



Attityder till konkurrens

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren inför Stockholms Köpmansklubb den 21 maj 2003.

Det talade ordet gäller!

Konkurrens är ett ord som kan ha flera innebörder och som uppfattas olika av olika personer. För det första kan man med begreppet avse konkurrens människor emellan. För det andra kan man mena konkurrens mellan företag inom det ekonomiska livet. Det är främst den första betydelsen av konkurrens som gör att många kan tycka att konkurrens kan verka hårt och negativt. Inom det ekonomiska livet är konkurrens däremot något som vunnit acceptans som en viktig förutsättning för välfärd och konsumentnytta. Så har inte alltid varit fallet.

Sett ur ett samhällsperspektiv är konkurrens inom det ekonomiska livet ett medel och inte ett mål. Det övergripande målet är naturligtvis välfärd och konsumentnytta. Genom en effektiv konkurrens förbättras dynamiken i ekonomin vilket leder till bättre produkter, effektivare företag och lägre priser.

Sverige har idag en modern konkurrenslagstiftning anpassad till vad som gäller inom Europa. Konkurrenslagen har nu till halvårsskiftet exakt tio år på nacken, och med den infördes en radikalt förändrad miljö för företag och myndigheter. Lagen vilar på två grundpelare – förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och mot missbruk av dominerande ställning. Den innebar en skärpt syn på konkurrensbegränsningar samtidigt som effektivare sanktioner infördes.

Hur pass effektiv konkurrensen på marknaden blir avgörs bland annat av de attityder till konkurrens som finns i samhället. Jag tänker i dag uppehålla mig vid denna fråga och diskutera hur attityder inom olika delar av samhället påverkar marknadseffektivitet, allmänhetens förtroende och tillämpningen av konkurrenslagen.

1. Grundläggande principer och värderingar

Få ifrågasätter idag värdet av en fungerande frihandel. Det är också få som ifrågasätter värdet av en fungerande konkurrens inom det privata näringslivet. I regeringens konkurrenspolitiska proposition från 1999 framhölls att en effektiv konkurrens kan bidra till att resurser utnyttjas effektivt, att dynamiska effekter uppkommer av konkurrens, att en fördelningseffekt följer i effektivitetsvinsternas spår samt att konsumenternas preferenser bäst tillgodoses genom effektiv konkurrens. Det sägs även att någon ytterligare utredning om konkurrensens fördelar inte längre är nödvändig att göra.

Sett i ett längre historiskt perspektiv har varken frihandel eller konkurrens alltid varit så självklart. Hur konkurrens ska slå igenom i ekonomin har i grunden att göra med hur vårt samhälle ska vara organiserat. Låt mig göra en tillbakablick.

I 1930-talets Tyskland utvecklades den så kallade Freiburgskolan i opposition mot nazisternas syn på samhällets ekonomiska organisation. Freiburgskolan framhöll bland annat konkurrensens stora betydelse i en marknadsekonomi. Dessa tankar är en del av det idéarv som haft en påverkan på hur dagens konkurrensregler inom EU kommit att utformas. För den som önskar fördjupa sig i detta vill jag rekommendera en nyutkommen och mycket intressant doktorsavhandling av Eva Edwardsson vid Uppsala Universitet¹.

Som framhålls i denna avhandling var individens ekonomiska självbestämmande enligt Freiburgskolan ett omistligt komplement till politiskt självbestämmande. För att värna dessa värden behövs dock ett effektivt juridiskt regelverk. Samhällets uppgift blir då att tillhandahålla detta regelverk. Hotet mot individens självbestämmande kom enligt denna tankeskola från två håll: från godtyckligt användande av den offentliga makten och från mäktiga privatekonomiska intressen.

Freiburgskolan ansåg att det offentliga beslutsfattandet skulle koncentreras på vad man kallade konstitutiva respektive regulativa principer. De förstnämnda gäller fundamentala principer för ekonomins funktionssätt. De senare tjänar till att upprätthålla reglernas och principernas effektivitet. Därför ansåg man att staten borde engagera sig i att bekämpa monopol och upprätthålla konkurrens på marknaderna.

¹ "Konkurrenslagen och konkurrensbegränsande offentliga regleringar"; Eva Edwardsson, Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet, 2003.

Detta ställer krav på den offentliga normgivningen. Rättssäkerhet måste skapas, vilket innebär att rättsreglerna måste vara kända, förutsebara och inte ge utrymme för godtycke i det enskilda fallet. För att ekonomin ska fungera effektivt bör myndigheter inte ha möjlighet att göra avsteg från de övergripande principerna. Enligt Freiburgskolan skulle den exekutiva makten och myndigheternas skön och godtycke begränsas och domstolar bör garantera att systemet upprätthålls.

Som framgår av Eva Edwardssons avhandling ansågs konkurrensreglerna ha en särställning enligt denna skola. Monopolmakt sågs som något ont i sig och inget företag eller annat organ skulle tillåtas ha sådan marknadsstyrka att det skulle kunna bestämma över andra företag.

Ser vi till hur samhället ska organisera regler och sanktioner föreslog Freiburgskolan en maktindelning där lagstiftarens roll är att tillhandahålla en konkurrenslag som baseras på en ekonomisk konstitution. Konkurrensreglerna bör sedan tillämpas av en oberoende konkurrensmyndighet. Domstolarna kontrollerar den oberoende myndighetens tillämpning av lagen. Detta innebär att konkurrensmyndigheten ska ansvara för att konkurrenslagen upprätthålls och ha makt att ogiltigförklara kartellavtal, beordra att ett visst beteende ska upphöra och kunna utfärda höga straffavgifter. Myndighetens beslut ska kunna överprövas i domstol. Återvänder vi till dagens verklighet kan konstateras att dessa tankar har stora likheter med nu gällande regler både vad gäller EG-fördragets konkurrensregler och motsvarande svenska regleringar.

Den grundläggande attityden är således att konkurrens är av godo och utgör kärnan i det ekonomiska systemet. Lagstiftaren har uttryckt det så här i den konkurrenspolitiska propositionen från år 1999.

”Karteller och andra förfaranden från företagens sida som sätter konkurrensen ur spel är oförenliga med marknadsekonomi och utgör ett angrepp mot konsumenterna.”

Låt mig nu närmare diskutera attityder till konkurrens hos konsumenter, företag samt hos förvaltning och domstolar.

2. Konsumenterna

Vi vet att konsumentnyttan av konkurrens är stor. Med ett brett utbud ökar konsumenternas valmöjligheter. Idealet är att varje konsument i varje enskilt köptillfälle har möjlighet att välja mellan olika leverantörer och olika varor. På det sättet kan priserna pressas, samtidigt som kvaliteten höjs.



Mot denna bakgrund är det intressant att se vilka attityder svenska folket har. Enligt en opinionsmätning som Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) lät göra förra året framgick att inte mindre än 70 procent av svenska folket reagerar positivt inför begreppet konkurrens. Bättre priser och bättre produktion är begrepp som anges i samband med konkurrens.

Ser vi bakom de breda attityderna och värderingarna är det tydligt att konsumenterna inte är någon homogen grupp. Varje enskild kund har sina egna önskemål och krav när de gör sina inköp. När den ena vill handla på väg hem från jobbet, så kanske en annan föredrar att handla sent på kvällen eller på postorder via Internet.

En fungerande konkurrens förutsätter att vi har aktiva konsumenter som verkligen vill, och kan, jämföra kvalitet och priser. Konsumenterna måste ha kraft och mod att ifrågasätta priser och ställa krav på handlarna. Information om marknaden är viktig. Med starka och aktiva konsumenter fungerar konkurrensen effektivare.

Konsumenter – förenen eder!

Konsumenterna har egentligen en mycket stark ställning på marknaden, men frågan är om den används. Däremot bestämmer företagen hur butiken ska se ut och försäljningsvillkoren. Här möter i praktiken konsumenter ofta problem, och det är konsumenterna som är den svagare parten. Inte sällan är konsumenterna missnöjda med sina köp, men har ändå svårt att få upprättelse.

Om en enskild konsument har råkat illa ut är det viktigt att han/hon också har en möjlighet att få upprättelse. Det vore att anlägga fel perspektiv och naivt att tro att konkurrensen på marknaden skulle räcka till för detta. Utan möjligheter till upprättelse urholkas förtroendet för dem som bjuder ut varor och tjänster på marknaden. I en fungerande samhällsekonomi måste konsumenterna därför kunna få rätt i sådana situationer där man systematiskt har blivit förfördelad. Vi har i Sverige inte haft tillräckliga möjligheter att få sådana problem prövade tillräckligt effektivt. Möjligheten för en enskild konsument att kräva skadestånd om han eller hon känner sig lurad har i realiteten varit ytterst begränsad.

Sedan den 1 januari i år finns emellertid möjligheten att driva skadeståndskrav i grupp, så kallad grupptalan. En grupp konsumenter som på ett eller annat sätt känner sig lurade eller missnöjda kan alltså gå ihop och driva en process. Advokatkostnaderna kan därmed spridas på fler, varigenom man kan minska den ekonomiska risken för den enskilde. Det blir möjligt att gå ihop och driva processer mot större företag och internationella koncerner.

Möjligheten till grupptalan är intressant, både principiellt och praktiskt. Det ska bli mycket spännande att följa hur detta nya vapen i händerna på konsumenterna kommer att hanteras. Jag tycker dock att alla organisationer som representerar breda konsumentintressen i Sverige nu borde sjuda av aktivitet för att utnyttja dessa möjligheter. Konsument- och intresseorganisationer bör verkligen fundera på hur man kan tillvarata konsumentintressena här!

Samhällsplanering

Det är inte bara genom konsumenternas agerande på marknaden som förutsättningarna för en effektiv konkurrens och konsumentnytta avgörs. Samhällsplaneringen spelar också en viktig roll. Låt mig ge ett konkret exempel.

Konkurrensverket har uppmärksammat frågan hur kommunerna planerar markanvändningen i samhället vad gäller nyetablering av butikscentra. Konkurrensverket har dragit slutsatsen att tillämpningen av Plan- och bygglagen är onödigt restriktiv mot nyetablering och ger oproportionerligt stor vikt åt redan befintliga butikers och företags väl och ve. Detta kan inte vara i lagens anda.

Konsumenternas attityder vet vi. Sedan många år har vi sett ett betydande och rättmätigt missnöje med matpriserna. Därför ter det sig mycket naturligt att beakta positiva effekter på konsumentnyttan i form av lägre priser och bättre service genom etablering av nya butiker.

Konkurrensverket har samlat in och analyserat information av hur planärenden utreds och bedöms. Resultatet av denna analys visar att konsumentintresset och allmänhetens attityder till konkurrens inte tas till vara i tillräckligt hög grad. För att komma tillrätta med detta problem föreslår vi att konsument- och konkurrensintresset anges direkt i Plan- och bygglagen. Samhällsplaneringen måste beakta konsumenternas attityder.

3. Företagen

Konkurrens stimulerar till nytänkande och utveckling. Därmed är konkurrens bra för företagen. Skulle något företag inte klara av att hålla sig kvar är det något vi får leva med; det är resultatet av en dynamisk ekonomi. Långsiktigt är det viktigare att stimulera innovationer och nyföretagande än att slå vakt om de rådande strukturerna. Det som för det enskilda företaget kan upplevas som negativt på kort sikt är på lång sikt något vitalt och gott för alla.

Ett problematiskt konstaterande man måste göra idag är att i Sverige idag är koncentrationsgraden på många marknader relativt hög. Viktigt här blir att öka importkonkurrensen, men det kan vara lättare sagt än gjort. Det är kostsamt och riskfyllt att ta sig in på främmande marknader.



Det gör att vi kan räkna med att den europeiska integrationen kan ta tid. Många företag lever i en verklighet där det råder fätalskonkurrens och där deras ambitioner har ett europeiskt perspektiv. Samtidigt verkar de på en inhemsk marknad som ännu inte integrerats fullt ut. Då gäller det att vara vaksam på missbruk av dominerande ställning. Därför blir tillämpningen av konkurrenslagen viktig.

Karteller

En särskilt negativ företeelse som underminerar konkurrensen och drabbar företag och medborgare är karteller. Därför är det intressant att studera attityderna till karteller inom näringslivet.

Samtidigt som konkurrens ses som någonting positivt så är det många som anser att konkurrensen sätts ur spel på olika sätt. Konkurrensverket lät göra en Sifundersökning som visade att inte mindre än 80 procent av småföretagen och 50 procent av de stora företagen, tror att det förekommer karteller i stor eller mycket stor utsträckning. Detta är mycket höga siffror. Motsvarande siffra för kommuner och landsting – som ju är stora beställare av varor och tjänster – var 70 procent.

Det finns alltså mycket utbredda misstankar om att det förekommer olagliga karteller i Sverige. Det är allvarligt också för företagen. Det är viktigt att framhålla att även de blir offer för kartellernas ekonomiska återverkningar.

Många av de svenska företagen har fortfarande en historia av att verka i en hårt reglerad och subventionerad värld. Detta har deformerat värderingarna i många företag. Förändringsbenägenheten var inte tillräcklig och sättet man gjorde affärer på var annorlunda. När det gällde karteller var dessa länge accepterade inslag – bara man anmälde dem till någon myndighet som kunde föra bok på dem.

Idag gäller helt andra regler och mitt intryck är att näringslivets attityder och värderingar inte helt hunnit anpassats till denna nya miljö där förbudsprincipen gäller. Frågan är vilka attityder som finns i näringslivet. Jag tror att resterna av den tidigare milda synen på kartellbrott kan leva kvar hos många företagsledare och företagsägare. Och även om styrelseledamöter och aktieägare faktiskt är medvetna om att konkurrensbrott är olagliga, så har de inte förmedlat detta nedåt i organisationen.

Här har företagsledare och företagsägare ett stort ansvar. Att stå i talarstolar hos branschföreningar och tala om konkurrensens fördelar må vara en sak. Men sådana uttalanden måste också följas upp inom den egna organisationen. Det går inte att skylla på mellanchefer och tjänstemän om det förekommer lagbrott i

företaget, samtidigt som ägare och ledning kvitterar ut vinsterna av det olagliga beteendet.

Inom delar av näringslivet finns det således ett stort behov av etisk och moralisk debatt. Vad är acceptabelt och vad är omoraliskt? Hur stor är kunskapen om konkurrenslagen i organisationen?

Attityder till offentlig och privat verksamhet

En problemställning som ofta aktualiseras när man möter företagare är frågan om konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. De attityder som ofta uttalas är att det offentliga inte ska konkurrera med den privata sektorn och att man borde konkurrensutsätta viss offentlig verksamhet.

När det gäller den offentliga sektorn så kan det finnas olika aspekter på vad det allmänna ska göra och inte. Men faktum är att många offentliga tjänster kan konkurrensutsättas och effektiviseras genom olika former av upphandling.

Samhället har ansvaret för att ett antal nyttigheter ska fungera. Många av dessa funktioner har också utförts av samhället i egen regi. När det gäller försvaret och naturliga monopol ska dessa givetvis inte konkurrensutsättas, samma sak gäller också myndighetsutövning och rättstillämpning.

Det är inget självändamål att en statlig myndighet eller en kommunal förvaltning ska ha eget tryckeri, egen byggverksamhet eller utföra städning i egen regi. Tvärtom, sådana verksamheter kan ofta utföras både bättre och billigare av andra aktörer. Riksdag och regering har också gett tydligt besked om att det är angeläget att pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens. Motståndet hos myndigheter och kommuner är dock fortfarande stort när det gäller att konkurrensutsätta verksamheter.

Sedan ett antal år har flera kommunala verksamheter, till exempel äldreomsorg, knoppats av, lagts ut på entreprenad eller tagits över av kooperativ. Det har visat sig att verksamheter som lagts ut på detta sätt ofta kunnat utföras billigare än tidigare. Detta samtidigt som kvaliteten inte har försämrats – tvärtom. Dessutom har det visat sig att och de verksamheter på samma ort som *inte* lagts ut på andra utförare också har höjt sin kvalitet. Detta visade Konkurrensverket i rapporten "Vårda och skapa konkurrens" som publicerades förra året.

Exakt var gränsen mellan offentligt och privat ska dras är i hög grad en politisk fråga. Vad som dock kan konstateras är att det inom ramen för den offentliga sektorns uppgifter kan byggas in en ökad grad av konkurrensutsättning som leder till bättre resultat. Till detta kommer att det finns all anledning att den offentliga

sektorn med sina knappa resurser koncentrerar sig på kärnverksamheten och inte börjar med olika kommersiellt betingade äventyr.

4. Förvaltning och domstolar

Sanktioner av överträdelse av konkurrenslagen är centrala både för den ekonomiska utvecklingen och för det allmänna rättsmedvetandet. Här har Konkurrensverket ett flertal medel för att beivra sådana överträdelse. För det första är avtal som strider mot 6 § Konkurrenslagen (som handlar om karteller) automatiskt ogiltiga. För det andra riskerar företag som uppsåtligt eller av oaktsamhet överträder förbuden att dömas att betala skadestånd till företag eller avtalspart som lider skada av överträdelser. För det tredje kan Konkurrensverket vid vite ålägga ett företag att upphöra med en överträdelse, alternativt kan företag dömas att betala konkurrensskadeavgift. Dessa pekuniära sanktioner är enligt min mening viktiga och passar väl in i det system av sanktioner som vi har inom EU.

Frågan är dock om dessa sanktioner är effektiva. Svaret på denna fråga beror på dels allmänhetens rättsuppfattning, dels hur förvaltning och domstolar tillämpar gällande rätt. I detta ingår som en integrerad del de attityder som finns till sanktioner.

Låt mig börja med att ta upp några frågor som diskuteras när det gäller hur effektiva sanktionerna mot karteller är. Det gäller främst frågan om hur höga konkurrensskadeavgifterna ska vara.

Min tro är att dagens system kan fungera effektivt förutsatt att tillräckligt stora konkurrensskadeavgifter döms ut. Vi har i dagarna fått Stockholms tingsrätts dom i bensinkartellmålet. Låt mig mot bakgrund av denna dom ge några kommentarer.

Trots att företagen fälldes måste Konkurrensverket överklaga domen. Det huvudsakliga skälet är de alldeles för låga konkurrensskadeavgifter som dömdes ut. Verket hade yrkat på avgifter på totalt ca 650 miljoner kronor, vilket var i nivå med EU-praxis. Stockholms tingsrätt gjorde dock en annan bedömning och avvek från rättspraxis inom EU. Konkurrensverket anser att bolagen ska ha mycket högre avgifter. Domen återspeglar enligt min mening inte de värderingar och attityder som finns i samhället. Inget i lagen hade emellertid hindrat en annan och skarpare straffmätning. Det är därför viktigt att etablera rättspraxis i Sverige, vilket gör att vi kommer att överklaga domen för att få saken prövad i Marknadsdomstolen.

I den allmänna debatten kommer ofta krav upp på att kriminalisera beteenden inom det ekonomiska livet. Riksdagen har också uppmärksammat denna fråga. Jag är inte övertygad att det är det mest effektiva sättet att beivra överträdelser av näringsrätten genom straff i form av böter eller fängelse. Tvärtom tycker jag det finns starka skäl att inom många områden utnyttja ekonomiska sanktioner som kan fastställas av förvaltningsmyndigheter och överklagas i domstol. Grundbultarna för detta knyter an till de tankar som Freiburgskolan gav uttryck för. Sådana avgifter kan också behöva kompletteras med andra administrativa sanktioner.

När det gäller att samhället bör kriminalisera kartellbrott så är det lätt att sympatisera med denna. Emellertid tycker jag att man *inte* bör ta detta steg nu. Låt mig förklara varför.

För det första så finns en risk i att företagen som anklagas kommer att skylla på enskilda befattningshavare, vilket gör att en process mot företaget kommer att överlappa en process mot den enskilde vilket kan komma att försvåra lagföringen. Då jag tycker att arbetsgivaren bär det yttersta ansvaret tycker jag att man därför ska avstå från kriminalisering nu. För det andra är kartellbrott tekniskt sett svåra och kräver betydande specialistkompetens. Jag anser att det är orealistiskt att tro att domstolar och åklagare inom överskådlig tid kommer att få tillräckliga resurser så att brotten kommer att kunna hanteras tillräckligt snabbt.

Därför måste systemet med arbetsgivaransvar och konkurrensskadeavgifter fungera tillräckligt bra. Den 1 maj 2004 träder ett delvis reviderat regelverk på konkurrensområdet i kraft inom EU. Då bör lagstiftaren ha säkerställt att det svenska regelverket på konkurrensområdet fungerar som avsett, vilket innebär att effektiva konkurrensskadeavgifter ska kunna utdömas. Sverige får inte bli något kartellparadis i EU.

Frågan om effektiva sanktioner och brottmål bör ses i ljuset av hur samhället ska hantera överträdelser inom hela det näringsrättsliga området, och problem på marknaderna mer generellt sett. Låt mig därför passa på tillfället att något vidga perspektivet.

Min personliga tro är att administrativa sanktioner, bland annat i form av sanktionsavgifter vid överträdelser av näringsrättsliga regler, är en modell som i många fall kan vara mycket effektiva i en allt mer internationaliserad värld. Sådana sanktioner måste naturligtvis kunna överklagas i domstol för att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav. Denna modell kan fungera mer effektivt än att hantera denna typ av ärenden som brottmål. Dessutom återspeglar

den bättre de attityder till brott och straff som medborgarna har. Förvaltning och domstolar bör anpassas till en sådan modell.

Vi har i Sverige en tradition av att antingen kriminalisera företeelser eller ha sanktioner inom näringsrätten som är relativt svaga. Det är intressant att notera att utvecklingen inom de flesta länder – inte minst inom EU – går i riktning mot ett ökat utnyttjande av administrativa sanktioner. Många länder, ofta med stora och internationaliserade finansmarknader, har också redan en lång tradition av att tillämpa administrativa sanktioner. Vid sidan av att kunna utdöma sanktionsavgifter i allmänpreventivt syfte har man andra möjligheter som t ex att kunna frysa tillgångar vid misstanke om lagöverträdelse. Exempel där sanktionsavgifter skulle kunna tillämpas är vid insiderhandel eller penninghäleri.

Detta är viktiga frågor för Sverige. Jag tycker därför att den av regeringen tillsatta Förtroendekommissionen nog måste överväga detta. I kommissionens mandat ligger att se till att allmänhetens förtroende för näringslivet upprätthålls. Det är hög tid att aktivt pröva hur Sverige ska kunna ta ett viktigt steg i riktning mot effektivare sanktioner. Detta kommer att aktualisera frågor om allmänhetens attityder står i samklang med de attityder som gör sig gällande i förvaltning och domstolar. Inte minst blir detta en utmaning för den svenska förvaltningstraditionen.

Jag vill avsluta med att konstatera att konkurrens idag är ett begrepp som vunnit acceptans när det gäller hur det ekonomiska livet ska vara organiserat. Från denna allmänna attityd till en fullt genomförd tillämpning återstår viktiga steg att ta. Detta rymmer många viktiga aspekter som är långt ifrån okontroversiella, men nödvändiga att ta ställning till.

Tack för ordet!