

Utmaningar för konkurrenspolitiken

Tal av Claes Norgren vid Konkurrensverkets konferens Nu gäller nya konkurrensregler, 9 september 2004, World Trade Center

Det talade ordet gäller

Väl fungerande marknader är centrala för oss alla. För oss konsumenter för att lösa våra grundläggande behov av att kunna köpa varor och tjänster. Men också för företagen är väl fungerande marknader av yttersta vikt; dels för att de ska kunna säkra tillförsel av insatsvaror, dels för att de ska kunna finna avsättning för sin produktion till rimliga villkor.

Fungerande marknader uppstår emellertid inte av sig själva. De kan inte existera utan regler eller utan institutioner som övervakar dem. Denna generella princip gäller för konkurrensreglerna vars logik är nästan trivial i all sin enkelhet: företag ska konkurrera, inte dela marknader mellan sig, missbruka sin ställning eller komma överens om priser. Företag ska inte heller kunna skapa sig en sådan marknadsmakt genom uppköp och förvärv av andra företag att de kan styra marknaden för egna syften.

Om dessa grundläggande villkor inte är uppfyllda så uppstår kostnader och problem för oss alla. Problem för oss konsumenter i form av mindre dynamiska marknader där företagens utbud inte anpassas efter konsumenternas önskemål, problem för oss konsumenter i form av högre priser, men också problem för företagen och deras anställda som kan drabbas av de dominerande företagens utövande av marknadsmakt.

För att undvika detta och skapa grund för ekonomisk utveckling och välfärd krävs ett väl fungerande samspel och balans mellan konsumenter, företag och samhället. Det är denna vision som vi har för konkurrenspolitiken – välfärd



genom väl fungerande marknader. Konkurrens är inte ett mål i sig utan ett medel för att kunna åstadkomma välfärd.

Det finns stora vinster att hämta med mer konkurrens. Därför behövs en aktiv tillämpning av konkurrenslagstiftningen men också åtgärder inom andra områden för att minska inträdeshinder till såväl vår egen som andra marknader.

Till följd av teknisk och ekonomisk utveckling har vi idag ett näringsliv som alltmer växer över gränserna. Marknaderna växer och konkurrensreglerna måste anpassa sig därefter. Sedan den första maj har vi nya gemensamma konkurrensregler och ett nytt sätt att tillämpa dessa på i Europa, som föregåtts av en lång och mödosam process som vi kallar moderniseringen.

Syftet med denna konferens är att informera om nyheterna på konkurrensområdet och hur de påverkar företagen och konkurrensmyndigheternas arbetsätt.

Några exempel på vad Konkurrensverket gör

Konkurrensverkets bidrag till väl fungerande marknader är först och främst att tillämpa konkurrensreglerna. Låt mig ge några exempel på vad detta innebär.

Konkurrensverket har stämt ett antal bolag i asfaltsbranschen för att ha kommit överens om priser och delat upp marknaden mellan sig. I tisdags kom Marknadsdomstolens dom som säger att även Vägverket, en statlig myndighet som agerar på marknaden både som producent och leverantör, visst kan ställas till svars för kartellbrott. Jag är nöjd med att de som ingått i asfaltkartellen nu kan ställas till ansvar. De har gjort sig skyldiga till allvarliga lagöverträdelser vilket kostat kommuner och konsumenter stora belopp. Vi kräver elva bolag på sammanlagt 1,6 miljarder kronor i konkurrensskadeavgift.

Ett annat exempel gäller otillåtet kartellsamarbete i bilhandeln. I ottan en kall decembermorgon 2002 knackade ett 30-tal medarbetare från Konkurrensverket utan inbjudan på dörren hos ett antal Volvohandlare i södra Sverige. Saken gällde en misstänkt kartell. Dokumenten vi fann bekräftade att så var fallet och i mars 2004 stämde vi åtta företag på sammanlagt nära 160 miljoner kronor för att ha kommit överens om priser och delat upp marknaden mellan sig – med andra ord brott mot konkurrenslagens sjätte paragraf. Till exempel föreslog en av bilhandlarna att de åtta företagen skulle samordna sina priser genom att lägga på 3 000 kronor på Volvos rekommenderade priser "som vanligt". De borde veta bättre än så.



Konkurrensreglerna ser allmänt sett positivt på omstruktureringar och effektiviseringar av företag. Däremot kan de sätta stopp för koncentrationer som skulle eliminera förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Ett aktuellt exempel på när konkurrensreglerna kan prövas är det föreslagna samgåendet mellan SF och Sandrews biografverksamhet. Detta har redan engagerat många. Vi har ännu inte fått detta som ett ärende hos oss men om och när så sker måste det granskas noga då det reser åtskilliga problem och frågeställningar i konkurrenshänseende.

Men vårt uppdrag är större än så. Vår ledstjärna i samtliga fall är hur konsumenterna påverkats av företagets handlande. Med rapporter, skrivelser, konferenser och forskning har vi regeringens uppdrag att verka för ett konkurrensinriktat synsätt i privat och offentlig sektor. Som riktlinje för konkurrenspolitiken har riksdagen sagt att den andel av ekonomin som är utsatt för konkurrens ska öka. Detta innebär att vi på eget initiativ granskar och föreslår förbättringar på bred front om det är påkallat. Det är alltså inte bara en fråga om regler, utan också att lyfta fram konkurrensproblematiken varhelst den kan finnas. Det är därför vi har ett mandat att delta i debatten om matpriserna, om sjukvården, om våra offentliga monopol, om när offentliga aktörer konkurrerar med privata, och om upphandling.

Den ekonomiska utvecklingen driver fram enhetliga regler

Vi lever i en snabb föränderlig värld. Teknologiutveckling och ändrade politiska förhållanden har drivit på en process som öppnat upp marknader, konkurrensutsatt tidigare reglerade marknader och möjliggjort nya innovationer världen över. Företagen har anpassat sig till detta genom att investera både i produktionskapacitet och i att växa i skala för att kunna verka på ett allt bredare fält. Globalisering och internationalisering av handeln påverkar konkurrensförhållandena. Det är mot den bakgrunden man måste se utvecklingen av konkurrensreglerna.

Detta är inte bara ett europeiskt fenomen, men inom Europa har vi under det senaste decenniet tagit viktiga och raska steg för att kunna möta de utmaningar som internationaliseringen och öppnandet av marknader erbjuder.

Företag sprider sin verksamhet till fler länder. Detta gäller både produktion och distribution. Handelshinder försvinner, men finns fortfarande kvar i viss omfattning. Närheten till nya marknader och nya produktionsmöjligheter gör att verksamhet förläggs i länder med lägre produktionskostnader. Denna utveckling accelererar integrationsprocessen och driver på en fortsatt harmonisering av regelverken.

Om vi byter perspektiv och ser på vad som händer innanför nationsgränserna i många länder ser vi att samma drivkrafter förändrar de ekonomiska förutsättningarna där. Tidigare reglerade marknader med offentliga monopol har öppnats för konkurrens och nya aktörer har trätt in, som till exempel på el- och telemarknaderna. Detta skapar nya utmaningar för konkurrensmyndigheterna.

Elmarknaden har gått från att vara en nationell svensk marknad till att bli alltmer nordisk, vilket har varit positivt. Men vi behöver få in fler aktörer. En ökning av överföringskapaciteten mellan de nordiska länderna är ett konkret exempel på vad som behöver göras. När marknaden växer geografiskt blir ju koncentrationen per automatik lägre, vilket är bra ur konkurrenssynpunkt. Här har vi god möjlighet att förbättra konkurrensen.

En annan utvecklingstrend vi ser är att den alltmer gränsöverskridande handeln möjliggör för stora företag att effektivisera distributionen av varor. Detta genom att de genom nyetablering kan öppna upp tidigare stängda marknader för konkurrens. Vi ser att dagligvarukedjor från kontinenten numera också har etablerat sig i Sverige. De tidigare dominerande aktörerna får därmed en hälsosam konkurrens.

Min poäng är att marknadsplatsen numera i allt fler fall är större än Sverige. Detta gör det önskvärt att konkurrensreglerna är desamma inom EU. Det tas tydliga steg i den riktningen. Det faktum att Sverige sedan över ett decennium har gemensamma konkurrensregler med resten av EU är en god plattform. Men detta är i sig inte nog. Denna plattform har behövt moderniseras. Det är om detta vi har bjudit in till konferens idag.

Moderniseringen av regelverken

Moderniseringen innebär att vi får en enhetlig tillämpning av de gemensamma konkurrensreglerna. Förändringarna innebär att regler och tillämpning blir mer homogen inom EU. Förhandsbeskeden försvinner. Företag kan inte längre komma till oss och fråga om det går bra att samarbeta med andra på det ena eller andra sättet. Denna bedömning får nu företagen göra själva istället, med ledning av 11 års svensk praxis och över 40 års EG-rättslig praxis. Det nya med moderniseringen för oss som konkurrensvårdande myndighet är att vi får bättre möjligheter att kraftfullt beivra överträdelse mot reglerna.

Vi får också en närmare samverkan mellan konkurrensmyndigheter. Gemensamma regler gör det både angeläget och nödvändigt att utveckla samarbetet. Vi är idag sammankopplade i ett nätverk där information utbyts, gryningsråder kan samordnas och råd ges.



Idag kommer ni att få en gedigen genomgång av vad dessa förändringar består av och vad det kan komma att innebära för er.

Utmaningar för konkurrenspolitiken

Vår vision, som jag nämnde tidigare, är välfärd genom väl fungerande marknader. Företag ska konkurrera, inte intrigera mot konsumenterna genom karteller eller missbruk. Detta är ett stort och viktigt uppdrag. Som vi ser det ställs vi inför tre centrala utmaningar.

Den första utmaningen är en effektivare bekämpning av överträdelser

Detta kräver att vi frigör resurser till bekämpning av de riktigt allvarliga kartellerna. Konkurrensverkets högsta prioritet är att spåra och beivra allvarliga överträdelser av konkurrenslagen. I och med att företagets möjligheter att ansöka om förhandsbesked upphört från och med den 1 juli i år kan vi i högre grad fokusera på att ta hand om och utreda brott mot konkurrensreglerna.

Vi måste också se till att konkurrenskadeavgifterna är höga. Insikten att böterna måste vara så pass höga att de verkligen är avskräckande sprider sig alltmer.

Fast höga böter räcker inte. Vi måste också få ut budskapet att den som avslöjar sin medverkan i en kartell helt kan slippa konkurrenskadeavgift. Det var för drygt ett år sedan som lagen ändrades och detta blev möjligt i Sverige. Internationella och svenska erfarenheter visar att sådana eftergifter är ett av de mest framgångsrika sätten att destabilisera och avslöja karteller. Det motverkar också bildandet av nya karteller.

I Finland fick man nyligen en slående bekräftelse på detta. Knappt hade eftergiftsreformen genomförts förrän den finska konkurrensmyndigheten fick besök av ombud från ett bolag inom skogsnäringen. Det som nu avslöjas i Finland är ett av de största kartellfallen man har sett där någonsin.

För att spåra överträdelser arbetar vi bl.a. genom en särskild funktion inom myndigheten, Konkurrensjouren, som tar emot och bearbetar tips och klagomål från företag och enskilda.

Uppgiften är att vaska fram de guldkorn som leder oss rätt på spåret. Bland annat har vi tagit fram en slags gärningsprofil för anbudskarteller. Denna profil är en lista på företeelser som kan tyda på en kartell, såsom likartade anbud, få anbud, snarlika kalkyler, osv. Listan ska kunna användas av offentliga upphandlare. Vi arbetar också med att hitta vägar för att snabbt få fram bättre information om marknadsförhållanden när företag riktar klagomål mot andra företag.

Ett annat viktigt område för att göra bekämpningen av överträdelser effektivare är att utveckla samarbetet inom det nya nätverk som skapats mellan de europeiska konkurrensmyndigheterna. Samarbetet hjälper oss med informationsinhämtning, koordinering, tips, analys och strategi. Men arbetet ligger ännu i sin linda och det är upp till oss om det ska fungera med kraft i framtiden. Starten har varit lovande och potentialen är enorm.

Vi ser också över vår handläggning av ärenden som tills nu dominerats av skriftliga förfaranden. Vi överväger nu att ändra detta och istället öka det muntliga inslaget i utredningarna genom att ordna hearings med parterna. Erfarenheter från Kommissionen och andra länder visar att detta spar tid, ökar kvaliteten och möjliggör en bättre fokusering på problemen. För företagen innebär det större möjligheter att förklara sig. Vi kan snabbare och säkrare få en förståelse för förhållandena på en marknad.

Den andra utmaningen är att bidra till en företagskultur där konkurrensreglerna respekteras

För detta krävs att det finns en acceptans för konkurrensreglerna hos företagen på marknaden. Konkurrensbrott betraktas alltmer hos alltfler som vilken annan ekonomisk brottslighet som helst. Detta gör det lättare för oss eftersom allmänheten blir mer insatt i problematiken och vaksam mot tecken som kan tyda på överträdelser. Förtroendekommissionen under Erik Åsbrink drog i våras slutsatsen att brott mot konkurrensreglerna är till men för hela näringslivet och lämnade en rad förslag till hur det konkurrensvårdande arbetet kan bli bättre.

Vi måste få företagen att lära sig och ta till sig reglerna. Kunskapsnivån skiljer sig idag ganska mycket från bransch till bransch. Företag som hör av sig till oss kan ibland ha överdrivna förväntningar om vad vi kan göra med stöd av konkurrensreglerna. Man kan också hålla inne med information som kan hjälpa oss att faktiskt tillämpa dem. Det finns också företag som ligger i gränslandet mellan det som kan tillåtas och det som är förbjudet utan att veta om det. Med bättre kunskaper hos företagen slipper vi dessa problem från början.

Vi måste också utnyttja möjligheterna att använda reglerna hårdare. Detta ger naturliga incitament hos aktörerna att lära sig vad som faktiskt gäller.

Den tredje och sista utmaningen är att göra brottsoffrens röst hörd

Det är ju tyvärr så att de stora förlorarna vid överträdelser, såväl företag, konsumenter som skattebetalare, sällan eller aldrig får kompensation för vad de förlorat. Detta gäller både i Sverige och inom EU. Därför måste antalet civila skadeståndsprocesser öka. I USA däremot är uppemot 90 procent av fallen privata skadeståndsprocesser mot konkurrensförbrytare. Men detta ska vi försöka ändra.

Europeiska Kommissionen arbetar också för det. Och vi ser åtminstone ett lovande exempel här i Sverige. Nyligen stämde nio kommuner asfaltbolagen för de överpriser de betalat till deras kartell. Pengar som annars hade gått till kommunal service i ett utsatt ekonomiskt läge. Som medborgare blir man upprörd över att företag konspirerar på det allmännas bekostnad. Brottsoffrens röst måste göra sig hörd.

Sammanfattningsvis innebär moderniseringen att vi får bättre regler, effektivare tillämpning och en tydligare fokusering. Vårt bidrag är främst en effektivare bekämpning av överträdelser. Ert bidrag är att bistå oss med information, att skapa en sund kultur inom företaget med respekt för reglerna, och att själva driva processer mot företag som åsamkat er skada genom överträdelser av reglerna. Tillsammans kan vi förverkliga vår vision om välfärd genom väl fungerande marknader. Det är jag övertygad om. Tack för ordet!