

Anförande
Claes Norgren
generaldirektör Konkurrensverket

Konkurrensrättsforum 25 april 2007

Det talade ordet gäller!

Effektivare kartelljakt med ny konkurrenslag inom ramen för ett bredare uppdrag

Tack för möjligheten att få komma hit och tala på Konkurrensrättsforum. Att mötas på detta sätt är mycket värdefullt, och tidpunkten är också väl vald. I dagarna går nämligen remisstiden ut för att ge synpunkter på utredningen "En ny konkurrenslag".

Jag ska naturligtvis kommentera förslagen i Sten Heckschers utredning, men innan jag gör det vill jag ta tillfället i akt att vidga perspektivet något och beröra konkurrenspolitiken i Sverige och inom EU. Det är ju i denna kontext som utredningens förslag ska förstås. Avslutningsvis vill jag kommentera vissa institutionella frågor när det gäller konkurrensreglernas tillämpning.

1. Ett bredare uppdrag

Konkurrenspolitiken är mycket vidare än lagföring av brott mot konkurrensreglerna. Det visar inte minst den pågående diskussionen inom EU om hur strukturella konkurrensproblem ska kunna lösas. Energi och finansiella tjänster är exempel på två sådana områden. Europeiska kommissionens konkurrensdirektorat har under senare tid genomfört sektorsundersökningar för att identifiera problemen och frågan är nu hur man ska gå vidare.

Att åtgärda de identifierade konkurrensproblemen kräver i många fall andra instrument än vad konkurrensreglerna kan tillhandahålla. Ofta diskuteras ingripanden innan konkurrensproblemen manifesteras. Ett exempel på detta är ex-ante-regleringar av det slag som vi idag har inom telekomsektorn. Frågan är om det är en modell som bör tillämpas även på andra områden. Frågan är också om sektorsregleringar främjar marknadsdynamik och leder till önskade effekter. Ett annat exempel på alternativa åtgärder är strukturell separation och regelreformer av en sektor.

Insikten har enligt min mening ökat i Europa om att många aktuella komplexa konkurrensproblem kräver åtgärder som inte endast innebär tillämpning av konkurrensregler. Den insikten har också lett till att många nationella konkurrensmyndigheter har fått vidgade uppdrag. Ett antal myndigheter har t.ex. också ansvar för sektorsregleringar för att säkerställa att konkurrens och tillsynen av den reglerade marknaden går i takt. Och flera myndigheter har övervakningsuppgifter när det gäller efterlevnaden av reglerna för statsstöd och offentlig upphandling.

Konkurrensverkets uppgift är att lösa konkurrensproblem, och det kräver därför ett bredare angreppssätt än att bara tillämpa konkurrensreglerna. Låt mig mot denna bakgrund kommentera de nya uppgifter som Konkurrensverket kommer att få.

Nya uppgifter för Konkurrensverket

NOU samordnas med Konkurrensverket

Före sommaren ska riksdagen fatta beslut om att NOU (Nämnden för offentlig upphandling) ska ingå i Konkurrensverket efter den 1 september. Jag ser detta som en naturlig utveckling. I fortsättningen ska vi kunna ta ett gemensamt grepp om flera typer av konkurrensproblem. Reglerna för den offentliga upphandlingen har tillkommit just för att reglera att det skapas väl fungerande marknader. Detta leder till ökad effektivitet och förutsätter samtidigt att det inte förekommer korrupktion och andra oegentligheter med våra gemensamma skattepengar. Reglerna ska alltså bidra till att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens.

För Konkurrensverkets del är upphandlingsfrågorna inte något helt nytt område. Vi tillämpar redan LIU (lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling) och upphandlingsmarknader har ett stort konkurrenspolitiskt intresse. Upphandlingar inom den offentliga sektorn är ett medel att låta konkurrensen driva på effektivitet i verksamheten. Dåligt fungerande offentliga upphandlingar kan också innebära att konkurrensen på en marknad kan fungera sämre. Det bredare angreppssätt som vi får när NOU inordnas i Konkurrensverket innebär en samordning av tillsynen av offentliga upphandlingar med granskning enligt konkurrensreglerna och med vårt bredare konkurrenspolitiska uppdrag.

Upphandlingsfrågorna kommer i fortsättningen att tydligt lyftas fram av Konkurrensverket. Vi kommer att skapa en särskild avdelning inom myndigheten för tillsyn av LOU (lagen om offentlig upphandling).

Bättre praxis behövs

På senare år har det skett en kraftig ökning av antalet överprövningsmål i länsrätterna på upphandlingsområdet. Jag talar då om mål som initierats av leverantörer. Konkurrensverket gav Advokatfirman Delphi & Co i uppdrag att granska och analysera samtliga överprövningsmål som handlagts av länsrätterna under första halvåret 2006.

Resultatet av undersökningen finns i en rapport som Konkurrensverket nyligen har publicerat. Den heter "Länsrätternas domar om offentlig upphandling" (2007:2). Mellan två och tre procent av upphandlingarna överprövades av länsrätterna. Det visar sig att de som klagat får rätt i så många som en tredjedel av samtliga fall. Den bild man får av analysen är alltså inte att leverantörer överklagar okynnesvis. Det visar att rättsväsendet fyller en viktig funktion för förfördelade parter.

Av undersökningen framgår även att länsrätterna i stor utsträckning bedömer samma rättsfrågor helt olika och att domarna är knapphändigt motiverade. För närvarande finns heller inte en väl utvecklad rättspraxis. Det belyser att det finns behov av en tydligare vägledning för leverantörer och upphandlande enheter.

Mot bakgrund av resultatet av undersökningen har Konkurrensverket nyligen i en skrivelse till Finansdepartementet (dnr 656/2006) föreslagit att en översyn görs av dessa frågor.

Stärkta regler för tillsyn och sanktioner behövs

För att motverka förhållanden som snedvrider konkurrensen, och för att upprätthålla marknadens förtroende för att upphandlingarna går rätt till, krävs det att sanktioner införs. Det behövs regler som ger tillsynsmyndigheten rätt att väcka talan i domstol mot aktörer som inte följer regelverket. Dessutom bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att vid vite förelägga en upphandlande enhet att inte upprepa ett beteende. Jag vill understryka att det är angeläget att snabbt skapa fungerande rättsmedel och sanktionsmöjligheter för att få en effektiv tillsyn av upphandlingsreglerna. Regeringen har aviserat detta i vårpropositionen.

Karteller på upphandlingsmarknader

I Sverige har ett flertal karteller som rör upphandling avslöjats och lagförts de senaste åren. Det gäller till exempel plaströr och ventilationsentreprenader. Det största kartellmålet hittills i Sverige är det så kallade asfaltmålet.

En generell slutsats från svenska och internationella erfarenheter är att karteller är vanliga på upphandlingsmarknader där det allmänna är beställare. Jag tror att

samordningen av tillsynen av upphandlingarna med den jakt på karteller som Konkurrensverket redan bedriver, kan leda till att fler företag som sätter konkurrensen ur spel kan avslöjas.

Offentlig säljverksamhet

I regeringens vårproposition har en remissbehandling av en promemoria utlovats för att Konkurrensverket ska få en reglering av den offentliga säljverksamheten. Avsikten är att ett lagförslag om detta ska presenteras.

Per-Arne Sundbom från Konkurrensverket ska senare vid denna konferens ytterligare belysa konkurrensproblemen inom detta område. Jag vill dock redan nu framhålla vikten av att vi får tydliga regler för hur kommuner, landsting och staten får agera på olika konkurrensutsatta marknader. Det är ett område som är i stort behov av tydliga regler, och jag hoppas att vi inom kort ska få se en proposition om detta med tydliga och effektiva lagregler.

2. En ny konkurrenslag

När det gäller min syn på utredningen "En ny konkurrenslag" så vill jag börja med att uttrycka min tillfredsställelse över det arbete som Sten Heckscher har presenterat. Utredningen är en respons på de problem Konkurrensverket påtalade för regeringen. Konkurrensverket instämmer i allt väsentligt med de förslag som presenterats.

Det finns ett antal förslag i utredningen som jag tycker är mycket positiva. Låt mig kommentera några av dessa.

- Det är bra att Konkurrensverket redan i utkast till stämningsansökningar ska ange storleken på **den konkurrensskadeavgift vi har för avsikt att yrka**. Det ger de misstänkta företagen en möjlighet att förstå hur vi värderar den överträdelse vi lägger företagen till last. Tyvärr har vi sett exempel på företag som i sina reaktioner på utkastet vi skickat till dem inte har insett allvaret i våra misstankar. Tyvärr har vi också sett exempel på företag som valt att inte ge oss viktig information – information som därmed har kommit till vår kännedom först långt senare, när ärendet redan har lämnats till domstol. Det är inte ett effektivt sätt att driva processer på, vare sig för Konkurrensverket eller för de misstänkta företagen. Jag hoppas att ökad tydlighet från vår sida vad gäller konkurrensskadeavgifter kan bidra till snabbare och effektivare avgöranden. Det tjänar företagen på. Men även konsumenterna och andra aktörer på marknaden är betjänta av snabba och tydliga besked. Jag kan i detta sammanhang också tala om att Konkurrensverket inte tänker vänta

på riksdagsbeslut i denna fråga.

Min avsikt är vi i fortsättningen ska ha rutinen att regelmässigt ange konkurrensavgiftens storlek när vi skickar utkast till stämningsansökan till parterna.

Att vi enligt utredningens förslag även ska hantera besluten om viten i samband med ålägganden och åtaganden är naturligtvis också ett steg i rätt riktning.

- Att processa i konkurrens mål är resurskrävande och tidsödande. Att Konkurrensverket får möjlighet att **självt besluta om konkurrensskadeavgift i ärenden där parterna inte är tvistiga är därför viktigt**. Långa, dyra och påfrestande domstolsprocesser kan därmed undvikas. Detta är ett steg i rätt riktning mot effektivare och snabbare ärendebehandling. Varje gång vi kan använda oss av ett sådant förfarande innebär det att stora belopp kan sparas för såväl det allmänna som för företagen, samtidigt som ingen behöver gå i åratals och vänta på domstolsutslag.

Men det är också viktigt att Konkurrensverket i ärenden som är särskilt viktiga från allmän eller från konkurrensrättslig synpunkt kan föra ärendet till domstol - även om parterna skulle vara välvilligt inställda till att avsluta ärendet redan med ett beslut hos Konkurrensverket. (Det är viktigt att vi får en mer omfattande rättspraxis i Sverige.)

Om Konkurrensverket får möjlighet att besluta om avgiftsföreläggande, kommer Konkurrensverket att ge ut ett allmänt råd där det framgår hur detta nya institut kommer att tillämpas.

- **Nya, mer preciserade, regler för hur konkurrensskadeavgifter ska sättas är något som vi efterlyst.** Med en öppen, tydlig och enhetlig redovisning av hur konkurrensskadeavgifterna räknas fram minskar möjligheterna för osäkerhet om hur beräkningar och avvägningar sker. Rättssäkerheten stärks. De särskilt straffvärda överträdelserna blir lättare att identifiera. Sådana tydligare regler kan också minska det "gap" som kan uppkomma mellan parters och Konkurrensverkets eventuellt olika uppfattningar om konkurrensskadeavgifters storlek.
- Ett viktigt förslag är att **förhör som hållits vid Konkurrensverket ska kunna användas som bevisning vid domstol**. Det är ett väl känt faktum att konkurrens mål kan ta mycket lång tid från stämningsansökan till slutligt domstolsavgörande. Ett uppenbart problem i detta sammanhang är muntliga vittnesuppgifter. Medan tiden går falnar eller ändras en

minnesbild. Ju längre tiden går kan vittnen, av olika skäl, ha mindre att tillföra. De kanske inte vill eller kan yttra sig i domstol när målet kommer till förhandling. Det skulle betyda mycket för utgången av ett mål om Konkurrensverket fick återropa anteckningar från förhör hållna av myndigheten i anslutning till ärendet – detta särskilt om vittnen avviker från vad han eller hon sagt vid tidigare förhör.

- **Det är bra att konkurrensreglerna inte kriminaliseras.** En kriminalisering, i enlighet med den ordning vi har i Sverige med åtalsplikt, skulle helt undergräva eftergiftssystemet. Eftergift, alltså befrielse från påföljd, kan ges till de företag som kommer till Konkurrensverket och erkänner sin medverkan i en kartell och som därefter samarbetar fullt ut med myndigheten. Sådan eftergift kan ges både helt och delvis. Det systemet skulle inte kunna fungera om de personer som kommer till oss riskerade åtal, böter och fängelse.
- **Förslaget att införa näringsförbud som påföljd är ett viktigt och bra förslag** – det signalerar att personer i ledande positioner har ett personligt ansvar. Ett hot om näringsförbud kommer att få en starkt allmänpreventiv effekt. Vilken företagsägare, styrelseledamot eller vd är villig att riskera sin ställning i företaget och på arbetsmarknaden genom att underlåta att ta itu med karteller, och motverka kartellstruktur i den egna organisationen, om det finns en risk att man får näringsförbud? Jag är övertygad om att möjlighet att kunna använda näringsförbud som individuell sanktion kommer att vara ett effektivt incitament för att locka fram fler att komma till Konkurrensverket för att få eftergift eftersom näringsförbudet kommer att ingå i eftergiftsprogrammet. Detta alternativa förslag till individuella sanktioner gör att jag tycker att vi kan lämna debatten om kriminalisering bakom oss.

För en effektiv lagtillämpning krävs information om problem och regelöverträdelser. Avgörande för att vårt arbete ska bli framgångsrikt är att vi får in tips och klagomål. Förra året fick vi in närmare 800 tips och klagomål av olika karaktär. Här finns allt på skalan från företagare som upplever att de har problem med leveranser till missnöjda konsumenter som tycker prissättningen är konstig. Men vi får också in konkreta tips på karteller eller dominerande företag som missbrukat sin ställning. Detta är det viktigaste sättet för oss att få information om karteller och missbruk. Utan tips från företag och allmänhet skulle vi ha svårare att bedriva vår verksamhet. En annan förutsättning för en effektiv konkurrenslagstillämpning är ett väl fungerande eftergiftssystem. Låt mig särskilt kommentera detta.

Eftergiftsprogrammet konsolideras

Reglerna om eftergift är viktiga för att avslöja karteller. På europeisk nivå avslöjas nästan alla karteller genom att företag självmant väljer att kontakta kommissionen, för att på så sätt undgå böter.

Det är med stor tillfredsställelse som jag nu kan notera att vi även i Sverige börjar se resultatet av eftergiftsprogrammet. Fler företag har förstått att de kan dra sig ur en kartell och slippa böter. De företag som avslöjar en kartell och får eftergift kan sannolikt även räkna med att deras renommé stärks hos kunder, ägare och andra intressenter.

Flera företag har insett att det finns mycket att tjäna på att avslöja en kartell. Det gäller inte bara den vinst man gör genom att slippa konkurrenskadeavgift utan kan också vara ett sätt att minska den goodwillförlust som uppstår när företag förknippas med kartellsamverkan. Eftergiftsprogrammet kan effektivt destabilisera karteller. Ingen i kartellen kan vara säker på vad de andra i kretsen gör. Vem som helst kan när som helst vara den som är först att komma till konkurrensmyndigheten och anmäla sig själv och andra. Det egna företagen kan då gå fritt från påföljd, men det gäller att vara först.

Tydliga regler är viktiga komponenter för att företag ska våga ta steget att avslöja en kartell. Inom EU har man nyligen tagit fram ett program, som ska tjäna som modell för hur ett bra eftergiftsprogram ska vara utformat. Kommissionen har anpassat sitt eftergiftsprogram efter modellprogrammet.

Konkurrensverket anser att de svenska reglerna måste harmoniseras ytterligare på en del punkter för att vi ska få ett effektivare program. Här har vi fortfarande en punkt kvar på vår önskelista: Det gäller bland annat möjligheten att kunna få anstånd att fullgöra sin eftergiftsansökan, det som brukar kallas "marker system". Vi har på denna punkt föreslagit ändringar i konkurrenslagen i en skrivelse till regeringen. Anne Vadasz-Nilsson, som är ansvarig för samordning av eftergiftsfrågorna på Konkurrensverket, kommer att berätta mer om detta i morgon.

Det är som sagt en lång rad bra förslag som Sten Heckscher presenterat i betänkandet En ny konkurrenslag. Jag är övertygad om att vi kommer att få ett skarpare och tydligare regelverk till nytta för såväl företag som konsumenter om förslagen genomförs.

I utredningen finns också förslag om ändrade regler för prövningar av företagskoncentrationer. Konkurrensverket lämnade förra året en rapport till regeringen med förslag till ändrade tröskelvärden för koncentrationsprövningar.

Rapporten har remissbehandlats parallellt med utredningen En ny konkurrenslag. Det är mycket värdefullt att dessa frågor kan hanteras i ett sammanhang inför den fortsatta beredningen av ändringarna i konkurrenslagen.

Om Konkurrensverkets förslag genomförs, vilket jag hoppas, kommer det att innebära att omsättningsgränsernas träffsäkerhet ökar vad gäller att undanröja konkurrensproblem i samband med företagskoncentrationer. Med vårt förslag kommer vi att få in färre koncentrationsanmälningar till Konkurrensverket. Samtidigt kan vi fånga in fler företagskoncentrationer som skulle kunna leda till konkurrensproblem. Vår granskning skulle därmed kunna fokuseras mer till de fall där det kan föreligga konkurrensproblem. Vår bedömning är att antalet anmälda koncentrationsärenden skulle kunna minska med närmare 40 procent om förslaget genomfördes. Det borde både företagen och skattebetalarna vara nöjda med.

3. Har vi de institutioner vi behöver?

Som jag inledningsvis nämnde ska konkurrenslagen ses i sin fulla konkurrenspolitiska kontext. Det innebär att annan särslagstiftning som syftar till att skapa väl fungerande marknader även bör beaktas. Jag tänker här bland annat på lagen om elektronisk kommunikation, lagen om offentlig upphandling, patentlagstiftningen och viss lagstiftning inom energiområdet.

Det är intressant att notera att Sverige har valt att hantera tillämpningen av dessa olika lagstiftningar som har samma syfte i olika domstolar. En sådan ordning innebär betydande risker för ineffektivitet och suboptimala lösningar. I en tid då allt mer tvister löses i domstol kan man fråga sig om vi har den optimala institutionella strukturen. Jag tror att det finns anledning att noga överväga detta.

Konkurrensverket har redan i sitt yttrande över Urban Karlströms utredning om lagen om elektronisk kommunikation föreslagit att dessa ärenden borde hanteras i samma domstolsordning som Konkurrenslagsärenden.

Jag har vidare med intresse noterat att Svenskt Näringsliv rest frågan om vilken domstolsstruktur vi har och pekat på en möjlig väg att reformera den. Jag anser att det finns goda skäl för regeringen att noga begrunda detta förslag för att se om det finns anledning att vidta åtgärder av mer systematiskt och generell natur. Min tro är att Sverige behöver en stärkt marknadsrättslig domstolsstruktur. Endast därigenom kan åtgärder i syfte att skapa väl fungerande marknader långsiktigt bli framgångsrika.

Tack för uppmärksamheten.