

Prioriterade konkurrensfrågor

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom vid Konkurrensrättsforum den 7 april 2011 i Stockholm.

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att få komma hit i dag och berätta om vad som händer i konkurrenspolitiken och hos Konkurrensverket. Det är alltid mycket värdefullt att så här direkt och personligt få möta er som i det dagliga arbetet ger råd åt företag och myndigheter och företräder dem i olika sammanhang. Vi har alla en gemensam uppgift att se till att konkurrensen upprätthålls och utvecklas.

Jag kommer här i dag att bland annat ta upp frågor som trender i konkurrenspolitiken, Konkurrensverkets prioriteringar den närmaste tiden, något om hur vi arbetar i samband med oanmälda inspektioner – gryningsråder –, och även om några aktuella ärenden som vi arbetar med.

Vi är flera från Konkurrensverket som ska framträda här vid Konkurrensrättsforum. Per Karlsson, ny chefsjurist på Konkurrensverket sedan i vintras, kommer att ta upp frågor som myndigheters roll i rättstillämpningen. Hanna Lekås, processråd vid vår juridiska avdelning, kommer att delta i en rundabordsdiskussion om bötesnivåer, deras utveckling och beräkningsmodeller. Staffan Martinsson, konkurrensakkunnig, kommer att tala om den variant av missbruk av dominerande ställning som kallas marginalklämning. Det är något som är aktuellt i vår pågående process mot TeliaSonera. Robert Moldén, konkurrensakkunnig, kommer att uppehålla sig kring horisontella samarbeten mellan företag och då särskilt utifrån kommissionens nya riktlinjer om informationsutbyte och standardisering.

”Välfärd genom väl fungerande marknader”. Så lyder Konkurrensverkets vision. Vår uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna och en effektiv offentlig upphandling till

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Det uppdraget genomför vi genom att tillämpa bland annat konkurrensreglerna och upphandlingsreglerna. Vi ger också förslag till ändringar av regelverk om vi skulle se att de inte är tillräckligt ändamålsenliga för en väl fungerande marknad.

Konkurrensfrågor är ständigt levande på olika sätt. Sedan en tid är handeln med läkemedel utsatt för konkurrens. Det är numera möjligt att välja mellan ett antal olika apotek. Den omedelbara effekten för oss konsumenter är ökad tillgänglighet – särskilt när det gäller receptfria läkemedel. Landstingen är numera skyldiga att ha valfrihetssystem i primärvården. Det innebär att vi som patienter numera kan välja mellan privata och landstingsdrivna vårdcentraler. Veldig många kommuner har infört valfrihet för hemtjänst och en rad andra tjänster som finansieras via skatter. Friskolor har vi haft länge. Allt fler områden utsätts för konkurrens, och jag är övertygad om att den trenden kommer att fortsätta. Det innebär samtidigt fler och bredare uppgifter för dem som arbetar med konkurrensfrågor på olika sätt. Inte minst för oss på Konkurrensverket.

Samtidigt som allt fler områden konkurrensutsätts utvecklas de regelverk som ska garantera att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas i syfte att öka effektiviteten i regelverken i stort och, inte minst, i den tillsyn som bedrivs – främst då av Konkurrensverket. Självfallet välkomnar vi den utvecklingen och har som uttalad prioriterad ambition för 2011 att på ett proaktivt sätt skapa vägledande praxis. Det gäller såväl beträffande de nya reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som för de nya reglerna på upphandlingsområdet där vi nu kan gå till domstol och begära upphandlingsskadeavgift i vissa fall.

I januari i år hade vi, liksom övriga remissinstanser, anledning att ge våra synpunkter på den så kallade målutredningen. Målutredningen hade ett ganska brett och övergripande syfte, men kom ju naturligt in på ett antal frågor som anknyter till Konkurrensverkets verksamheter och som av olika anledningar inte tagits omhand i samband med tidigare översyner av konkurrenslagen.

En fråga som är aktuell i det sammanhanget är vilken eller vilka domstolar som i framtiden ska ta hand om mål där Konkurrensverket agerar som part, det handlar om upphandlingsmål och olika måltyper inom konkurrensrätten. Idag hanteras ju konkurrensmål av Stockholms tingsrätt, och om prövningstillstånd meddelas, hos en specialdomstol: Marknadsdomstolen. Upphandlingsmål sköts via förvaltningsdomstolarna. I det remissvar som Konkurrensverket nyligen lämnade in till regeringen framhåller vi fördelarna med att låta alla marknadsrelaterade mål avdömas i ett och samma domstolsslag. Vi ser gärna att en utredning snarast tillsätts med uppdrag att överväga vilken domstolsordning som bör gälla för marknadsrelaterade mål.

I vårt yttrande över Målutredningen pekar vi också på möjligheten att kunna frigöra resurser hos domstolarna genom att ge en utökad beslutsrätt till förvaltningsmyndigheterna, med möjlighet till överprövning i domstol. Det är min övertygelse att detta skulle bidra både till snabbare processer och att tydliggöra ansvaret för överträdelser av lagen. Detta skulle vara bra för konkurrensen i Sverige.

- - -

Högt upp på årets prioritetlista står alltså att utveckla de nya verktyg vi fått. Jag tänker då särskilt på den nya regeln i konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och möjligheten att använda rättsmedel och få upphandlingsskadeavgift utdömd mot otillåtna offentliga upphandlingar. Inom båda dessa rättsområden har vi en god pipeline av ärenden på väg mot domstol för praxisbildning. Ambitionen är att i enlighet med Konkurrensverkets generella prioriteringspolicy särskilt fokusera på sådana ärenden som kan åskådliggöra viktiga principfrågor, samt att välja att driva ärenden på ett sätt som även ger god effekt för en bredare grupp av intressenter.

Andra aktuella konkurrensärenden som vi arbetar med är naturligtvis vårt missbruksärende på bredbandsmarknaden. Som de flesta säkert vet handlar det om Teliasonera agerande på marknaden för ADSL-tjänster där Konkurrensverket hävdar att Teliasonera gjort sig skyldigt till så kallad marginalklämning. Jag vill inte föregripa den diskussion som kommer att hållas under denna konferens med utgångspunkt i frågan om marginalklämning, men självfallet är jag nöjd med det förhandsbesked EU-domstolen lämnade i februari med anledning av de frågor Stockholms tingsrätt ställt. EU-domstolen ger ju i all huvudsak stöd för vår linje.

Under det senaste året har vi också inlett två domstolsprocesser i kartellärenden, dels mot företag i däckbranschen, som vi menar har gjort sig skyldiga till en anbudskartell, dels på marknaden för paketresor med buss. Kartelljakten fortsätter att vara högt prioriterad på Konkurrensverket. I tillägg till de nämnda domstolsprocesserna har vi också under det senaste året haft ytterligare ett fall som avslutades efter ett avgiftsföreläggande.

- - - -

På Konkurrensområdet arbetar vi fortlöpande med metodfrågor, bland annat med att förbättra våra möjligheter att hämta in relevant information som kan användas som bevisning, till exempel i samband med misstänkta karteller eller missbruksärenden. En sådan fråga är i samband med oanmälda inspektioner, gryningsräder där vi arbetat fram rutiner för att på ett rationellt och effektivt sätt kunna ta del av innehållet i datorer. Dessa rutiner delges de företag som vi besöker. Erfarenheten är att de flesta företag väljer att samarbeta fullt ut med oss vilket ofta får till följd att Konkurrensverkets personal sällan behöver störa

verksamheten mer än en eller några få dagar, samt att genomgång av material som sker i Konkurrensverkets lokaler normalt kan avslutas inom ytterligare cirka tio arbetsdagar. Redan efter den korta tiden har då både vi på Konkurrensverket och de inblandade företagen möjlighet att få en god överblick av utfallet och göra en prognos för ärendets vidare inriktning. Det är värt att poängtera att hela förfarandet präglas av hög rättssäkerhet, bland annat bereds företaget och dess ombud samma möjlighet till insyn i det efterarbete som sker i Konkurrensverkets lokaler som de har när vi är på inspektion hos företaget.

En trend under den senaste tiden är att vi allt oftare bistår andra konkurrensmyndigheter vid gryningsråder här i Sverige. Under de senaste månaderna har vi till exempel hjälpt EU-kommissionen med gryningsråder som rörde fordonsmarknaden. Vi har också hjälpt kommissionen vid en undersökning av läkemedelsmarknaden. Även den holländska konkurrensmyndigheten fick hjälp vid en räd på samma marknad. I år har vi också vid två tillfällen bistått våra danska kolleger vid oanmälda besök dels hos företag i vitvarubranschen, dels hos företag på marknaden för järnvägsmateriel.

Att på detta sätt bistå andra konkurrensmyndigheter är ett naturligt inslag i vår verksamhet och har sin rättsliga grund i EU-reglerna. EU är en gemensam marknad, och företag agerar fritt över nationsgränserna. Då är det logiskt att även myndighetsutövning och rättsskipning kan ske över gränserna. Jag räknar med att den här typen av gränsöverskridande samarbete kommer att bli ett återkommande inslag i verksamheten framöver. Frågan står högt på konkurrensmyndigheternas agenda och det kan nämnas att arbete för att stödja och underlätta samarbete även utanför EU:s gränser pågår inom ramen för både ICN och OECD.

Den nya regeln i konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har gett oss en hel del arbete av ett nytt slag. Vi har sedan förra årsskiftet, då lagen trädde i kraft, fått in en lång rad synpunkter och tips där myndigheter och kommuner kan ha agerat på ett sådant sätt att de stört konkurrensen och missgynnat fri näringsverksamhet. Vi har utifrån detta öppnat sammanlagt 52 ärenden, och hittills avslutat 38. Det pågår 14 utredningar just nu. *(Den 15 mars 2011.)*

Flera av de ärenden som vi avslutat har lett till att konkurrensbegränsningar har undanröjts. I vissa fall har vi redan när vi ställt frågor fått till svar att verksamheten ska förändras eller upphöra. Konkurrensproblem har alltså försvunnit snabbt och effektivt.

Ett annat exempel på hur vi nått resultat är genom direkt dialog med aktören. Så var det med Svenska Spel. Det statliga spelbolaget har bedrivit

restaurantverksamhet i direkt anslutning till casinoverksamhet vid Casino Cosmpol på olika orter. Detta har direkt påverkat möjligheten för privata restauranter att få kunder. Svenska Spel har nu frivilligt åtagit sig att ändra i sina interna transaktioner mellan monopolverksamheten och de konkurrensutsatta delarna. Även marknadsföringsåtgärder ska förändras för att inte undergräva konkurrenskraften för privata krögare på respektive orter.

Alla ärenden kan inte lösas så snabbt och effektivt som i de exempel jag just pekat på. Jag räknar med att vi inom en nära framtid kan komma att väcka talan mot aktörer som bedriver näringsverksamhet i strid mot konkurrenslagen. I två ärenden har vi redan kommit så långt att en preliminär stämningsansökan har gått ut och flera andra ärenden kommer att nå detta stadium under året.

Vi kommer framöver också att följa upp att de aktörer som har tagit på sig att göra ändringar i sina verksamheter verkligen har uppfyllt sina åtaganden.

På upphandlingsområdet kommer vi i närtid sannolikt att väcka talan i ett flertal ärenden och begära att domstolen dömer ut upphandlingsskadeavgift. Detta är ett helt nytt instrument i vår verktygslåda för att komma tillrätta med konkurrensproblem. Myndigheter och kommuner ska, enligt huvudregeln, alltid annosera öppet om planerade inköp av varor och tjänster. Detta för att garantera att inköpen sker i konkurrens. Ett exempel på ärenden som jag ser att vi kan komma att ta till domstol inom kort är Akademiska Hus byggnation av lokaler i Uppsala. Ett annat sannolikt ärende under våren är Migrationsverkets byggnation av förvar. Min prognos är att vi när året är slut kommer att ha haft möjlighet att bidra till rättsutvecklingen genom att föra talan i uppemot ett tiotal upphandlingsärenden av principiell karaktär.

Ärenden som rör konkurrenspolitik, eller som direkt knyter an till Konkurrensverkets arbetsområde, omtalas relativt ofta i medierna. Vårt verksamhetsområde berör många delar av samhället, och berör alla landsändar och branscher. Det är heller inte ovanligt att det vi gör – eller inte gör – tas upp av debattörer och skribenter med olika avsikter. Det har handlat om till exempel värdet av att använda sig av gryningsräder för att samla bevis, om det är möjligt att ställa sociala krav i samband med offentliga upphandlingar, hur Konkurrensverket arbetar för att undanröja konkurrens från det offentliga och ifrågasättande av vårt agerande i samband med ett ärende som rör arrangerandet av motorsporttävlingar. Dessutom har vi från Konkurrensverket själva tagit initiativ till debatt via medierna vid ett flertal tillfällen.

Jag välkomnar den här typen av meningsutbyte. I den mån som vi, med hänsyn till vårt sätt att tillämpa lagarna, kan föra debatt så gör vi det gärna. Offentligt meningsutbyte, vare sig det sker i ett sammanhang som här i dag, via medierna

eller på annat sätt, bidrar till att blottlägga problem och klargöra synpunkter och det bidrar på sikt till bättre regler och bättre tillämpning av reglerna.

Konkurrenspolitiken är inte statisk. Och de olika regler som finns på konkurrens- och upphandlingsområdena utvecklas ständigt. Den utveckling vi har sett under flera år med ökad konkurrensutsättning av flera verksamheter som tidigare utförts av kommuner och andra offentliga organ kommer sannolikt att fortsätta. Jag kan nämna några exempel bakåt i tiden: Försäljning av läkemedel, fordonsbesiktning, friskolor, vårdval i primärvården, valfrihetssystem inom kommunal omsorg, valfrihetssystem inom vissa delar av arbetsförmedlingen och mycket annat. Jag tror att denna utveckling kommer att fortsätta.

Nya regelverk kommer vi också att få. Inom kort tar riksdagen beslut om en ny lag om försvarsupphandlingar. De frågor som målutredningen tittat närmare på bereds just nu inom regeringskansliet. En utredning om valfrihet för handikapphjälpmedel arbetar som bäst. Anders Wijkman har också ett större och övergripande utredningsuppdrag att se över hela regelverket för offentlig upphandling och väntas komma med ett betänkande nästa sommar. Parallellt pågår en översyn av det gemensamma EU-regelverket på upphandlingssidan.

Just nu bereds frågan om ny lagstiftning för att komma tillrätta med korruption och mutor inom regeringskansliet. Sverige har ansetts vara ett av de minst korrupta länderna i världen. Ändå är det inte helt ovanligt med tidningsrubriker om korruption på olika håll i samhället.

Det är bra att vi kan se fram mot ett skärpt regelverk kring korruption, och jag hoppas att vi i framtiden slipper få ett system där man inom olika branscher sitter i egna interna organ och sätter upp diverse regler för vad som kan vara tillåtet eller inte i just den branschen. Reglerna som styr vad som är rätt och fel ska vara lika för alla, och då är domstolsvägen det bästa sättet att skapa praxis och likhet inför lagen.

De som avslöjar felaktigheter i samband med korruption och mutor i samband med upphandlingar, vid riggade anbudskarteller eller andra överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna fyller en viktig funktion. De bidrar till hushållning med skattepengar och till att konkurrensen upprätthålls. Alla dessa whistleblowers som blåser i varningstrumpeten och går till medierna eller till de rättsvårdande myndigheterna är värda allt beröm. Jag hoppas att fler ska våga avslöja felaktigheter som de känner till. Det system vi har idag med eftergift för de företag som avslöjar sin medverkan i en kartell har visat sig vara framgångsrikt – såväl i Sverige som på EU-nivå. Sedan en tid kan vi också erbjuda eftergift från näringsförbud.

För min del är jag intresserad av en debatt om hur vi kan gå vidare på den inslagna vägen för att, om möjligt, locka fler att avslöja överträdelser av konkurrensreglerna eller upphandlingsreglerna och för att skapa en kultur av förståelse och respekt för dessa regelverk inom både privat och offentlig verksamhet.

- - - -

Det är min ambition att vi ska kunna ha mer av transparens i ärendehantering. Transparens förutsätter en öppen och respektfull dialog med alla som berörs av de ärenden vi hanterar och den skapar, när den fungerar väl, förutsättningar för effektiv ärendehantering. En större öppenhet om vad vi arbetar med, och hur, ökar sannolikt också möjligheterna till kompletterande tips och informationer under arbetets gång. Vi kommer dock även i fortsättningen att avstå från att ge förhandsbesked om kommande beslut.

Under 2011 ser jag också fram emot att vi får se de första ärendena gå till domstol för utdömning av upphandlingsskadeavgift. Jag räknar också med att vi snart kan ta det första ärendet till domstol som rör den nya regeln om konkurrensbegränsande offentlig verksamhet. Att skapa praxis enligt båda dessa nya regelverk är högt prioriterat. Samtidigt är givetvis kartelljakten, som alltid, en prioriterad uppgift för Konkurrensverket. Detsamma gäller indikationer på missbruk av marknadsstyrka och företagsammanslagningar som riskerar att hämma konkurrensen.