika tillträde för olika typer av betaltjänstleverantörer. Att ge upp den statliga kontrollen över en kritisk resurs – sedlar och mynt i cirkulation – är dessutom en process som av politiska och rättsliga skäl skulle vara svår att vända.

1 Inledning

Sverige har haft en exceptionellt snabb nedgång i sedelanvändningen för betalningar och i förhållandet mellan det totala värdet av sedlar i cirkulation och BNP. Därför undersöker Riksbanken möjligheten att införa en e-krona, en digital centralbanksvaluta.

I denna artikel utvärderas om införandet av en e-krona kan motiveras med hänvisning till marknadsmakt och bristande konkurrens på betalningsmarknaderna, i dag eller i ett framtida scenario där kontanter saknas.

Syftet är att analysera konkurrensaspekter av förekomsten – eller avsaknaden – av en centralbanksvaluta som är tillgänglig som betalningsmedel för allmänheten i en digital framtid, framför allt med hänsyn till i) den snabbt minskade kontantanvändningen i Sverige, ii) de starka nätverksexternaliteter som utmärker betalningsmarknaden och dess åtföljande tendens till naturligt monopol och iii) risken för monopolvinster och bristande effektivitet om betalningsmarknaden blir helt privat.

För- och nackdelar med olika alternativ för att hantera dessa frågor analyseras. Här framträder två alternativa strategier: för det första, anpassad och stärkt reglering och intensivare tillsyn och tillämpning, och för det andra, införandet av en (via centralbanken) statligt ägd digital valuta (digital centralbanksvaluta, eller e-krona). Denna artikel baseras på erfarenheter av tidigare och nuvarande ekonomisk reglering av infrastrukturbaserade marknader, till exempel telekom- och elmarknaderna, samt erfarenheterna av att

* Tack till Gabriela Guibourg och Björn Segendorff som har bidragit med värdefulla synpunkter. De åsikter som uttrycks i denna artikel är författarens egna och ska inte nödvändigtvis uppfattas som Riksbankens ståndpunkter.

tillämpa konkurrenslagstiftning på plattformsmarknader som de för kontokort respektive operativsystem. I artikeln hävdas att det andra alternativet, införandet av en e-krona, vore att föredra.

Artikeln är upplagd enligt följande. Avsnitt 2 innehåller en översikt över den svenska betalningsmarknaden ur ett konkurrensperspektiv, med tonvikt på de aspekter av marknaden som är relevanta för att analysera effekterna av en e-krona. I avsnitt 3 behandlas den ekonomiska regleringen av betalningsmarknaden. I avsnitt 4 analyseras hur införandet av en e-krona skulle kunna påverka konkurrensen. Avsnitt 5 innehåller slutsatser och en sammanfattning. I tre bilagor diskuteras 1) hur konkurrenslagstiftningen har tillämpats på kontokorts nätverken, 2) åtgärder som har vidtagits för starkt koncentrerade branscher med marknadsmakt som baseras på kontroll över fysisk infrastruktur, och 3) åtgärder för branscher där marknadsmakten grundar sig på nätverkseffekter.

2 Betalningsmarknaden (i Sverige)

Massbetalningar kan analyseras och kategoriseras på många sätt. En åtskillnad kan göras mellan betalningar på inköpsstället och distansbetalningar. Exempel på det förstnämnda är kontanter och kortbetalningar (på inköpsstället), medan det sistnämnda till exempel kan vara gireringar, betalningsöverföringar och autogirobetalningar. Kort används ofta för betalningar både på distans och på inköpsstället. Förr var det vanligt med checkar i Sverige, framför allt vid betalningar på inköpsstället. I USA är checkar däremot fortfarande vanligt förekommande vid distansbetalningar.

En annan åtskillnad kan göras mellan trepartssystem och fyrtpartssystem. I ett trepartssystem har avsändaren och mottagaren konton hos samma leverantör av finansiella tjänster (till exempel en enskild bank, Postgirot eller American Express) och det är lätt att göra en betalning inom systemet, till exempel inom en bank, genom att det överenskomna beloppet överförs från en kontohavare till en annan. I ett fyrtpartssystem har avsändaren och mottagaren konton hos olika leverantörer av finansiella tjänster (till exempel olika banker, Bankgirot, Visa, Mastercard eller Swish) och det krävs en clearingorganisation för att hantera betalningsinstruktioner och skicka information till ett avvecklingssystem som båda bankerna har konton i. Genom avvecklingssystemet kan den nettoställning som kvarstår mellan bankerna efter clearing avvecklas genom motsvarande betalningar. Via clearingorganisationen får de båda bankerna information som gör det möjligt för avsändarens bank att kreditera mottagarens konto och som verifierar att det belopp som har tagits ut från avsändarens konto (minus eventuella avgifter) har nått avsedd mottagare.^{1,2}

Hittills har hanteringsstegen i individuella transaktioner beskrivits ur ett tekniskt perspektiv, med fokus på förhållandet mellan säljaren och köparen av en produkt och de finansiella intermediärer som kopplar samman dem. Men betalningssystem utgör marknader i sig, där betaltjänstleverantörer konkurrerar om kunder och där olika typer av behov tillgodoses genom olika typer av betaltjänster. Det är ur detta perspektiv som konkurrensmyndigheter analyserar marknadsmakt.³ I analysen görs ofta åtskillnad mellan marknader beroende på var de befinner sig i värdekedjan. En marknadsaktör kan vara köpare av insatsvaror och förmedlingstjänster i marknader uppströms och samtidigt vara säljare av konsumenttjänster på marknader nedströms.⁴

1 Se Sveriges riksbank (2013) för en mer ingående förklaring.

2 Ytterligare en åtskillnad kan göras mellan push- och pulltransaktioner. Pushtransaktioner initieras på avsändarsidan av transaktionen, medan pulltransaktioner initieras på mottagarsidan.

3 När konkurrenslagstiftningen tillämpas baseras analysen av marknadsmakt på marknader som avgränsas eller "definieras" som "relevanta marknader". En relevant marknad är ett utbud av produkter som är tillräckligt brett i fråga om geografisk täckning och produkttegenskaper för att konsumenter av dessa produkter ska vara ovilliga att byta till andra produkter vid en prishöjning på 5–10 procent. Se Carlsson och Bergman (2015), eller andra läroböcker om konkurrenslagstiftning.

4 Med "uppströms" menar vi här tidigare i värdekedjan. En tillverkare kan till exempel köpa insatsvaror och verksamhetstjänster på marknader uppströms och sedan sälja till återförsäljare på grossistmarknader nedströms. Återförsäljarna säljer sedan i sin tur till slutkonsumenter på marknader ytterligare nedströms.

I sin analys av betal- och kontokort har EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrens definierat en uppströms "systemmarknad" (eller "nätverksmarknad") där olika kortsystem (som Visa och Mastercard) konkurrerar med varandra och nedströms "utgivnings- och inlösenmarknader", där banker och andra finansiella institut konkurrerar om enskilda personer som använder kort respektive handlare som accepterar kort.⁵ I sin analys konstaterade EU-kommissionen att kontokort skiljer sig tillräckligt mycket från kontanter, checkar och girerings- och autogiro-tjänster för att kortbetalningstjänster ska räknas som separata marknader i förhållande till kontanter, checkar och så vidare. Kommissionen har inte tagit ställning till huruvida det finns separata marknader för betalkort respektive kreditkort, eller om det finns en enda marknad för alla kontokort.

Principen illustreras i Figur 1. Banker konkurrerar om enskilda kunder på utgivar-marknaden och om handlare på inlösarmarknaden (nedströmsmarknaderna), medan banker och kortnätverk interagerar på systemmarknaden uppströms. EU-kommissionen beskriver situationen på följande sätt: "Den plattform som drivs av [ett kortnätverk] är inte en produkt som erbjuds gemensamt för kortinnehavare och handlare. Den är ett verktyg för utgivare och inlösare för att erbjuda separata tjänster till två grupper av kunder."⁶ På systemmarknaden erbjuder kortnätverk som Visa och Mastercard en rad tjänster för sina medlemsbanker, däribland transaktionshantering, ett varumärke (en kortlogotyp) som enskilda personer och handlare känner igen, systembalansering via en förmedlingsavgift (se appendix A) och tekniska standarder och protokoll samt clearingtjänster. För dessa tjänster betalar bankerna royalty-, medlems- och betalningshanteringsavgifter.

Tanken att det finns en separat utgivarmarknad är en förenkling, eftersom enskilda personer ofta köper paket av tjänster som är kopplade till transaktionskontot, inklusive ett eller två olika kontokort, girerings- och autogiro-tjänster, ett sparkonto och kanske bostadslån, försäkringar och tjänster för långsiktigt sparande.⁷ Dessa olika finansiella tjänster kan i olika grad även köpas som fristående tjänster. Kortnätverk med tre parter tenderar till exempel att sluta avtal direkt med enskilda personer, vilket även många försäkrings- och bolåneleverantörer gör. Utöver samarbete med banker erbjuder kortnätverk av fyrpartstyp sina tjänster på kort där deras eget varumärke kombineras med varumärken från stora återförsäljare. För våra syften och för EU-kommissionens analys av kontokortsmarknaden är begreppet utgivarmarknad dock användbart.

På liknande sätt köper handlare en rad tjänster knutna till kortinlösen från banker, men en separat inlösarmarknad är ett användbart begrepp för att analysera betaltjänster. Den fjärde relevanta marknad som illustreras i Figur 1 är marknaden för korttjänster. På denna marknad säljer specialiserade underleverantörer, till exempel betalningshanterare och betalväxeloperatörer, sina tjänster till bankerna. Rent tekniskt kan underleverantörerna befinna sig mellan handlarna och bankerna, mellan bankerna och kortnätverken eller mellan bankerna och avvecklingssystemet.⁸ I det här fallet kan vi emellertid bortse även från denna ytterligare komplexitet, eftersom underleverantörerna agerar för bankernas räkning och inte kan påverka konkurrenssituationen särskilt mycket, utom genom specialisering och kostnadsbesparingar.

Ännu längre uppströms interagerar kortnätverk och centralbanker på avvecklingsmarknaden.

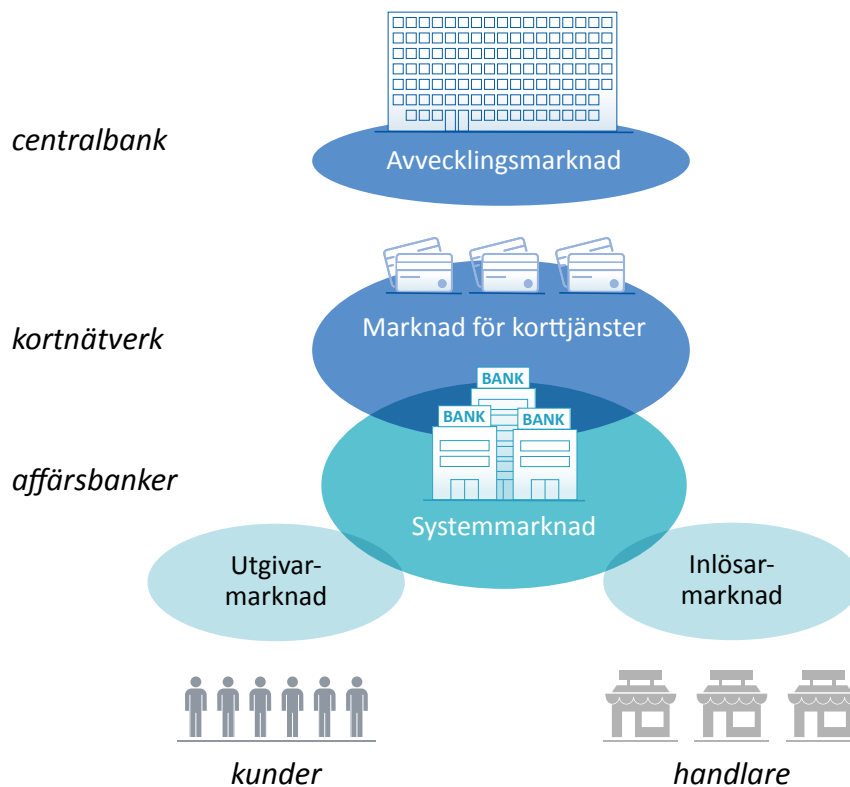
5 Se t.ex. Mastercard I, COMP/34.579, skäl 279.

6 Mastercard I, COMP 34.579, EU-kommissionens beslut av den 19 december 2007, skäl 261.

7 Dessa marknader kallas ibland för klustermarknader. Se t.ex. EU:s konkurrensärende EGL, EU-domstolens dom av den 29 februari 2016 i mål T-251/12, s. 36. Det kan vara mer lämpligt att säga att banker konkurrerar på den klustermarknad som är centrerad kring transaktionskontot än att säga att de konkurrerar på utgivarmarknaden. Det är dock allmänt accepterat att relevanta marknader i viss utsträckning varierar – och bör göra det – beroende på vilken fråga som undersöks.

8 Se Sveriges riksbank (2013) för detaljer.

Figur 1. Relevanta marknader i värdekedjan för kortbetalningar



Källa: Riksbanken

Systemmarknaden nedströms beskrivs oftast som en tvåsidig marknad, där de båda sidorna utgörs av enskilda kunder respektive handlare. De fördelar som nätverken erbjuder enskilda kunder och handlare ökar med antalet handlare och enskilda personer som ansluter sig till plattformen. Bortsett från dessa tvåsidiga nätverkseffekter liknar bankernas och kortnätverkens marknadspositioner dock positionerna för återförsäljare respektive tillverkare. Korttjänster ”produceras” till stor del uppströms, men säljs främst till enskilda personer genom förmedlare nedströms (banker). Konsumenterna har en viss frihet när det gäller att välja mellan varumärken och kan avstå från att göra inköp, men om en enskild kund vill ha ett varumärke som hans eller hennes bank inte erbjuder, måste kunden vända sig till en annan bank. Oftast erbjuds plattformen inte direkt av kortnätverken till slutkunderna, utan via bankerna som i sin tur är kortnätverkens kunder.⁹

Slutligen köper kortnätverken avvecklingstjänster, ofta från centralbanker, på vad som kan kallas en avvecklingsmarknad. Eftersom centralbankerna ofta är ensamma om att erbjuda avvecklingstjänster har den marknaden dock vissa specifika egenskaper.^{10,11}

Många andra marknader för massbetalningar har liknande struktur. Girerings- och auto-girotjänster säljs via banker, oftast i paket tillsammans med andra produkter, till enskilda

9 Den avgiftsstruktur som används i kortsystem och den analys som EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrens gjort av strukturens konkurrensbegränsande effekter diskuteras i appendix A.

10 Centralbankerna är inte de enda som erbjuder avvecklingstjänster. Ju större transaktioner och ju mer systemrelaterade risker i samband med detta, desto större är normalt sannolikheten för att avvecklingarna görs av en centralbank. Det ligger ofta i affärsbankernas intresse att göra avvecklingarna i centralbankssystemen, för att inte själva exponera sig för risker och för att transaktionerna inte ska avvecklas av en annan affärsbank.

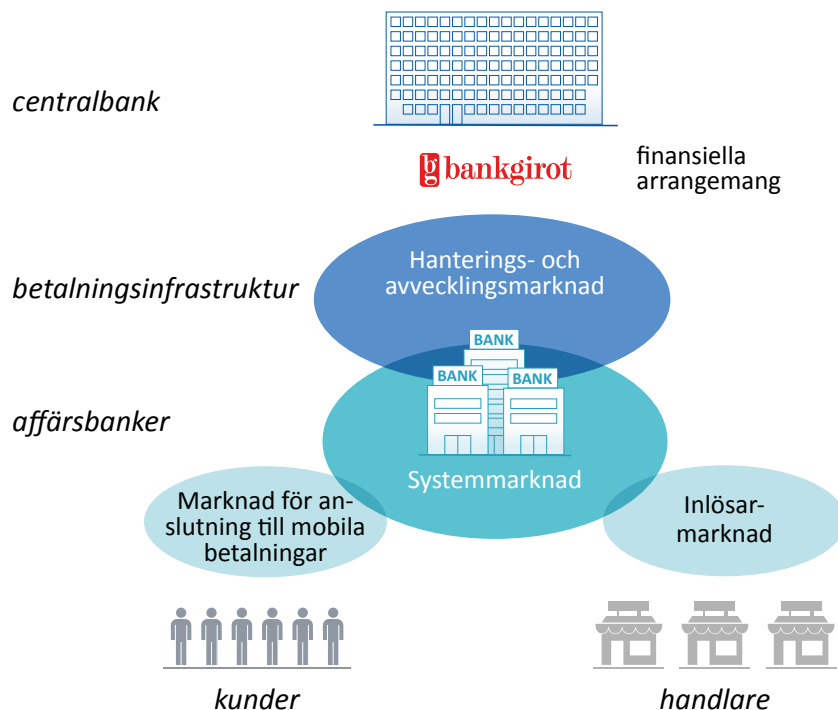
11 En liknande struktur i tre lager föreslås i Arvidsson (2016) och upprepas av Konkurrensverket (2017).

kunder som i huvudsak är avsändare, samt till företagskunder som är både avsändare och mottagare. Transaktionerna hanteras och clearas av en systemoperatör, dvs. Bankgirot (BG) i Sverige. Gireringar, postväxlar och checkar (i den mån sådana fortfarande används i Sverige) hanteras av Dataclearingen (DCL). Även i detta fall paketeras tjänsterna med andra produkter och säljs till enskilda kunder och företagskunder, medan bankerna köper tjänster av Dataclearingen.¹²

Bankgirot ägs av sju svenska banker, däribland de fyra största bankerna, medan Dataclearingen ägs av Bankföreningen och drivs av Bankgirot. Ett finansinstitut kan gå med i Dataclearingen om det är medlem i Bankföreningen och om det deltar direkt eller indirekt i RIX (se nedan).¹³

Innovationer på finansmarknaderna och den fortsatta IT-utvecklingen har lett till att nya tjänster har införts som erbjuder (nästan) omedelbar avveckling. Ett exempel är den mobila betaltjänsten Swish som ägs av de dominerande svenska bankerna. De omedelbara betalningar som görs vis Swish avvecklas direkt i systemet Betalningar i Realtid (BiR) som ägs och drivs av Bankgirot. Se Figur 2.¹⁴

Figur 2. Swish – omedelbara mobila betalningar



Källa: Riksbanken

Att ett privat företag avvecklar betalningar är ett undantag. Vanligtvis avvecklas stora betalningar individuellt av centralbanken, medan massbetalningar aggregeras, varefter nettobeloppen avvecklas av centralbanken. I Sverige görs detta av Riksbanken i systemet

12 Som nämns i diskussionen om kortmarknaden kompliceras bilden ytterligare av tekniktjänsteleverantörer. Bankgirot har till exempel lagt ut merparten av de faktiska tekniktjänsterna på specialiserade leverantörer och samtidigt behållit kontrollen över standarder, kunder, avtal, varumärkesutveckling och strategisk utveckling. Vi kommer att bortse från denna vertikala uppdelning i den här rapporten.

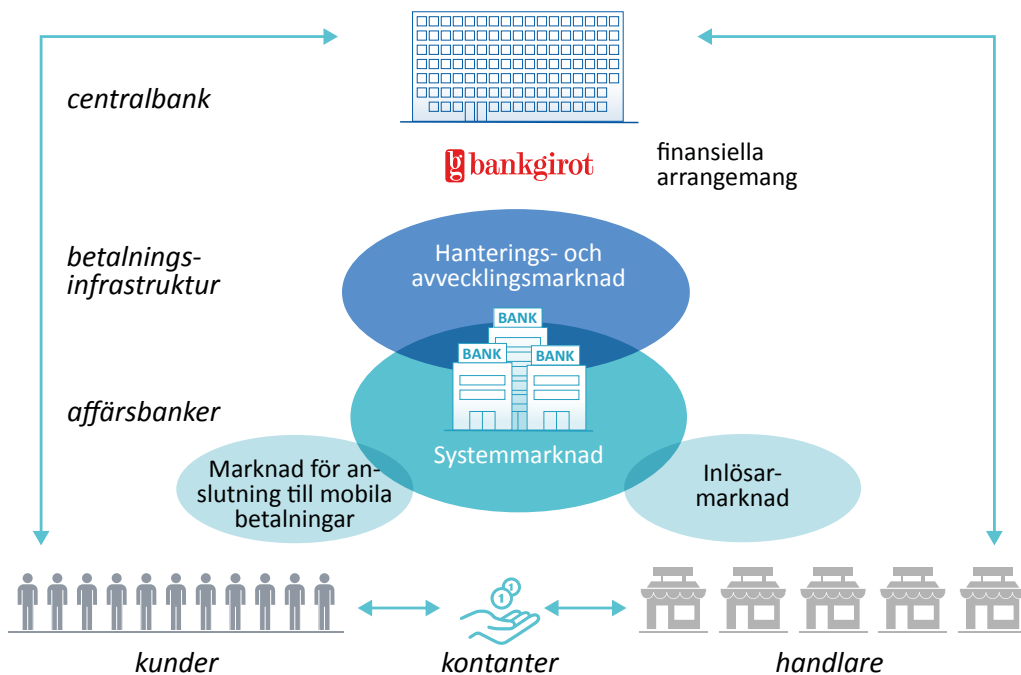
13 Bankerna i tre nordiska länder håller på att utveckla en nordisk clearingorganisation, P27, för gränsöverskridande betalningar inom Norden. I förlängningen kommer dock sannolikt även inhemska transaktioner att hanteras av P27.

14 Initiativet EMPSA, European Mobile Payment Systems Association, syftar till att koppla ihop Swish med dess systemorganisationer. I dagsläget är Norge, Finland, Danmark, Tyskland, Belgien, Österrike, Schweiz och Portugal medlemmar utöver Sverige, men organisationen förväntar sig att fler länder ansluter sig i framtiden.

RIX. BiR har en särskild överenskommelse med RIX som stöder BiRs atypiska avveckling i affärsbankspengar som backas upp av centralbankspengar. Europeiska centralbanken har nyligen lanserat en plattform för avveckling av omedelbara betalningar – TIPS – som kan avveckla betalningar i euro och även i andra valutor. Riksbanken planerar att ansluta sig till TIPS för att kunna avveckla omedelbara betalningar direkt i centralbankspengar. När detta sker kan BiR fasas ut och avvecklingssteget i stället göras via TIPS-systemet för kronan.¹⁵

En e-krona skulle också kräva en plattform för hantering av betalningstransaktioner, precis som Swish eller de internationella kortnätverken. Eftersom kontona eller de digitala plånböckerna skulle innehålla centralbankspengar blir dock transaktionerna mycket mindre komplexa, med direkt avveckling mellan avsändarens och mottagarens konton, så länge båda har konton i e-kronor.¹⁶ Detta liknar kontantbetalningar eller betalningar inom andra treparts nätverk, som American Express eller det gamla Postgirot. Det behövs ingen avveckling separat från transaktionen för vare sig en kontantbetalning eller en e-kronabetalning, eftersom båda omfattar centralbankspengar. Ur ett konkurrenslagstiftningsperspektiv eller ett ekonomiskt perspektiv anses kontanter inte befinna sig på samma marknad som kortbetalningar, vilket även har bekräftats av EU-kommissionen i Visa- och Mastercardärendena. De utövar dock ett konkurrenstryck. Detta åskådliggörs i Figur 3.

Figur 3. Kontanter som en konkurrensbegränsande faktor för Swish- och kortbetalningar



Källa: Riksbanken

När kontanter används betalas sedlar och mynt till handlare som ersättning för mottagna varor och tjänster – och den skuld som centralbanken tidigare hade till konsumenten är nu en skuld till handlaren.

Kontanter fungerar som ett potentiellt konkurrenstryck för leverantörerna av kort- och Swishtjänster eftersom konsumenter och handlare som är missnöjda med de villkor som

¹⁵ Förstudie avseende användning av TIPS för avveckling av omedelbara betalningar, 4 juni 2019, Riksbanken.

¹⁶ En transaktion mellan någon som har e-kronor och en mottagare som enbart har affärsbankspengar skulle behöva avvecklas via RIX Inst/TIPS.

erbjuds för kort- eller Swishbetalningar kan välja att använda kontanter i stället. Detta alternativ begränsar bankernas förmåga att ta ut höga priser för sina tjänster, men om kontanter medför betydligt större kostnader, sällan används eller inte betraktas som ett nära substitut är det kanske inte detta potentiella hot som är den mest avgörande mekanismen. Om konkurrensen är effektiv blir det i stället konkurrenstrycket från andra banker som begränsar varje enskild banks möjlighet att sätta höga priser.

Detta är i linje med gängse konkurrensanalys. Ett företags konkurrenskraft avgörs av rivaliteten på marknaden, konkurrenstrycket från substitut, men också av företagets styrka i gentemot leverantörer och kunder och av inträdeshotet.¹⁷

I allmänhet tenderar konkurrensen att vara otillräcklig på marknader med hög koncentration och höga inträdeshinder. Den svenska bankmarknaden är inte särskilt koncentrerad jämfört med andra branscher och med banksektorn i västra och norra Europa.¹⁸ Bankindustrin och i synnerhet betaltjänster är dock i ovanligt hög grad beroende av gemensamt ägda tillgångar, samtidigt som nätverkseffekter är viktiga för betalningsmarknaderna. Inträdeshindren är så höga att det enda realistiska alternativet för en ny aktör ofta är att försöka få tillträde till befintliga system, till exempel Bankgirot och Dataclearingen, medan nätverkseffekterna innebär att det är avgörande att man kan hantera betalningar direkt eller indirekt till och från konton i andra banker.

Den internationella kontokortsmarknaden är mycket koncentrerad och präglas av starka nätverkseffekter. Däremot kanske vissa marknader för transaktionshanteringstjänster å ena sidan är mycket koncentrerade, men å andra sidan kännetecknas av att inträdeshindren är mindre och nätverkseffekterna inte lika betydande. Såväl i Sverige som internationellt har återförsäljare uttryckt farhågor om höga avgifter för kortbetalningar och konkurrensmyndigheter har vidtagit åtgärder mot avgiftsnivåerna, vilket diskuteras i appendix. Nyttillkomna leverantörer av finansiella tjänster har också uttryckt farhågor om avgifter för tillträde till de gemensamt ägda tillgångarna, till exempel Bankgirot.

I följande avsnitt diskuteras den konkurrensfrämjande reglering som har införts och som är inriktad på tillgången till betalningar till och från konton i andra banker.

3 Konkurrensfrämjande reglering av betalningsmarknaderna

De finansiella marknaderna, inklusive marknaden för betaltjänster, är redan i hög grad reglerad och några av reglerna är särskild avsedda att främja konkurrensen. Andra regler har andra primära syften men kan ändå vara relevanta för konkurrenssituationen. I detta avsnitt kommer vi endast kortfattat att beröra några av de regler som har tydlig relevans för konkurrenssituationen på betalningsmarknaderna.

Betaltjänstdirektiven (PSD1 och PSD2¹⁹) syftar till att harmonisera reglerna för konsumentskydd och för företagets rätt att tillhandahålla betaltjänster på marknaden. Syftet med PSD när det gäller betalningsindustrin var att öka konkurrensen på europeisk nivå genom deltagande även från icke-banker på konkurrensneutrala villkor och genom att harmonisera konsumentskydd samt rättigheter och skyldigheter för leverantörer och användare av betaltjänster. I detta sammanhang är det också värt att nämna SEPA (Single Euro Payments Area), ett initiativ för självreglering från den europeiska banksektorn som syftar till att harmonisera infrastrukturen och de tekniska standarderna.²⁰

Genom PSD2 utökades räckvidden för PSD1 så att regleringen innefattade fler typer av tjänster och marknadsaktörer, däribland framför allt tredjepartsleverantörer som erbjuder

17 Se t.ex. Porter (1980).

18 Copenhagen Economics (2018).

19 Betaltjänster (PSD1) – direktiv 2007/64/EG och betaltjänster (PSD2) – direktiv (EU) 2015/2366.

20 Sveriges riksbank (2013).

omedelbara betaltjänster för e-handelskunder, så kallade betalinitieringstjänster. Dessa tjänster är inte baserade på kontokort utan använder i stället betalarens internetbank. Ett exempel på en sådan leverantör är Trustly.²¹ Dessa tjänster, som hade börjat utvecklas före PSD2, fick nu ett starkare rättsligt skydd, eftersom bankerna enligt det nya direktivet också måste ge dessa tjänsteleverantörer tillgång till deras betalkonton. Tillgången ska beviljas på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella grunder på ett sätt som inte blockerar eller hindrar tillgången till betalkonton. Enligt PSD2 får en bank inte vägra att öppna konton för en tredjepartsleverantör. Om den gör det, måste den ha rättvisa och rimliga skäl till detta och måste anmäla det till den finansiella tillsynsmyndigheten och förklara dessa skäl.²²

PSD2 stärker även konsumenternas ställning genom att bankerna åläggs att lämna ut transaktionsdata till auktoriserad eller registrerad tredje part på begäran av den person som gjorde transaktionerna.²³ Detta innebär till exempel att en konsument kan lämna ut fullständig finansiell historik för sitt betalkonto till ett fristående bolåneföretag eller ett företag som är specialiserat på konsumentkrediter. Den brittiska tillämpningen av PSD2 går ännu längre: där krävs en standardisering av det format som bankerna använder för att lämna ut transaktionsdata.²⁴ Enligt de brittiska bestämmelserna måste bankerna till exempel erbjuda öppna API (Applications Programming Interfaces), vilket i praktiken sker genom att de ansluter sig till initiativet Open Banking.

SEPA innebär att standarder harmoniseras på institutionell nivå, men för att pan-europeiska tjänster ska utvecklas behövs även en harmonisering på slutkonsumentnivå. Därför har EU-kommissionen inlett ett arbete för att utveckla gemensamma standarder för konsumentgränssnitt. Betaltjänstedirektiven kommer sannolikt att påverka betalmarknaderna genom flera mekanismer. EU-kommissionen strävar efter att underlätta gränsöverskridande betalningar så att tidigare separata nationella betalmarknader så småningom ska slås ihop med marknaden för gränsöverskridande betalningar till en gemensam EU-omfattande marknad. Att främja icke-bankers deltagande kommer dessutom att bidra till att öka konkurrensen för de befintliga aktörerna genom att nya aktörer träder in på marknaden och genom att marknaden öppnas för konkurrens mellan tjänster som bygger på olika tekniska lösningar (till exempel kontokort mot betalinitieringstjänster). Slutligen främjar regleringen vertikal specialisering som skulle kunna leda till att nya finansiella marknader etableras.

Traditionen med att inrätta gemensamt ägda system (Bankgirot, Dataclearing, Bankomatsystemet och även de internationella kortsystemen) gör att betalmarknaderna i högre grad träffas av konkurrenslagstiftningen än marknader med individuellt ägda tillgångar.²⁵ Ett gemensamt ägt system kommer ofta att betraktas som ett avtal mellan företag och då är konkurrenslagstiftningen tillämplig även om systemet inte har en dominerande ställning. Utifrån detta resonemang, och även eftersom EU-kommissionen ansåg att konkurrensen var svag på marknaden för gränsöverskridande kortbetalningar, inledde den en rad ärenden mot kortnätverken. Ärendena beskrivs kortfattat i appendix A. Genom att tillämpa konkurrenslagstiftningen nådde EU-kommissionen en lösning som liknar hur en ekonomisk reglering av sektorn skulle kunna se ut. Den satte ett tak för priserna på marknaden uppströms (förmedlingsavgiften, se diskussionen i appendix) och förväntade sig att detta skulle leda till lägre priser på inlösarmarknaden nedströms.

Det senare antagna direktivet om förmedlingsavgifter från 2015 följer samma logik som konkurrensärendena, men går lite längre. Det omfattar alla fyrpartssystem, inte enbart Visa och Mastercard, och det omfattar inhemska transaktioner, inte enbart gränsöverskridande

21 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5793, hämtad den 12 januari 2020.

22 Se Sveriges riksbank (2016), s. 13–16; Sveriges riksbank (2019), s. 7–8.

23 Beroende på vilken tjänst tredjepartsleverantören erbjuder behöver den vara auktoriserad eller enbart registrerad.

24 <https://www.wired.co.uk/article/open-banking-cma-psd2-explained>

25 De internationella kortnätverken omstrukturerades 2006–2007, från kooperativa arrangemang till vanliga noterade bolag, eventuellt som en reaktion på regleringsutmaningarna från konkurrensmyndigheterna, vilket diskuteras i appendix A.

betalningar.²⁶ Det sätts ett tak för fyrpartssystemens förmedlingsavgifter men inte för förmedlingsavgifterna inom trepartssystem som till exempel American Express. Emellertid får dock fyrpartssystemen förbjuda att handlarna tar extra kortavgifter av sina kunder, vilket trepartssystemen inte får göra. Det betyder att handlare nu har större möjlighet att vidta åtgärder om de anser att avgifterna är orimligt höga. I likhet med vad som har uppnåtts med hjälp av konkurrenslagstiftningen åläggs kortnätverken att specificera avgifterna, vilket gör det lättare för handlarna att dela upp det paket av tjänster som nätverken erbjuder och köpa vissa tjänster från tredjepartsleverantörer.

Direktivet om förmedlingsavgifter har sannolikt lett till bättre konkurrens och lägre avgifter för handlare, åtminstone för stora detaljhandelskedjor. Genom direktivet har principen om "unbundling" – dvs. att sammansatta tjänster delas upp horisontellt och vertikalt så att kunderna själva kan plocka ihop ett tjänstepaket från lika leverantörer – införts, vilket kan ge ökad effektivitet tack vare specialisering och skalfördelar. EU-kommissionen väntas offentliggöra en första utvärdering sommaren 2020.

Ytterligare en uppsättning regler följer med förordningen om gränsöverskridande betalningar som innebär att sådana betalningar inte bör bli dyrare för konsumenterna än inhemska betalningar. Förordningen var ursprungligen enbart tillämplig i euroområdet och – efter ett frivilligt svenskt initiativ – på kronan. Efter översynen 2019 är förordningen nu tillämplig på samtliga EU-valutor. Det är värt att påpeka att förordningen om gränsöverskridande betalningar gäller för konsumentpriser – utgivarmarknaden²⁷ enligt den terminologi som används i Figur 1 – medan direktivet om förmedlingsavgifter gäller för priser på institutionell nivå. Det senare är mer i linje med den förhärskande regleringsmodellen.

Slutligen kan direktivet om transaktionskonton och direktivet om slutlig avveckling nämnas. Enligt det förstnämnda direktivet måste banker öppna konton för EU-medborgare från andra medlemsstater till skäliga priser, göra det lättare för konsumenterna att dela upp finansiella tjänster och därmed exponera sin inhemska bank för konkurrens från banker i andra medlemsstater. Det sistnämnda direktivet syftar till att skapa stabila och enhetliga regler för avveckling, men i och med detta krävs att betaltjänstleverantörer som inte är banker avvecklar betalningar via banker, vilket försvårar inträde på marknaden.²⁸

Generellt följer den senaste tidens EU-reglering av betalningsmarknaderna samma logik som regleringen av telekomsektorn. Det ställs allt högre krav på att bankerna ska erbjuda tillgång till skäliga priser i marknader uppströms för sina konkurrenter nedströms. Antagandet är att detta kommer att öka konkurrensen nedströms genom att nya aktörer träder in på marknaden, tidigare nationella marknader blir mer integrerade och genom att tjänster delas upp och det sker en ökad horisontell och vertikal specialisering. Denna process pågår och det är fortfarande för tidigt att säga om och i vilken grad den kommer att lyckas. Erfarenheterna från telekomsektorn tyder dock på att det krävs en fortlöpande utveckling av regleringen för att ta hänsyn till förändringar på marknaden som uppstår till följd av teknisk innovation – och att det krävs en omfattande uppsättning tillsynsåtgärder för komplexa och föränderliga marknader.

4 Konkurrensfrämjande effekter av en e-krona

I det följande kommer vi att anta att Riksbanken mycket sällan eller inte alls kommer att ingå avtal direkt med enskilda personer och handlare. Eftersom e-kronan kommer att vara

26 Eftersom medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa den inhemska konkurrenslagstiftningen i enlighet med hur EU-kommissionen tillämpar EU:s konkurrensregler fick kontokortsärendena även indirekt betydelse för inhemska transaktioner.

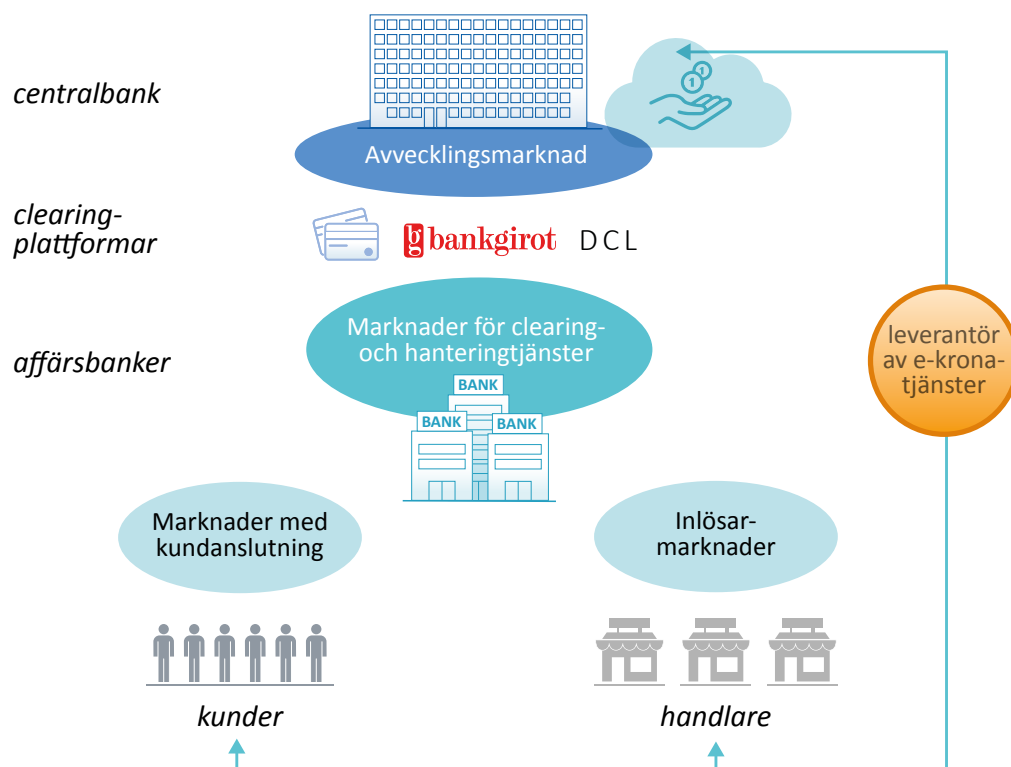
27 Relevanta marknader brukar normalt definieras relativt snävt. Det är möjligt att EU-kommissionen skulle komma fram till att konsumentmarknaden för gränsöverskridande betalningar med kort är en relevant marknad som är åtskild från utgivarmarknaden. Detta beror bland annat på om konsumenterna skulle ta hänsyn till kostnaden för gränsöverskridande betalningar när de väljer kontokort och banker. Som diskuteras i föregående avsnitt kan konsumenterna också vara aktiva på en marknad för paket av finansiella tjänster.

28 Górká (2016).

digital behöver teknisk assistans tillhandahållas av finansiella specialister, till exempel banker. Som beskrivs i Figur 4 kommer Riksbanken att fortsätta att vara den viktigaste säljaren på avvecklingsmarknaden samt att vara verksam på en marknad där den erbjuder tillgång till e-kronakonton på grossistnivå genom ett tekniskt gränssnitt (API) som kan användas av banker och andra finansiella tjänsteleverantörer. Denna marknad kommer att ligga uppströms i förhållande till den nedströmsmarknad där finansiella tjänsteleverantörer erbjuder e-kronakonton och tillhörande tjänster till slutkonsumenterna. Marknaden nedströms kan utvecklas till en separat relevant marknad, eller också kan e-kronakonton och e-kronatjänsten fortsätta att vara en produkt som säljs som en del av ett banktjänstepaket.

En uttömmande diskussion om de tekniska skillnaderna mellan en värdebaserad och en kontobaserad e-krona (eller digital centralbanksvaluta) ligger utanför vad som kan tas upp i denna rapport. För en digital valuta krävs en liggare, oavsett om den är distribuerad (som för Bitcoin) eller ej. Liggaren kan kopplas till identifierade personer och e-kronan kommer i så fall att baseras på konton. Den kan kopplas till potentiellt anonyma nummer eller koder som kan överföras mellan enskilda personer (som ett förbetalt kort för kollektivtrafik eller ett kontantkort till en mobiltelefon), vilket kan tolkas som ett värdebaserat system. Fortsättningsvis kommer jag dock att anta att ett kontobaserat och ett värdebaserat e-kronasystem kommer att presenteras för konsumenten på ett sådant sätt att de skulle förefalla som likartade, som konton.²⁹ Därför kommer jag i det följande att diskutera konton.

Figur 4. E-kronan tillåter nya betaltjänstleverantörer att träda in på marknaden



Källa: Riksbanken

Enligt ett sådant scenario kommer lanseringen av en e-krona att flytta en del av den verksamhet som för närvarande genomförs av Bankgirot (via BiR) eller av Dataclearingen, i kombination med RIX, till e-kronasystemet. Handlare och konsumenter kommer fortfarande att vara beroende av banker och andra finansiella tjänsteleverantörer för hanteringen av

²⁹ Den underliggande tekniken kan variera men kommer troligen att presenteras för konsumenten på identiskt sätt.

betalningstransaktioner. Om Riksbanken erbjuder ett öppet API på grossistnivå kan nya leverantörer av betalningstransaktioner dock träda in på marknaden och erbjuda sina tjänster utan att vara beroende av befintliga banker och betalningsinfrastrukturer. Det innebär att införandet av en e-krona inte kommer att göra det möjligt för konsumenter och handlare att helt och hållet kringgå finansiella tjänsteleverantörer på samma sätt som de (kanske) kan göra med kontanter, men att det kan bli lättare för nya tjänsteleverantörer att träda in på marknaden.

Hur mycket en e-krona skulle underlätta inträdet på marknaden för en ny finansiell tjänsteleverantör som vill sälja betaltjänster beror också på huruvida de nya företagen skulle vara beroende av att få tillgång till enskilda kunders och handlares konton i den gamla banken. Om de är beroende av detta kommer e-kronan sannolikt inte att underlätta inträdet på marknaden särskilt mycket. Tredjepartsleverantörer av betaltjänster har redan tillgång till bankkonton enligt PSD2 och konsumenterna har kanske inga starka incitament att öppna e-kronakonton. Detta är det "hönan-eller-ägget"-problem som utmärker tväsidiga marknader. Konsumenter har inte särskilt starka incitament att öppna e-kronakonton innan det finns användbara tjänster kopplade till sådana konton, medan betaltjänstleverantörer å sin sida inte har några starka incitament att utveckla tjänster innan det finns en betydande kundbas.

Om en stor andel av befolkningen har e-kronakonton och det går att få tillgång till dessa konton genom ett gränssnitt (API) som Riksbanken tillhandahåller enligt en öppen standard, *skulle* det dock bli lättare för konkurrerande betalningsleverantörer att träda in på marknaden.³⁰ En ny leverantör skulle i så fall kunna etablera sig utan att vara beroende av tillgång till befintliga bankkonton via Bankgirot, Dataclearingen eller de internationella kortsystemen och utan att behöva bygga en egen kundbas, kund för kund, såsom kortsystemen tvingades göra när de lanserades.³¹ Nya aktörer skulle inte heller vara beroende av att köpa tjänster från Bankgirot eller andra enheter som ägs gemensamt av de befintliga bankerna. Tillgången till ett attraktivt betalningsalternativ skulle öka konkurrensen på hela den berörda betaltjänstemarknaden. Den direkta effekten skulle kanske bli störst på marknaden för clearing- och hanteringstjänster, där konkurrensen är begränsad, men indirekt skulle en sådan utveckling kunna stimulera till en uppdelning av konsumenters banktjänster mer generellt.

En e-krona i kombination med en bred användning av e-kronakonton skulle det göra det möjligt för en ny betaltjänstleverantör att kringgå marknaderna för clearing- och hanteringstjänster (samtidigt minskar behovet av att utveckla transaktionerna, vilket i sin tur minskar transaktionskomplexiteten och därmed eventuellt också transaktionskostnaderna). Detta är snarlikt det scenario som förutsågs i Microsoftärendet, som diskuteras i appendix C, där kombinationen av Netscape och Java riskerade (ur Microsofts synvinkel) att utvecklas till ett substitut för Windows.

Även om e-kronan inte skulle bli allmänt använd skulle dess blotta existens skapa en potentiell konkurrens för de etablerade betalningssystemen. Detaljhandelskedjor och andra "handlare" skulle kanske kunna få bättre avtal om de på ett mer trovärdigt sätt kunde hota att lansera egna betalningssystem eller att stötta en ny aktör. Utsikten till nya marknadsaktörer skulle kunna hålla nere avgifterna och motivera betaltjänstleverantörer att förbättra tjänsternas kvalitet.

Dessutom skulle lanseringen av en (kontobaserad) e-krona ge staten möjlighet att bibehålla kontrollen över en tillgång som är eller skulle kunna vara avgörande för att kontrollera betalningssystemet. En parallell till detta är hur staten kan bibehålla kontroll över

30 Berlin Groups API-standard, NextGenPSD2 Access, är ett exempel på en öppen standard. Läs mer på <https://www.berlin-group.org/governance-and-structure>

31 Evans och Schmalensee (2005, 2015).

elmarknaden genom att äga transmissionsnätet, och över järnvägsmarknaden genom att äga rälsen, även om marknaderna för elproduktion respektive tåg tjänster har avreglerats.

En annan analogi är telefonnummersystemet. En telenätsoperatör kontrollerar tillgången till sina egna abonnenter och fungerar som grindvakt. Även om marknaden skulle bli mycket fragmenterad är varje operatör ensam om att kunna koppla ett samtal till sina egna kunder, eftersom den kontrollerar det terminerande avsnittet. Utan reglering skulle operatören kunna ta ut monopolvinster genom att införa en hög terminerings- eller samtrafikavgift. Om den avsändande nätverksoperatören inte kan ta ut olika priser för olika terminerande nät blir incitamenten för att sätta en hög samtrafikavgift i själva verket större ju mer fragmenterad marknaden är. EU och dess medlemsstater har en omfattande byråkrati som reglerar tillträdespriserna på telekommunikationsmarknaden. Till en början var avgifterna reglerade för både originerande och terminerande avsnitt men under de senaste åren har enbart det terminerande avsnittet varit reglerat.

Statligt ägande och statlig reglering är substitut när det gäller att begränsa marknadsmakten över viktiga infrastruktur tillgångar. Ett vertikalt separerat statligt ägt företag kanske inte är lika effektivt som ett privat företag, men det har svagare incitament för att gynna vissa kunder framför andra och är lättare att reglera än ett vertikalt integrerat privat företag.

IT-marknadernas utveckling med perioder av marknadsdominans kombinerat med snabba framsteg erbjuder flera lärdomar. När det finns kraftfulla nätverkseffekter tenderar dominans att uppstå och det dominerande företaget kommer att göra sitt bästa för att skapa inträdeshinder i syfte att bibehålla sin ställning så länge som möjligt. Till slut kommer dock ny teknik att utvecklas som överträffar och ersätter en äldre teknik och den tidigare dominanten. Men även om en sådan utmanare till slut lyckas är processen utdragen och under tiden tenderar priserna att vara alltför höga, vilket leder till statiska effektivitetsförluster. Med tanke på marknadernas ökade globalisering skulle en privat lösning som växer fram som substitut för kontanter sannolikt inte vara svensk, utan troligen komma från den amerikanska marknaden eller kanske någon av de större europeiska marknaderna.

Sammanfattningsvis skulle införandet av en e-krona enligt de premisser som beskrivs i den här artikeln sannolikt förstärka konkurrensen på ett antal bankmarknader, särskilt de relevanta marknaderna för betaltjänster, men eventuellt också för banktjänster i stort. Genom en förhållandevis begränsad statlig marknadsnärvaro skulle detta erbjuda en strukturell mekanism för ökad konkurrens. Rent generellt är strukturella lösningar på konkurrenshinder att föredra framför regleringslösningar, eftersom de strukturella lösningarna är mer stabila och i högre grad främjar innovation och tekniska förändringar, samtidigt som de minskar behovet av komplex och kostsam reglering.

5 Slutsatser

Syftet med denna artikel har varit att analysera hur konkurrensen skulle påverkas om en digital centralbanksvaluta infördes i Sverige, där kontantanvändningen snabbt minskar. Detta bygger på antagandet att betalningsmarknaderna präglas av starka nätverksextensiteter och att dessa marknader riskerar att utvecklas till monopol eller snäva oligopol om de inte regleras.

Artikeln innehåller en översikt över de policyalternativ som har använts på marknader som delar vissa av betalningsmarknadernas egenskaper och vi diskuterar befintlig konkurrensfrämjande reglering som är tillämplig på betalningsmarknaderna. Mot den bakgrunden försöker vi förutse vilka konsekvenser en e-krona skulle få för konkurrensen på betalningsmarknaden.

Analysen tyder på att det finns minst fem möjliga effektivitetsskäl till att införa en e-krona (och främja en bred användning av e-kronakonton):

1. För att öka konkurrensen för i) banker på marknaden för transaktionskonton genom att underlätta uppdelning ("unbundling") av banktjänster, ii) leverantörer av clearing- och hanteringstjänster som Bankgirot, Visa och Mastercard och iii) befintliga betaltjänster som Swish, som är beroende av de befintliga leverantörerna av clearing- och hanteringstjänster.
2. För att kombinera statligt ägande av en kritisk resurs – kontrollen över ett e-krona-system, inbegripet kontrollen över liggaren och den API som krävs för att finansiella intermediärer ska få tillgång till e-kronakonton – med vertikal separation, i stället för ett byråkratiskt regleringssystem som fastställer priser för tillgång till betalningssystemet.
3. För att undvika en situation där en internationell privat digital valuta etableras som de facto-valuta för inhemska betalningar, med åtföljande farhågor i fråga om marknadsmakt.
4. För att skapa grundförutsättningar för en enklare routing av betalningstransaktioner som skulle kunna undanröja behovet av separata clearing- och avvecklingssteg och därigenom skulle kunna leda till stora kostnadsbesparingar.
5. För att tillhandahålla en routing av betalningstransaktioner som inte är beroende av clearing- och avvecklingssystem baserade utanför Sverige. Detta skulle förbättra det svenska betalningssystemets motståndskraft och suveränitet.

Giltigheten i det första argumentet är beroende av graden av konkurrens på marknaden för retailbanktjänster och på de berörda marknaderna för betalningssystem. Det finns förhållandevis många retailbanker i Sverige och jämfört med många andra tjänstemarknader framstår marknadskoncentrationen inte som påtagligt hög. Konsumenternas motvilja mot att byta bank försvagar dock konkurrenstrycket i praktiken och Konkurrensverket har ofta lyft fram retailbanksektorn som en marknad med förhållandevis svag konkurrens.

På clearing- och hanteringsmarknaderna tyder Bankgirots avgörande roll och det faktum att det ägs gemensamt av de dominerande befintliga bankerna på att det skulle underlätta om det infördes en annan metod för routing av betalningstransaktioner, särskilt för nya aktörer. Det finns en historik av klagomål mot de gemensamt ägda systemen som pekar på att de befintliga bankerna försöker förhindra eller åtminstone begränsa nya aktörers inträde på bank- och betalningsmarknaderna genom att sätta höga tillträdespriser och på andra sätt hindra de nya aktörernas tillträde till systemen. De internationella kortnätverken innebär visserligen en viss konkurrens och erbjuder alternativa vägar för betalningstransaktioner, men Visa och Mastercard är inte direkta konkurrenter till Bankgirot och är endast delvis substitut.

Möjligheten för en e-kronas att öka konkurrensen bör dock bedömas mot bakgrund av den befintliga konkurrensfrämjande regleringen, till exempel PSD2 som innebär att bankerna åläggs att tillhandahålla tillgång till konton för betalinitieringstjänster. Hänsyn bör också tas till det "hönan-eller-ägget"-problem som denna marknad delar med andra tvåsidiga marknader: konsumenterna kommer troligen inte att börja använda e-kronan i större omfattning förrän det finns användbara betaltjänster kopplade till sådana konton – och betaltjänstleverantörerna har svaga incitament för att utveckla sådana tjänster innan det finns kunder.

Ur regleringsperspektiv är statligt ägande av en kritisk resurs, särskilt i kombination med en strategi för att begränsa den statliga enheten till enbart de tjänster som fungerar bäst i ett monopol – dvs. en strategi för vertikal separation – ett mindre komplext alternativ till ett system med en omfattande reglering. Denna modell har använts för elmarknaderna, där staten ofta behåller ägandet till (högspännings)nätet. Telemarknaden är ett exempel på

ett komplext system som framgångsrikt har reglerats utan statligt ägande som hörnsten i regleringssystemet. I stort sett har intressena balanserats mellan ägarna till nätverken och deras konkurrenter som söker tillträde till detsamma. Det är dock en omfattande reglering som är kostsam att upprätthålla. Statligt ägande av viktiga tillgångar och statlig reglering är med andra ord i viss mån substitut ur regleringssynpunkt. När staten kontrollerar flaskhalsarna i infrastrukturen behöver regleringen inte vara lika omfattande.

Det tredje argumentet ovan handlar om möjligheten att ett privat företag åtminstone tillfälligt skulle kunna kontrollera en internationell digital valuta med en dominerande ställning. Även om företaget och dess teknik till slut ersätts och även om företaget regleras, skulle dess förmåga att utöva marknadsmakt inte helt och hållet elimineras och det skulle göra sitt bästa för att förhindra konkurrenter från att utmana dess ställning. Därtill kommer de eventuella fördelar som kan uppstå till följd av en ökad förmåga att driva penningpolitik om staten kontrollerar penningbasen.

Att värdera de två sista argumenten ligger utanför det som behandlas i denna artikel. De verkar dock trovärdiga vid första anblicken. Slutligen är det värt att upprepa att ett antagande har varit att liggaren för e-kronan skulle kontrolleras av Riksbanken, men göras tillgänglig för banker och andra finansiella tjänsteleverantörer (men inte för slutanvändare) genom en öppen API. Andra lösningar är möjliga. Liggaren för e-kronakonton skulle till exempel kunna hanteras av affärsbanker och då skulle konkurrens effekterna se annorlunda ut. I det senare fallet skulle de konkurrensfrämjande effekterna av att en e-krona införs bli mindre uttalade.

Referenser

- Arvidsson, Niklas (2016), *Framväxten av mobila, elektroniska betalningstjänster i Sverige. En studie av förändring inom betalsystemet*, forskningsrapport nr 2016:4, Konkurrensverket.
- Bergman, Mats A. (2003), "Payment-System Efficiency and Pro-Competitive Regulation", *Penning- och valutapolitik*, nr 4, s. 25–52, Sveriges riksbank.
- Carlsson, Kenny och Mats Bergman (2015), *Konkurrenslagen – en kommentar*, Wolters Kluwer.
- Copenhagen Economics (2018), *Competition in the Swedish Banking Sector*, rapport för Svenska Bankföreningen.
- Evans, David Sparks och Richard Schmalensee (2005, 2015), *Paying with plastic: the digital revolution in buying and borrowing*, MIT Press.
- Górka, Jakub (2016), "IBANs or IPANs? Creating a Level Playing Field between Bank and Non-Bank Payment Service Providers", i *Transforming Payment Systems in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Konkurrensverket (2017), *Betalningstjänstmarknaden i Sverige*, rapport nr 2017:7.
- Porter, Michael E., (1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, New York, NY.
- Sveriges riksbank (2013), *Den svenska massbetalningsmarknaden*, Riksbanksstudier, juni.
- Sveriges riksbank (2016), *Finansiell infrastruktur* rapport.
- Sveriges riksbank (2019), *Så betalar svenskarna*, rapport.

Appendix A. Konkurrensproblem för betal- och kreditkorts nätverk

Ett kontokortssystem måste vara attraktivt för både kortinnehavare (enskilda personer) och handlare. Om det finns många kortinnehavare blir kortet mer lockande för handlare och om många handlare accepterar kortet blir det mer attraktivt för presumtiva kortinnehavare. Detta kallas för en tvåsidig nätverkseffekt och marknader som präglas av detta fenomen kallas ofta plattformsmarknader.³²

Kortinnehavare brukar betala en månadsavgift för sitt kort, eventuellt som en del i ett större paket av banktjänster. Handlare betalar en andel av transaktionsvärdet och/eller en transaktionsavgift. I princip lägger varje ytterligare kortinnehavare till en marginalkostnad till den systemomfattande kostnaden för att driva kortsystemet, vilket även varje ytterligare korttransaktion gör. En stor del av kostnaderna kommer dock att vara fasta systemkostnader som behöver fördelas på kortinnehavarna eller handlarna och det finns många metoder för detta, beroende på syftet. Normalt sett innebär detta att en marginal läggs till, utöver de respektive marginalkostnaderna.

Det är möjligt att kortinnehavarna är mer priskänsliga (har en mer elastisk efterfrågan) än handlarna, varför det är socialt optimalt att ha en lägre pris-kostnadsmarginal för tjänster till kortinnehavare än för inlösare. Om kortinnehavarnas efterfrågan är tillräckligt elastisk kommer det sociala värdet av kontokortsystemet i princip att maximeras genom att det fastställda priset är lägre än marginalkostnaden, eventuellt noll eller till och med under noll. Kortnätverken har i själva verket hävdade att starka tvåsidiga nätverkseffekter och stora skillnader i priselasticitet mellan de båda sidorna har gjort det optimalt att subventionera kortinnehavarna och att ta ut en högre avgift från handlarna. Historiskt sett har kreditkort ofta tillhandahållits kostnadsfritt och ofta även marknadsförts med lojalitetsprogram och kontantåterbetalningar för enskilda personer som använder kortet i stor utsträckning.

Kortnätverken kan balansera fördelningen av gemensamma kostnader mellan de båda sidorna – kortinnehavarsidan och handlarsidan – genom att fastställa den avgift som betalas av de inlösande bankerna till de (kort)utgivande bankerna, den så kallade multilaterala förmedlingsavgiften (MIF). Om den inlösande banken till exempel måste betala 0,5 procent av transaktionsvärdet till den kortutgivande banken (den bank som bland sina kunder har den kortinnehavare som gör inköpet), stiger den inlösande bankens marginalkostnad i motsvarande grad och den sistnämnda banken kommer att ha incitament att ta ut en avgift från handlaren som är 0,5 procentenheter högre än vad den annars skulle ha varit. På liknande sätt skulle den utgivande banken vara motiverad att sänka sin avgift, till exempel genom att införa ett system med trohetsrabatter som ger ”poäng” eller kontanta återbetalningar i förhållande till inköpen.

Handlare har historiskt sett klagat på att handlaravgifterna har varit för höga och att bankerna (eller kortnätverken) har utnyttjat det faktum att handlarna är mer eller mindre tvingade att acceptera kortbetalningar för att inte förlora kunder. Ett annat klagomål har varit att avgifterna är mycket högre än de fördelar handlarna får av att ta emot elektroniska betalningar i stället för kontantbetalningar. Kortnätverken har försvårat handlarnas val ytterligare genom att lägga till regler som gör det ännu svårare för handlarna att inte gå med på att betala de höga avgifterna. Ett exempel är regeln om att alla kort ska godtas, som innebär att en handlare som accepterade (förhållandevis billiga) bankkortbetalningar från ett visst märke (till exempel Visa) också måste acceptera (mycket dyrare) kreditkortsbetalningar. Ett annat exempel är regeln om icke-diskriminering som innebär att handlare varken får ta ut extra avgifter för kunder som använder kreditkort för att kompensera för handlarnas kortavgifter eller ge rabatter till kunder som betalar med kontanter. Annars skulle en sådan

³² Läs mer i appendix C.

prisdifferentiering kunna användas för att styra kortinnehavare mot det betalningsinstrument som handlaren anser är mest kostnadseffektivt.

Att subventionera kortinnehavare och ta ut extra avgifter från handlare kan vara ett socialt effektivt sätt att öka nätverkseffekterna, men det finns också en annan anledning till att flytta intäkterna från inlösarmarknaden till utgivarmarknaden. Om intäkterna flyttas från en mer konkurrensutsatt till en mindre konkurrensutsatt marknad ökar bankernas totala intäkter.³³ Det verkar sannolikt att inlösarmarknaden, där handlarna är köparna, är mer konkurrensutsatt än utgivarmarknaden, där kunderna är enskilda personer.

I förhållandevis små länder som Sverige har bankerna kunnat förhandla bilateralt om förmedlingsavgifterna. Enligt konkurrenslagstiftningen betraktas bilaterala avtal som en normal och oundviklig del av att göra affärer, vilket leder till presumtionen att ett avtal mellan en säljare (till exempel en utgivande bank) och en köpare (till exempel en inlösande bank) är lagligt. När det gäller multilaterala avtal är konkurrenslagstiftningen dock strängare. En multilateral förmedlingsavgift är till sin natur ett avtal mellan flera säljare och flera köpare och presumtionen kommer därför att bli att det är ett olagligt avtal, även om det beroende på omständigheterna faktiskt kan vara tillåtet. Det kommer att tolereras om dess positiva effekter är tillräckligt stora och om dess negativa effekter är små och inte större än nödvändigt.³⁴

I stora jurisdiktioner, som USA, och för gränsöverskridande korttransaktioner finns så många banker att det blir opraktiskt eller till och med omöjligt att upprätta ett system som baseras på bilaterala avtal. Därför har multilaterala förmedlingsavgifter i princip tolererats av konkurrensmyndigheter som EU-kommissionen och dess generaldirektorat för konkurrens. Sedan 1990-talet har EU-kommissionen dock utrett kortnätverkens prissättning och regelverk. Multilaterala förmedlingsavgifter kan visserligen vara nödvändiga och avgifterna kan fastställas så att de balanserar marknadens båda sidor och optimerar nätverkseffekterna, men de skulle också kunna användas i konkurrensbegränsande syften, vilket diskuteras ovan.

Till en början fokuserade EU-kommissionen på de regler som handlarna måste acceptera, däribland regeln om att alla kort ska godtas, snarare än på den multilaterala förmedlingsavgiften i sig. År 1999 meddelade kommissionen Mastercards föregångare Europay³⁵ att den hyste farhågor om att vissa detaljer av reglerna stred mot konkurrenslagstiftningen. År 2002 godkände kommissionen Mastercards ändrade uppsättning regler, men inledde en utredning av nivån på deras (och Visas) multilaterala förmedlingsavgifter. År 2007 konstaterade kommissionen att de multilaterala förmedlingsavgifterna stred mot konkurrenslagstiftningen, vilket bekräftades av EU-domstolen i september 2014. År 2009 sänkte Mastercard sina multilaterala förmedlingsavgifter till 0,2 respektive 0,3 procent för betal- och kreditkorts-transaktioner för att rätta sig efter kommissionens slutsatser. Dessa tillämpades därefter också på Visa i beslut från EU-kommissionen 2010 och 2014 och bekräftades därefter återigen och utökades till samtliga kortsystem 2015, då EU-parlamentet antog förordningen om förmedlingsavgifter i april 2015.³⁶

EU-kommissionens ingripande och det efterföljande införandet av sektorspecifik EU-lagstiftning har lett till att de avgifter som betalas av inlösande banker för nödvändiga tjänster har prisreglerats. Motsvarigheten till konsumentpriser, de handlaravgifter som återförsäljarna betalar till de inlösande bankerna, har inte reglerats. Syftet med de nya reglerna är att sänka priserna uppströms. Konkurrensen nedströms, på inlösarmarknaden, antas därefter leda till lägre handlaravgifter. Detta ligger i linje med de allmänna principer för ekonomisk reglering som har varit etablerad norm sedan början av 1990-talet. Direkt

33 Observera att enligt denna hypotes är marknadselasticiteten på utgivarmarknaden större än hos inlösarmarknaden, samtidigt som varje bank ställs inför en (fast) elasticitet som är större på inlösarmarknaden än på utgivarmarknaden.

34 Detta är en förenkling av hur avtal bedöms enligt konkurrenslagstiftningen. För en mer uttömmande beskrivning, se standardlärroböcker.

35 År 2002 gick (det europeiska företaget) Interpay ihop med (det amerikanska företaget) Mastercard.

36 I IFR föreskrevs dessutom andra förändringar som syftade till att öka konkurrensen inom hantering och inlösen. Se vidare avsnitt 3 i huvudtexten.

reglering av konsumentpriserna, som i förordningen om gränsöverskridande betalningar, står i motsats till de principerna.

Sammanfattningsvis hade de internationella kortnätverken som var organiserade efter fyrpartsprincipen sådana multilaterala förmedlingsavgifter att de kunde användas för att effektivt samordna de deltagande bankernas prissättning. Detta gjorde det möjligt för nätverken att optimera nätverkseffekterna, vilket kunde öka kontokortens sociala värde – men vilket även innebar att de deltagande bankernas intäkter kunde öka på kundernas bekostnad. Intäkterna kunde flyttas från den mer konkurrensutsatta inlösarmarknaden till den mindre konkurrensutsatta utgivarmarknaden, vilket ökade bankernas totala lönsamhet.

Konkurrenslagstiftningen är alltså tillämplig eftersom en multilateral förmedlingsavgift är ett avtal om priser mellan flera företag. Den multilaterala förmedlingsavgiften är det pris som bankerna tar ut av varandra för utgivningstjänster och avgiftens nivå är den viktigaste avgörande faktorn för den avgift som bankerna tar ut av handlare på inlösarmarknaden. Konkurrenslagstiftningen användes för att sätta ett tak för den multilaterala förmedlingsavgiften, men senare har en sektorsspecifik förordning antagits. Genom den nya förordningen införs strängare begränsningar av bankernas och kortnätverkens frihet att sätta priser och andra marknadsvillkor.

Till följd av den nya lagstiftningen har prissättningen på kontokortstjänster ombalanserats så att (stora) handlare betalar mindre. Konkurrensen verkar också ha förstärkts i andra avseenden, även om ombalanseringen av priserna naturligtvis har lett till mindre generösa belöningar från lojalitetsprogrammen för dem som använder korten i stor utsträckning.

Konkurrenslagstiftningen var effektiv eftersom de multilaterala förmedlingsavgifterna är avtal som omfattar flera banker och påverkar bankerna horisontellt. I dessa fall kan konkurrenslagstiftningen användas för att reglera eller åtminstone sätta ett tak för prisnivån. Bilaterala förmedlingsavgifter är däremot mycket svårare att hantera via konkurrenslagstiftningen. Detsamma gäller transaktions- och hanteringsavgifter som till sin natur är vertikala betalningar från handlare via inlösande banker till kontokortsnätverken. År 2006 respektive 2007 förändrades Mastercard och Visas företagsstruktur från att ha varit gemensamt ägda och kontrollerade av ett stort antal banker till normala börsnoterade företag.³⁷

³⁷ Visa Europe, en medlemsorganisation och ett kooperativ som kontrollerades av tusentals europeiska banker, förvärvades av Visa 2016.

Appendix B. Politiska alternativ för marknadsmakt som skapas av fysisk infrastruktur

Olika politiska alternativ har använts vid olika tidpunkter och på olika marknader för att hantera marknadsmisslyckanden orsakade av marknadsmakt. Grundorsaken till problemet har ofta varit att det har funnits en fysisk infrastruktur som har varit nödvändig för de företag som vill bedriva verksamhet på marknaden och som är så dyr att det inte är ett realistiskt alternativ att duplicera den. Denna typ av problem har förekommit länge och med tiden har särskilda tillsynsinstitutioner utvecklats. Som exempel kan nämnas transmissions- och distributionsnät för el, järnvägsspår och kritiska delar av det fasta telenätet. Inom vissa branscher har den tekniska utvecklingen lett till förändringar när det gäller vilka komponenter i det fysiska nätet som är naturliga monopol och vilka som inte är det. En stor del av telenätet var tidigare ett naturligt monopol. I dag är det framför allt de ledningar eller fibernät som ansluter enskilda abonnenter till en växel som fortfarande är reglerade.³⁸

Den traditionella europeiska lösningen, som har använts i många länder i fråga om el, järnväg och telekomtjänster samt andra tjänster, har varit statligt ägande av en stor del av branschen. Stamnätet i det svenska järnvägsnätet byggdes till exempel av staten och riksdagen nationaliserade de privata järnvägarna 1939. På liknande sätt ägdes hela telenätet av det statliga Televerket före liberaliseringen, då Televerket bolagiserades och delvis privatiserades under sitt nuvarande namn Telia. Den traditionella amerikanska lösningen har i stället varit att reglera priserna för privatägda företag inom dessa branscher, som ofta kallas allmännyttiga.

Sedan 1990-talet har trenden gått mot liberalisering av tidigare reglerade branscher och mot privatisering av tidigare statligt ägda företag (Sverige har haft en förhållandevis låg andel privatisering men en rätt omfattande liberalisering). Dessutom har det vuxit fram en internationell samsyn om att regleringen bör inriktas på viktiga infrastruktur tjänster som utgör flaskhalsar, snarare än på konsumentpriser. I stället för att till exempel reglera priset på den el som levereras till konsumenterna är prisregleringen nu begränsad till distributions-tjänsten, som är en flaskhals, medan prissättningen för den förhållandevis konkurrensutsatta elproduktionsindustrin har avreglerats i många länder. Det svenska högspänningsnätet ägs fortfarande av staten, vilket innebär att en statligt ägd enhet är systemansvarig för överföringsnäten.

Helst ska företag som är verksamma inom konkurrensutsatta segment gradvis investera i egen infrastruktur och över tid bli mindre beroende av den gamla etablerade aktören, vilket gör det möjligt att stegvis avveckla regleringen. Detta är i stor utsträckning vad som har inträffat inom telekombranschen, där nya aktörer har investerat kraftigt i egen infrastruktur. Därmed har tillträdesreglerna blivit begränsade till de infrastruktursegment som fortfarande inte går att duplicera.

Inom andra branscher är det dock fortfarande svårt att duplicera infrastrukturen och det har inte gått att minska reglernas omfattning (till exempel i fråga om el). Samtidigt har det blivit uppenbart att det inte räcker med att reglera tillträdespriserna. Ofta måste man också reglera viktiga kvalitetsegenskaper. Ett reglerat företag som äger infrastruktur och samtidigt bedriver verksamhet på marknaden nedströms kommer normalt sett inte att vara intresserat av att sälja till sina konkurrenter, särskilt inte om tillträdespriserna hålls på en låg nivå. Ju mindre tillträde företaget ger sina konkurrenter, desto bättre konkurrenssituation för företaget nedströms, desto större marknadsandel och bättre förmåga att ta ut höga priser.

³⁸ Nätoperatörernas samtalsavgifter är också fortfarande reglerade, vilket diskuteras nedan. Se kommissionens rekommendation av den 17 december 2007 (2007/879/EG); arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som åtföljer kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, samt kommissionens rekommendation av den 9 oktober 2014 om samma dokument, punkt 25.

Eftersom konkurrenterna skadas när kvaliteten på tillträdestjänsterna försämras behöver regleringen omfatta inte bara priser utan även kvaliteten på tillträdet. Detta har lett till en förhållandevis komplex reglering, fastän regleringens räckvidd har minskat. Det kan vara svårt att fastställa ett rättvist tillträdespris, men i de flesta fall är det ännu mer komplicerat att fastställa kvalitetsnormer för tillträde.

Inom vissa marknader har den kritiska infrastrukturen separerats vertikalt från de konkurrensutsatta segmenten. Ett företag som äger infrastruktur men som inte bedriver verksamhet nedströms kommer inte att ha incitament för att snedvrیدا kvaliteten. Det kommer sannolikt att vilja sälja till alla företag utan att diskriminera några av dem. Vertikal separation har därför kommit att betraktas som en metod för att skapa en rättvis och balanserad situation. Ibland behåller staten ägandet av kritisk infrastruktur (till exempel järnvägsspår, högspänningsnät och landbaserade radio- och tv-nät i Sverige), ibland är kritisk infrastruktur privatägd (till exempel många av de svenska eldistributionsnäten samt kritiska delar av telenätet). Men vertikal separation är ingen universallösning, av minst två skäl.

För det första kan vertikala synergier försvinna. För det andra, vilket kanske är viktigare, tenderar prisregleringen att bli mindre strikt när varje företag betalar samma pris och inget företag missgynnas i konkurrensen av att betala för mycket. En tillsynsmyndighet som måste balansera intressena mellan en etablerad aktör som vill ha höga tillträdespriser och nya aktörer som vill ha låga tillträdespriser förefaller kunna åstadkomma lägre tillträdespriser än en myndighet som reglerar en industri utan den typen av asymmetri. Detta är åtminstone intrycket från en jämförelse mellan den svenska telekommarknaden – med asymmetriskt ägande av viktig infrastruktur och en motståndarposition mellan den etablerade aktören och de nya aktörerna – och den svenska elmarknaden, som har en mycket mer symmetrisk situation och där intressena hos de reglerade företagen i mycket större utsträckning är sammanfallande.

Utöver vertikal separation och vertikal integration kan ägandet av viktiga tillgångar struktureras som en infrastrukturklubb. Detta var den lösning som valdes för Visa och Mastercard före 2006 och detta är fortfarande läget för kritiska delar av Sveriges betalnings-system, framför allt Bankgirot, Dataclearingen och Swish. I en infrastrukturklubb kombineras några av fördelarna hos de två motsatta ägarkonfigurationerna. En sådan klubb tillåter vissa vertikala synergier, den skapar rättvisa villkor för ägarna och dess ägare kan sannolikt förhindra tillträdespriserna från att stiga. Dominerande ägare kan dock diskriminera nya aktörer eller till och med blockera dem helt och hållet. Infrastrukturklubbar är mer öppna för ifrågasättande från konkurrensmyndigheter. Detta kan ha varit orsaken till omstruktureringen av ägandet av de kortnätverk som diskuteras ovan.

Två viktiga aspekter av den ekonomiska regleringen av fysiska tillgångar gäller vilka tillgångar som ska regleras och hur ägandet av branschen och dess tillgångar ska struktureras. En tredje aspekt är *hur* regleringen ska göras. Ett reglerat tillträdespris bör sättas tillräckligt högt för att tillgångens ägare ska vara motiverad att göra investeringar, men tillräckligt lågt för att konsumenterna ska kunna dra fördel av lägre priser. Ur ekonomisk synvinkel är två huvudprinciper för att beräkna dessa priser regleringen av avkastning (även kallad självkostnad plus vinstpålägg) och regleringen av pristak.

Genom avkastningsregleringen sätts ett tak för det (tillträdes)pris som får tas ut till en nivå som avspeglar summan av driftskostnaderna per enhet och kapitalkostnaderna. I grunden beräknas de sistnämnda som den tillåtna avkastningen plus nedskrivningstakten gånger tillgångsbasen. I praktiken tenderar avkastningsreglering att vara komplicerad. Alla kostnadskomponenter kan ifrågasättas – och ifrågasätts också. Är det till exempel upp till det reglerade företaget att avgöra vilka kapitalutgifter som ska ingå i tillgångsbasen? Eller måste en ny investering godkännas av tillsynsmyndigheten innan den kan inkluderas i tillgångsbasen?

Ett grundläggande problem med avkastningsreglering är att höga kostnader motiverar höga priser, vilket minskar det reglerade företagens incitament för att vara effektivt. Som alternativ har man därför föreslagit pristak som baseras på historiska priser i kombination med förväntade produktivitetshöjningar. Om det reglerade företaget kan sänka kostnaderna snabbare än förutsett kan det behålla mellanskillnaden som vinst. För att minska riskerna kan kostnadskomponenter som inte står under det reglerade företagens kontroll, till exempel världsmarknadspriserna på insatsvaror, räknas in i pristaket.

I princip skapar pristaksregleringen starka incitament för kostnadssänkningar. I praktiken kommer pristaket dock till slut att behöva justeras för att motsvara de faktiska kostnaderna. Det betyder att skillnaden mellan avkastnings- och pristaksreglering i själva verket utgörs av längden på översynsperioden: Långa översynsperioder ökar incitamenten för att sänka kostnaderna, även för kapitalkostnader. Det betyder att pristaksreglering tenderar att minska incitamentet för investeringar. Avkastningsreglering kan å andra sidan skapa alltför stora incitament för att utöka tillgångsbasen. År 2012 infördes en ny regleringsmodell för eldistribution i Sverige som baserades på avkastningsreglering, även om den något missvisande kallades för intäktstaksreglering. Den föregående regleringsmodellen som baserades på pristaksreglering avskaffades 2009 efter en debatt om underinvesteringar i distributionsnäten och efter det att tillsynsmyndigheten förlorat i ett antal rättsprocesser. Sedan den nya modellen infördes har investeringarna ökat kraftigt – liksom priserna.³⁹

Ur rättslig synvinkel är det viktigt om regleringen är retrospektiv eller prospektiv. Vid en prospektiv reglering fastställer tillsynsmyndigheten det högsta tillåtna priset innan tillsynsperioden inleds. Om ett reglerat företag är missnöjt måste det inleda rättsliga förfaranden för att upphäva tillsynsmyndighetens beslut. Vid en retrospektiv reglering fastställer de reglerade företagen priserna först och därefter måste tillsynsmyndigheten bestrida alltför höga priser i domstol. Den part som får agera först har förstås en fördel; den part som inleder ett rättsligt förfarande måste uppfylla domstolens beviskrav. I tabell A1 finns exempel på hur prospektiv och retrospektiv reglering har kombinerats med pristaksreglering och avkastningsreglering i Sverige.

Tabell A1. Kombinationer av regleringsmodeller, exempel från Sverige

Regleringens tidsdimension med implikationer för bevisbördan			
		Prospektiv	Retrospektiv
Grund för beräkning av högsta tillåtna pris	Pristak	Tillträdesregler för telekom ⁴⁰	Elnät, före reform
	Avkastningsreglering	Elnät, efter reform	Konkurrenslagstiftningen tillämpas på tillträdespriser

Konkurrenslagstiftningen syftar framför allt till att hindra att marknadsmakt ens uppstår. Syftet med (ekonomisk) reglering är däremot att begränsa redan dominerande företags förmåga att använda sin marknadsmakt för att sätta höga priser. I vissa situationer kan dock konkurrenslagstiftningen användas för att reglera tillträdespriser. Rent tekniskt kan ett dominerande företags vägran att ge tillträde till rimliga priser tolkas som (olagligt) missbruk av dominerande ställning. Konkurrenslagstiftningens styrka är dess flexibilitet. I princip kan den användas för att reglera beteendet hos varje tillräckligt dominerande företag. Dess svaghet är att "regleringen" blir svagare – och ibland mycket svagare – än en ekonomisk reglering som är anpassad för branschen. Konkurrenslagstiftning som reglering kommer att tillämpas retrospektivt, även om ett retrospektivt beslut kommer att få framåtblickande effekter.

39 <https://www.villaagarna.se/globalassets/dokument/resultat-sammanstallning.pdf>; Nätföretagens drivkrafter för investeringar, Rapport till energimarknadsinspektionen, 2017-06-16

40 Telekomreglering är mångfacetterad och innehåller inslag av avkastningsreglering.

Konkurrenslagstiftningens tillämpning på multilaterala förmedlingsavgifter, som diskuterats ovan, är ett typiskt exempel. Genom tillämpningen av konkurrenslagstiftningen begränsades de två dominerande kortnätverkens multilaterala förmedlingsavgifter. När ekonomisk reglering infördes 2015 utökades taket till att gälla alla kortnätverk och regleringens räckvidd utökades.

Appendix C. Policyalternativ för marknadsmakt baserad på immateriella tillgångar

Hittills har diskussionen i huvudsak inriktats på materiella tillgångar; dyr fysisk infrastruktur som järnvägsspår eller fibernät. Nätverkseffekter och andra immateriella tillgångar får dock allt större betydelse och särskilt framträdande är de plattformar som dominerar de digitala marknaderna.

Omkring år 2000 blev begreppen "tvåsidiga marknader", "tvåsidiga nätverkseffekter", "den plattformsbaserade affärsmodellen" och digital (eller webbaserad) matchmaking allmänt använda för att beskriva marknader där olika typer av aktörer träffas och interagerar och där detta underlättas genom en uppsättning tillgångar som bildar en "plattform" som kontrolleras av en tredje part. Plattformleverantören och plattformen i sig underlättar interaktionen samtidigt som en avgift tas ut av den ena eller båda sidorna av marknaden för de tjänster som har tagits emot. Plattformar kan vara digitala, men de kan också vara fysiska. Ibland ingår plattformen i transaktionskedjan, så att parterna på båda sidor sluter avtal med plattformen; ibland ger plattformen enbart parterna möjlighet att sluta avtal direkt med varandra. Se tabell A2 för exempel.

Tabell A2. Exempel på plattformar.

	Plattformens roll: enbart matchmaking eller part i transaktionen		
Plattformens viktigaste tillgångar: fysiska eller digitala		Enbart matchmaking	Transaktionspart
	Fysiska	Shoppingcentrum, nattklubb	Telenät
	Digitala	Blocket (radannonser på internet)	Kreditkortsnet, Amazon

Utöver plattformen i sig kommer antalet kunder eller klienter på ena sidan av en tvåsidig marknad att vara avgörande för plattformens värde för den andra sidan av marknaden. Som diskuteras tidigare står ett kreditkorts nätverks värde för kortinnehavarna i proportion till antalet handlare som accepterar kortet; dess värde för handlarna står i proportion till antalet kortinnehavare som vill använda kortet. Om nätverkseffekterna är tillräckligt starka, om det är kostsamt att använda mer än en plattform och om kundernas preferenser inte varierar alltför mycket kan det finnas en tendens för plattformsmarknaderna att "tippa över", dvs. att alla kunder på åtminstone den ena sidan väljer den dominerande plattformen, när den har fått tillräckligt stor dominans.

Hittills har politikerna varit mindre villiga att reglera plattformsmarknader än ägare av fysisk infrastruktur, även när en enskild plattform har blivit dominerande. EU:s reglering av kreditkortsindustrin 2015, som diskuteras ovan, är ett undantag. Ett annat undantag är regleringen av tillträde till terminering i telenät. Även små nätoperatörer är skyldiga att tillhandahålla tillträde för inkommande samtal till sina egna kunder och får inte ta ut någon avgift från den originerande operatör som överskrider den högsta tillåtna avgift som tillsynsmyndigheten för telekomsektorn har fastställt.

Konkurrensmyndigheterna har dock använt sina verktyg för att ingripa på vissa plattformsmarknader. De åtgärder som EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrens vidtagit mot de internationella kortnätverken diskuteras ovan. Även Konkurrensverket har agerat mot kortnätverk och har tillämpat konkurrenslagstiftningen för att pröva plattformar för hotellbokningar.

Under särskilda omständigheter kan konkurrenslagstiftningen användas för att åstadkomma de facto tillträdesregler för fysisk infrastruktur. Dessa blir inte lika kraftfulla som sektorsspecifik reglering och fungerar enbart mot dominerande företag och mot avtal mellan företag, men det krävs ingen sektorsspecifik lagstiftning och den kan användas i

sammanhang och situationer som lagstiftaren inte har förutsett. Ekonomisk reglering kan å andra sidan tillämpas på förhållandevis små företag som har lokala monopol eller som agerar som portvakter för särskilda tillgångar som andra företag behöver ansluta sig till.

Ett annat tidigt exempel på hur konkurrenslagstiftningen har tillämpats på nätverksindustrier och plattformar är de amerikanska antitrustmyndigheternas intresse för Microsofts operativsystem Windows och de webbläsare som kom under 1990-talet. Operativsystemet var en plattform som attraherade programvaruutvecklare på ena sidan av marknaden och enskilda personer och företag som ägde stationära och bärbara datorer på den andra. Windows var ett attraktivt val för konsumenterna eftersom en mängd tillämpningar hade utvecklats för att köras på Windows; det var attraktivt för utvecklarna eftersom Windows hade en stor kundbas.

År 1998 stämde USA:s Department of Justice (DoJ) Microsoft för att ha ”kopplat” webbläsaren Internet Explorer (IE) till Windows genom ett kombinationserbjudande, i strid med en tidigare förlikning. Microsoft hävdade att Internet Explorer var en funktion, inte en separat produkt som var kopplad till Windows.⁴¹ Enligt den så kallade teorin om skada som DoJ lade fram utgjorde den konkurrerande webbläsaren Netscape i kombination med programvaran Java ett hot mot Microsofts dominans på marknaden för operativsystem för stationära och bärbara datorer – och Microsoft försökte på ett olagligt sätt att motverka det hotet. I takt med att Netscape och Java blev vanligt förekommande skulle programvaruutvecklarna i allt högre grad få incitament att utveckla programvara som fungerade med Netscape och Java, vilket innebar att användare kunde klara sig utan Windows eller åtminstone hotade att bryta Microsofts så gott som fullständiga monopol på marknaden för operativsystem.

Microsoft använde en rad konkurrensbegränsande metoder för att hindra Netscapes tillväxt och stärka marknadsandelen för sin egen webbläsare Internet Explorer. Även om Netscape, som ursprungligen var marknadsledare, kunde erbjuda liknande funktioner som Internet Explorer, kunde det inte övervinna den kraftfulla nätverkseffekt som skapades när Internet Explorer kopplades till Windows och trycket från en rad konkurrensbegränsande åtgärder. Förstainstansrätten konstaterade att Microsoft hade använt olagliga metoder och beordrade att Microsoft skulle delas upp i två enheter, men det beslutet upphävdes i sin tur av högre instans. I en förlikning gick Microsoft med på att dela så kallade API:er (applikationsprogrammeringsgränssnitt) med tredjeparter, men fick tillstånd att fortsätta att tillhandahålla Internet Explorer kostnadsfritt. Huruvida denna åtgärd var effektiv för att minska Microsofts dominans och marknadsmakt har diskuterats.

Sedan dess har dock Microsofts grepp om marknaden försvagats och är nu nere på ungefär 75 procent jämfört med ungefär 90 procent för fem år sedan, även om detta främst beror på en teknisk omställning till smarttelefoner och datorplattor.⁴² Sett till alla plattformar (stationära datorer, bärbara datorer, smarttelefoner och datorplattor) ligger Microsoft långt efter Googles operativsystem Android och ligger även efter Apples IOS.

Dator- och programvarumarknadernas utveckling visar att ny teknik vid något tidpunkt kommer att ta ett språng förbi gamla monopol: IBM:s grepp om marknaden övertogs av Microsoft och framväxten av stationära datorer, som i sin tur utmanades av Googles Androidsystem och Apples IOS. Även om dessa företag nu i sin tur granskas för konkurrensbegränsande metoder är det sannolikt att de så småningom kommer att utmanas av nya konkurrenter som bygger sin styrka på teknik som ännu inte har utvecklats.

Det är dock också uppenbart att betydande konkurrensproblem kan kvarstå under många år innan en ny teknik växer fram. De företag som har gått om Microsoft och blivit

41 Koppling är ett arrangemang där konsumenten måste köpa en viss produkt som finns på en separat marknad för att få köpa en annan produkt. Ett sätt att åstadkomma detta är att koppla ihop två produkter, så att den ena (den kopplade produkten) följer med köpet av den andra (den kopplande produkten). När ett dominerande företag använder koppling kan detta strida mot konkurrenslagstiftningen.

42 <https://www.statista.com/statistics/218089/global-market-share-of-windows-7/>

dominerande på teknikmarknaden – Facebook, Google och Apple – anklagas för att hämma konkurrensen på de marknader som de dominerar och uppmärksammas nu av konkurrensmyndigheter.