

Anförande av Claes Norgren, generaldirektör Konkurrensverket, den 11 mars 2003, vid seminarium arrangerat av Advokatfirman Vinge.

Det talade ordet gäller

Näringspolitiken har som mål att främja en hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag. För att nå dit i en alltmer globaliserad ekonomi krävs en konkurrenspolitik och en konkurrensmyndighet av god internationell klass.

I regeringens proposition ”Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald” framhålls att en väl fungerande konkurrenspolitik har stor betydelse för uppfyllandet av de allmänpolitiska målen, bland annat genom att den främjar förnyelse i den ekonomiska verksamheten, bereder väg för öppenhet och mångfald och säkerställer konsumenternas makt över produktionen och distributionen. Konkurrenspolitiken skall aktivt främja existensen av väl fungerande marknader och vara grundad på ett konsumentperspektiv.

Marknaderna skall präglas av öppenhet för nya produkter, nya företag och nya idéer.

I propositionen framhålls också att det är angeläget att pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens där monopol för närvarande råder eller där regelsystem utesluter konkurrens mellan dem som tillhandahåller olika nyttigheter.

En signal om att konkurrensen inte är tillräckligt bra är att svenska priser ligger 20 procent över genomsnittet i EU. Konkurrensverkets analyser visar att ca tio procent beror på bristande konkurrens.

Konkurrenspolitiken

En fungerande konkurrens bidrar till att upprätthålla förändringstrycket i ekonomin och en effektiv resursfördelning. Genom en effektiv konkurrenspolitik kan prisnivån på marknaderna pressas samtidigt som utbudet av varor och tjänster förbättras. Konkurrenspolitiken bör inriktas på att uppnå detta mål.

En vision

Från Konkurrensverkets horisont kan en vision för konkurrens och konsumentnytta formuleras på följande sätt:

- Den europeiska inre marknaden förverkligas och ger därmed de svenska konsumenterna de fulla vinsterna av medlemskapet i EU. För en långsiktigt positiv utveckling måste även hinder för importkonkurrens från länder utanför EU undanröjas.
- Företagen avhåller sig från brott mot konkurrenslagen när de har kunskap om konkurrensreglerna, har hög moral och upplever att risken för upptäckt och kraftfulla sanktionsåtgärder vid brott mot reglerna är stor.
- Konsumenterna ges förutsättningar att vara aktiva och välinformerade.
- Den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin ökar. Därmed kan konkurrensstrycket öka i den privata sektorn samtidigt som utbudet av tjänster förbättras för konsumenterna.
- Särregleringar samverkar effektivt med konkurrensreglerna och minskar i takt med att marknader utvecklas. Särregleringar används på ett balanserat och konkurrensfrämjande sätt i de fall olika marknaders särdrag skapar behov av särskilda spelregler och samhällstyrning vid sidan av konkurrensreglerna.

- De svenska konsumenterna erbjuds ett varierat utbud av varor och tjänster av god kvalitet till priser i nivå med den genomsnittliga prisnivån inom EU.

Låt mig nu komma närmare in på Konkurrensverkets roll i konkurrenspolitiken.

För att verka för och kunna uppnå denna vision visioner krävs ett flertal olika medel. En del av dessa är i KKV:s hand, andra kräver samverkan med regering och andra myndigheter.

Lagtillämpning som ger resultat

Att aktivt tillämpa de generella konkurrensreglerna är ett av de viktigaste medlen i konkurrenspolitiken. Reglerna bör inriktas på en effektiv övervakning så att karteller och andra allvarliga konkurrensbegränsningar kan stoppas. När det gäller vilka prioriteringar som bör gälla vill jag lyfta fram följande:

- Konkurrensverket ska prioritera en aktiv tillsyn för att upptäcka, utreda och lagföra de företag som sätter konkurrensen ur spel. Den ekonomiska verklighet vi befinner oss i kräver att konkurrenspolitiken utvecklas och verkar på europeisk nivå.
- Fortsatt hög prioritet ska ges åt kartelljakt.
- Konkurrensverket ska följa utvecklingen och vid behov föreslå nödvändiga förbättringar av lagregler och sanktionerna för att lagtillämpningen och regelsystemets effektivitet ska upprätthållas.

Regelreforming för väl fungerande marknader

En effektiv konkurrens kan omöjliggöras av annat än brott mot konkurrensreglerna. Det handlar då ofta om andra regler i samhället som kan ha fått en utformning som förhindrar väl fungerande marknader eller begränsar konsumentens valmöjlighet. Konkurrensverket har här en god utrednings- och analyskapacitet som bör utnyttjas. Låt mig peka på några frågor.

- Konkurrensverket ska aktivt arbeta för att minimera etableringshinder och driva utvecklingen inom det europeiska samarbetet så att regelverk, utredningsverksamhet och sanktioner kan anpassas till den internationella miljö i vilken företagen verkar.
- Konkurrensverket skall aktivt bidra till utformning och tillämpning av spelregler som bidrar till väl fungerande marknader och konsumentnytta. Konkurrensstörande verksamhet från offentliga aktörer bör åtgärdas.
- På områden där en fri etablering av konkurrerande företag av olika skäl inte är möjlig skall Konkurrensverket ta fram underlag och förslag som gör att olika modeller med inslag av konkurrensmekanismer, exempelvis upphandling av offentligt finansierade tjänster från fristående utförare i alternativa former, prövas och vidareutvecklas.

Ökad konsumentmakt

För att en marknad skall fungera effektivt räcker det inte med att det finns goda förutsättningar för olika producenter att konkurrera med varandra. Utan konsumenter som är aktiva, kritiska och välinformerade kan ingen marknad fungera väl. Teknikutvecklingen har möjliggjort nya produkter och nya möjligheter till information. Denna ökade informationsintensitet skapar nya möjligheter för

konkurrens men samtidigt blir bristande information ett mer centralt problem än tidigare.

Konkurrensverket har en viktig uppgift att arbeta för ökad kunskap och förståelse för hur marknader fungerar. Ett aktivt samarbete med de organ som arbetar med konsumentpolitiska frågor är därför nödvändigt.

Konkurrensverket bör här verka för att brister i informationsgivning som påverkar prisbildningen på marknader undanröjs. Här krävs samverkan med andra myndigheter som KOV och sektorsmyndigheter.

Konkurrensanalys och forskning

Ett framgångsrikt arbete för Konkurrensverket kräver också fortlöpande uppbyggnad av kunskap. Denna kunskapsuppbyggnad är viktig inte bara internt, utan även för allmänhet och näringsliv. Konkurrensverket ska aktivt bidra till att den svenska forskningen på konkurrensområdet utvecklas kvalitativt och kvantitativt. Resultaten från forskningen skall sedan användas för att utveckla verkets metoder.

Jag nämnde inledningsvis frågan om hur en god konkurrens påverkar hur olika marknader fungerar och i slutändan kan sänka priserna för konsumenterna. Konkurrensverket bör utveckla metoder för att mäta, övervaka och analysera konkurrenstryckets utveckling inom olika sektorer och bedöma effekterna på prisnivå och tillväxt.

Karteller - en form av ekonomisk brottslighet

Konkurrens och konkurrensfrågor har under den senaste tiden fått särskild uppmärksamhet i Sverige. Jag tror att det beror på att medvetenheten ökat om att konkurrens ger positiva effekter i ett antal avseenden. Tyvärr måste jag konstatera att en del av uppmärksamheten också berott på brott mot spelreglerna. Kartellsamarbete är exempel på en allvarlig överträdelse av konkurrensreglerna och kartelljakten har högsta prioritet hos konkurrensmyndigheter världen över.

Karteller är nu inte något nytt. I en bok utgiven 1971 i serien Näringslivets upplysningsböcker kan man bland annat att läsa om kvotering av bituminösa beläggningar, dvs. asfalt. Där beskrivs hur man styrde marknaden genom straffavgifter företagen emellan om man inte höll sig till marknadsdelningen. Jag tror dock att vår syn på karteller har ändrats sedan dess. Vi är i dag mer medvetna om de skador de ger.

Att delta i karteller kan jämföras med ekonomisk brottslighet. Karteller tillkommer därför att de inblandade företagen räknar med att göra stora vinster genom samarbetet, t.ex. i form av högre priser än som skulle ha varit fallet i en konkurrenssituation. Konsumenter och skattebetalare får betala dyrt för de vinster som företagen tillskansar sig på ett olagligt sätt. Karteller skadar också företagen på marknaden. Konkurrenterna skadas givetvis, men långsiktigt också den egna verksamheten.

Genom att sätta marknadsmekanismerna ur spel undviker företagen det konkurrenstryck som annars skulle få dem att förnya sig, genom produktutveckling och införande av effektivare produktions- och distributionsprocesser. Det leder på sikt till förlorad konkurrenskraft och färre arbetstillfällen. Det har också under senare tid uppmärksammats att fuskande branscher utvecklas svagt på börsen.

Hur vanligt är det med karteller?

Ett problem är att vi har i Sverige har ett antal mycket koncentrerade marknader som domineras av några få företag. Det ökar riskerna för kartellsamarbete. Ju färre företag som skall samordna sig och kontrollera att kumpanerna följer kartellens regler, desto större är risken för att företagen skall lyckas hålla ihop kartellen. Ett sätt att organisera kartellen är att ha ett omfattande branschsamarbete. Branschorganisationer eller annan samverkan kan vara en ingång till kartellsamarbete. Det är ofta fråga om mogna marknader med homogena produkter såsom cement, stålrör, vitaminer, asfalt och bensin. Om inträdeshindren på en marknad är stora underlättar det också kartellsamarbete. Tecknen på detta är liten importkonkurrens och svag nyetablering.

Jag kan bara konstatera att många marknader i Sverige ser ut så. Därmed inte sagt att företag i Sverige mer än i andra länder är involverade i kartellsamarbeten. Karteller är hemliga till sin natur och därmed svåra att spåra och avslöja. Det är därför inte enkelt att ha en uppfattning om hur stort problemet är.

I USA, som har en hundraårig erfarenhet av stränga konkurrensregler uppskattar man att bara en sjättedel av kartellerna upptäcks. Den amerikanska erfarenheten är att karteller är en företeelse som är spridd över hela världen. Europeiska kommissionen har dragit liknande slutsatser av sitt kartellbekämpningsarbete. Vi kan också notera att svenska företag eller företag med svensk anknytning har blivit dömda för kartellbrott både i USA och EU. I en SIFO-undersökning som Konkurrensverket lät göra i hösten 2001 uppgav 80 procent av småföretagen och 50 procent av de stora företagen att karteller förekommer mycket eller ganska mycket i svenskt näringsliv. Motsvarande siffror för kommuner och landsting som ofta är köpare var 70 procent.

Effektivare verktyg för kartellbekämpning

Trots hot om upptäckt, höga böter och risken för dåligt rykte för inblandade företag förekommer karteller och de har i många fall pågått under lång tid. Enda förklaringen till detta är de stora vinster som företagen kan göra på konsumenternas, konkurrenternas och skattebetalarnas bekostnad. I den s.k. fjärrvärmerörskartellen inom EU, där ABB:s dotterbolag var ledande, var vinsterna tydligen så stora att man tog risken att fortsätta samarbetet även efter det att kommissionen inlett sin undersökning och gjort gryningsräder hos företagen. I flera internationella karteller som avslöjats uppgår skadan för konsumenterna till ofattbart stora belopp. Amerikanska uppskattningar visar att karteller i genomsnitt leder till minst tio procent högre priser och upp till 20 procent lägre volymer.

Skärpning av konkurrenslagen

Karteller måste beivras med kraftfulla medel. Därför är det glädjande att vi sedan den 1 augusti har fått en skärpning av konkurrenslagen, som möjliggör en mer effektiv kartellbekämpning.

Regler om total eftergift eller nedsättning av böter har visat sig mycket effektiva. I flertalet av de karteller som myndigheterna i USA och kommissionen avslöjat under de senaste åren har just information direkt från de inblandade företagen varit avgörande för möjligheterna att få fram tillräckliga bevis.

Internationella erfarenheter visar att det enskilt viktigaste instrumentet för att avslöja karteller är ett tydligt program för befrielse från ansvar för det företag som är först med att träda fram och berätta om den olagliga aktiviteten. Inom EU har reglerna om s.k. leniency nyligen reviderats för att bli ännu mer

förutsägbara för företagen och därigenom effektivare. Utöver Sverige har flera andra länder inom EU har infört sådana här regler.

De nya reglerna kommer att ge företagen ekonomiska drivkrafter att dra sig ur en kartell. Det kan löna sig att vara först med avslöjandet. Men den viktigaste effekten är förstås att karteller kan bekämpas effektivare. Det är konsumenter, konkurrenter och hela samhällsekonomin som tjänar på det.

En erfarenhet är att rädslan att träda fram bland kunder, konkurrenter m.fl. för att avslöja en kartell är påtaglig. Dessa företag och personer befinner sig ofta i en beroendeställning till kartellföretagen och vågar därför inte avslöja sin identitet. Det är ett svårlöst problem. Vår SIFO-undersökning visar att även om man anser att karteller förekommer i stor utsträckning svara man nej på frågan om man är beredd att medverka till att en kartell avslöjas. Den nya regeln om sekretess för uppgiftslämnare är värdefull när det gäller möjligheter för Konkurrensverket att få tips.

Företagen låter sig inte begränsas av nationsgränser. Därför är det viktigt att vi fått ökade möjligheter att samarbeta och utbyta information med konkurrensmyndigheter i andra länder.

En del av problemet med karteller kan finnas i förhållningssättet till konkurrens. En effektiv konkurrens på en marknad uppstår inte av sig själv. Det behövs förstås spelregler och övervakning. Jag vill dock som det viktigaste framhålla företagens förhållningssätt, respekt för lagstiftningen och agerande. I USA, som ibland kan vara en förebild, har man en 100-årig tradition som vi inte kan mäta oss med men våra stora svenska företag har under flera decennier levt med EU:s konkurrensregler, och vår egen konkurrenslag fyller tio år i år. Det har funnits tid att ta till sig lagstiftningen och det konkurrensinriktade synsättet.

En förutsättning för att vi skall få ett moralbildande och preventivt system menar jag är att konkurrenskadeavgifterna blir kännbara. Det skall inte gå att tjäna på karteller även om man blir upptäckt. Intressant i sammanhanget är att notera kommissionens rekordnotering i vitaminkartellen med sammanlagda böter på 855 miljoner euro, dvs. åtta miljarder kronor.

Moderniseringen av regelverket

Den svenska konkurrenslagen har utformats med EG-rätten som förebild. Förbuden i KL mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och mot missbruk av dominerande ställning bygger på förbuden i EG-fördraget.

KL:s ändamål är enligt lagens första paragraf att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. EG:s konkurrensrätt har, förutom detta ändamål, till syfte att främja integration mellan medlemsstaterna.

I december 2002 antog rådet en ny förordning om tillämpningen av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget, det s.k. moderniseringsarbetet. Förordningen skall tillämpas från och med den 1 maj 2004.

Regeringen har tillsatt en utredning för att analysera frågor som uppkommer med anledning av den nya radsförordningen.

Dessa förändringar ställer krav på anpassningar av Konkurrensverkets verksamhet. Enligt den nya radsförordningen skall kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpa gemenskapens konkurrensregler i nära samarbete och konkurrensmyndigheterna skall kunna utväxla hemlig information och bistå varandra när det gäller att samla in bevis.

Detta utökade samarbete mellan konkurrensmyndigheterna är viktigt och kommer att leda till en effektivare konkurrenspolitik inte bara i Sverige, utan också i EU.

- - - - -

Låt mig avslutningsvis summera de viktigaste slutsatserna vad gäller konkurrenspolitiken.

För det första är det glädjande att ambitionen att skapa effektiv konkurrens har vunnit allmän acceptans.

För det andra är medlen under utveckling.

För det tredje vill jag slå fast att den sedan ett antal år inledda kartelljakten ska fortsätta.

Och slutligen, för det fjärde, så kommer det att krävas att Konkurrensverket bli en alltmer integrerad myndighet i ett europeiskt nätverk.

Vi har att anta dessa utmaningar.

./.