



Det talade ordet gäller

Anförande av generaldirektör Claes Norgren den 21 april 2005 inför Sveriges Bergmaterialindustri och Svenska Fabriksbetongföreningen i Stockholm

Konkurrens inom vägsektorn

Konkurrens är oerhört viktigt. En väl fungerande konkurrens skapar dynamik och tillväxt och är också nödvändig för att skapa väl fungerande marknader där företag möter "justa" spelregler, och där konsumenters behov kan tillgodoses

Konkurrensverket publicerade nyligen en rapport under namnet "Konkurrensen i Sverige 2004". I rapporten beskrivs läget i ett tiotal olika branscher. I de flesta av branscherna har konkurrensen förbättrats över tiden. Ökad importkonkurrens, en liberalisering av tidigare monopolmarknader och nya företag med utpräglad lågprisprofil har på olika sätt bidragit till en ökad konkurrens i flera branscher. Det har också bidragit till påtagligt minskad inflationstakt.

Under senare år har flera marknader öppnats för konkurrens. Ett exempel på en marknad där nya aktörer har etablerat sig är flygbranschen där nya lågprisbolag lyckats sänka priserna. Även inom dagligvaruhandeln ser vi en betydande lågpriskonkurrens. Konkurrensläget har därför förbättrats påtagligt under de senaste åren men det finns naturligtvis fortfarande problem som vi måste åtgärda. Det finns ett antal bekymmer och framförallt är det en fortlöpande evig uppgift att stävja konkurrensbegränsningar.

Utvecklingen inom byggsektorn

En bransch där Konkurrensverket har arbetat aktivt är byggsektorn.

För närvarande pågår ett stort antal väg- och byggprojekt i Sverige. Tunnelbygget genom Hallandsåsen, motorvägsbygget förbi Uppsala och bygget av Botniabanan



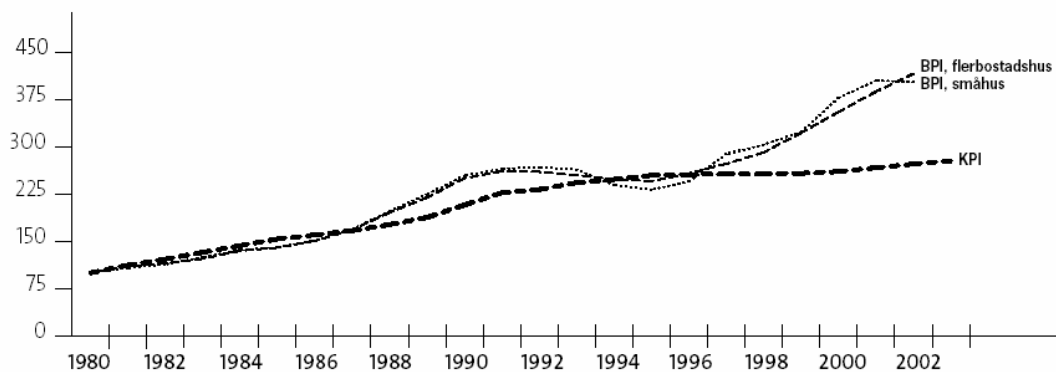
är några exempel. Bostadsbyggandet har ökat och befinner sig på den högsta nivån sedan 1992.

En väl fungerande infrastruktur har stora positiva samhällsekonomiska effekter. Öresundsbron är ett bra exempel på detta. Genom projektet har de svenska och danska marknaderna kunnat växa samman och utvecklas. Utbudet av varor och tjänster har ökat och ökar, vilket får återverkningar på en rad områden.

Enligt Konjunkturinstitutets rapport från i mars i år har orderingången till byggindustrin ökat under de senaste månaderna, och man räknar även med en ökad aktivitet de närmaste månaderna. Detta är glädjande, inte minst eftersom byggsektorn är en stark motor för hela ekonomin som bidrar till tillväxt och välfärd på sikt.

I Sverige har kostnaderna för husbyggande haft en intressant utveckling under de senaste årtiondena. Under 1980-talet höll konsumentpriserna i stort sett jämna steg med byggkostnaderna. Under 90-talets första hälft stagnerade eller sjönk kostnaderna för husbyggen i Sverige jämfört med konsumentpriserna i övrigt (KPI). Men efter 90-talets mitt fortsatte byggpriserna att stiga snabbt, trots att den allmänna inflationen avtog. Effekten blev att byggprisindex steg dramatiskt relativt konsumentpriserna.

DIAGRAM 40: Utvecklingen av byggkostnaderna, byggprisindex(BPI) jämfört med konsumentprisindex (KPI) (1980=100)



Kostnaden för byggandet har ökat kraftigt i Sverige sedan 1995, både när det gäller småhus och flerbostadshus. Källa: SCB (Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2004), bearbetning Konkurrensverket.

Diagrammet ur Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige 2004".

Just den här typen av höga och snabbt stigande kostnader kan vara ett tecken på bristande konkurrens. Det kan också avläsas i form av en svag produktivitetsutveckling. Drivkraften att utveckla och effektivisera blir då för svag och finansiering av många projekt blir därför för kostsam.



I tiden sammanfaller trendbrottet i kostnadsutvecklingen med Sveriges inträde i EU då det borde ha blivit lättare för nya utländska aktörer att komma in på marknaden. Men även om vi ser vissa utländska företag är importkonkurrensen fortfarande för svag.

Cement är ett exempel på en marknad med mycket stark koncentration där det i det närmaste råder monopol i Sverige vilket förmodligen inte gynnar er här som är köpare av stora mängder cement. Hur skulle faktorer som pris, kvalitet och leverenstrygghet påverkas om det fanns fler aktörer som var aktiva på marknaden?

Mindre företag är helt beroende av de större för att få tillgång till en rad insatsvaror. Företagen är tvingade att lita till leverans från de stora eftersom det skulle bli för kostsamt att starta egen produktion. Risken är därmed uppenbar att större företag försvårar för mindre aktörer i branschen genom att reglera utbud och priser på insatsvaror. Det är inte förbjudet att vara dominerande på marknaden, men det är däremot olagligt att missbruka sin marknadsmakt.

Vertikal integration kan vara ett hinder för nya aktörer att komma in på marknaden. Vertikal integration innebär att samma aktör eller ägare har makten över flera led fram till slutkund, något som också gäller för byggsektorn. Stora byggkoncerner har ofta nära kopplingar till ett stort antal olika led i byggkedjan – från råvarutvinning och import av material till experttjänster, konsulter och underleverantörer.

Konkurrensverkets analyser visar tydligt att det inom bygg- och anläggningssektorn finns en rad konkurrensproblem. Dessutom har vi redan upptäckt ett flertal otillåtna karteller i branschen. Även i fortsättningen kommer Konkurrensverket därför att granska just dessa branscher extra nogsamt.

Öppna för nya aktörer

På många områden är tyvärr konkurrensen från nya aktörer väldigt svag, och dit räknar jag bland annat bygg- och anläggningssektorerna. En förklaring till att så få nya aktörer etablerar sig på dessa marknader är höga inträdesbarriärer. Inträdeshinder kan vara av olika karaktär. Till exempel krävs det ofta en betydande kapitalinvestering i maskiner och liknande innan en nyetablering kan ske i branschen. En annan faktor är tunga (och därmed dyrbara och miljöstörande) transporter, som gör delar av marknaderna regionala eller lokala och därmed försvårar konkurrens.

I Sverige finns det ett stort antal små byggföretag, men bara ett fåtal stora vilket gör att konkurrensen är klart begränsad i det segmentet. I slutändan innebär detta att det endast är ett fåtal större företag som kan åta sig stora projekt.

En annan typ av inträdeshinder är de regelverk som kan innebära konkurrensproblem om bestämmelserna försvårar för konkurrens och nytillträde. Några exempel är tillämpningen av plan- och bygglagen eller olika former av tillståndsgivning som inte fäster tillräcklig vikt vid konsument- och konkurrensfrågorna och därmed missgynnar nyetableringar. Konkurrensverket har vid ett antal tillfällen påtalat att kommunerna bör ta större hänsyn till konsumentnyttan och en fungerande konkurrens när man ger tillstånd.

Ett annat exempel på sådana regelverk är tillstånd för bergtäkter. Det kan vara svårt och komplicerat att få ett täktillstånd, och därför har den som har ett tillstånd i sin hand en mycket stark ställning på den lokala marknaden under många år. Miljöintressen, grannar, markägare, arkeologer och samhällsplanerare är bara några av alla de som har – och ska ha – synpunkter när tillstånd beviljas för en bergtäkt.

För att göra det lättare för nya aktörer att komma in på marknaden anser jag att man bör undersöka om behovsprövningen vid tillstånd till bergtäkter kan tas bort. Ska vi få in fler aktörer är det viktigt att förbättra regler och tillsyn som ger förutsättningar för en reell konkurrens där en mångfald av företag kan konkurrera med varandra. Här har riksdag och regering en viktig uppgift. Konkurrensverket anser att man bör utreda om behovsprövningen helt enkelt kan slopas.

Stärk kartelljakten

Konkurrensbegränsningar kan ta olika former. Den värsta typen är karteller.

Den största kartell som har blivit föremål för domstolsprövning är den så kallade asfaltkartellen. I mars 2003 lämnade Konkurrensverket in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt mot elva företag i asfaltbranschen. Konkurrensverket har också inlett en annan rättsprocess mot leverantörer av bitumen, råvara i asfaltmassa.

Vi kan redan nu se positiva resultat av att Konkurrensverket har tagit itu med dessa problem. Vägverket, som är en av de stora beställarna av asfaltbeläggningar, har noterat tydliga prisfall för asfaltbeläggningar. Även vissa kommuner har kunnat dra nytta av situationen. Jag tycker att det är bra att Konkurrensverket på detta sätt har bidragit till att minska statens och



kommunernas kostnader vilket slutligen gynnar skattebetalarna. Tyvärr lär det dröja avsevärd tid innan asfalt- och bitumenärenden avgjorts i domstol. Jag är mycket oroad över att domstolarna saknar tillräcklig kapacitet och resurser för att snabbt kunna handlägga denna typ av mål. De långa handläggningstiderna som finns i dag är oacceptabla för samtliga inblandade parter.

För att komma tillrätta med problemet har regeringen tillsatt en utredning, som leds av Sten Heckscher, och som har fått i uppdrag att utreda hur man ska kunna införa förändringar som förkortar handläggningstiderna. Det är viktigt att såväl aktörer på marknaden som de inblandade parterna får en tydlig vägledning från domstolen om vilka regler som gäller. Med långa handläggningstider försämras denna möjlighet betydligt.

För några år sedan ledde diskussioner om byggfusk, mögel och kartellmisstankar till att den så kallade Byggkommissionen tillsattes. Kommissionen lämnade sina slutsatser i rapporten "Skärpning gubbar!" Regeringen har därefter tillsatt Förtroendekommissionen för att kartlägga missförhållandena inom hela näringslivet. Båda kommissionerna har fört med sig en omfattande debatt och rannsakan inom företag och branscher. Processen har varit mycket välgörande för Sverige och för svenskt näringsliv. Aktieägare, allmänhet och anställda ställer i dag krav på etik och moral. Nu är det hög tid att genomföra de förslag som Förtroendekommissionen kommit fram till, och det är dags att gå från ord till handling.

I affärlivet är det viktigt med tydliga roller. Jag vet att Svenska Bergmaterialindustrin har skrivit ett brev till näringsministern för att få till stånd tydligare roller mellan myndigheten Vägverket och Vägverkets produktionsavdelning. Konkurrensverket har också påtalat för regeringen att det kan uppstå problem när en statlig aktör samtidigt är både beställare och utförare. Utan att här och nu ge konkreta förslag eller synpunkter på frågan om just Vägverkets organisation kan jag konstatera att det för en utomstående inte är lätt att hålla isär rollerna när en och samma myndighet är beställare av varor eller tjänster, samtidigt som myndigheten har egen produktion och är konkurrent på samma marknad.

Motsvarande otydliga roller som ibland kan återfinnas inom staten finns också hos de kommuner och landsting som lägger ut verksamheter på entreprenad, samtidigt som de bedriver verksamhet i egen regi – i konkurrens med de fria aktörerna. I en offentlig upphandling måste det alltid vara ställt utom allt tvivel att man ska veta vilken roll den myndighet har som förvaltar våra skattepengar.

Se upp med samarbeten

Samverkan mellan marknadens aktörer där de tar ansvar för utvecklingen är något naturligt och positivt. De problem som jag tidigare diskuterat engagerar många.

Ett sätt som sådan samverkan kan ske på är genom att företagen själva organiserar sig i branschföreningar eller dylikt. I Sverige har vi många sådana föreningar och ofta har dessa tilldelats en viktig roll av myndigheterna. Emellertid kräver även en sådan organisation av företag den yttersta försiktighet.

Branschorgan kan – rätt använda – fungera som effektiva lobby- och intresseorganisationer gentemot beslutsfattare, eller för att ta fram statistik, utredningar och annat underlag som hela branschen gemensam kan ha nytta av.

Men: Alltför mycket av informationsutbyte mellan konkurrenter kan skada konkurrensen. Framförallt kan fel sorts samarbete inte bara vara negativt, det kan dessutom vara olagligt!

Företag arbetar ständigt på att bli effektivare och mer lönsamma. Även nya samarbetsformer mellan företag utvecklas. Små företag som inte har tillräcklig kompetens som krävs för ett uppdrag samarbetar därför med varandra. Branschorganisationer kan i sådana fall stötta med kunskap och statistik och franchiseförhållanden kan uppstå.

En ny typ av samarbetsform är s.k. partnering. I denna form samarbetar beställare, projektörer, entreprenörer, konsulter och andra intressenter i gemensamma projekt. Att samarbeta är ofta bra, men när de olika leden får stor insyn – och till och med medansvar – i hela kedjan kan det komma farligt nära att samarbetena kan bli otillåtna. Det är viktigt att de som deltar i denna typ av samarbeten är på sin vakt så att samarbetet inte blir för intimt.

Det finns två mycket goda skäl till varför man bör undvika att skapa mötesplatser för konkurrenter:

För det första kan mötena ägnas åt annat än det var tänkt. Frestelsen att prata om annat än vad som var avsikten kan bli för stor om formerna är fel.

Bensinkartellen är ett sådant exempel. Representanter för de fem största bensinbolagen utnyttjade möten vars uttalade syfte var att diskutera sig fram till metoder för utfasning av bly i bensinen. Men vissa av mötena kom att ägnas åt



olagligheter. Resultatet blev att de fem oljebolagen nu har dömts att betala 112 miljoner i böter för kartellbrott.

Även asfaltkartellens representanter träffades ofta i samband med, eller i anslutning till, möten inom ramen för branschorganet Föreningen för Asfaltbeläggningar i Sverige, FAS, som numera är nedlagd.

För det andra kan även den information som mötena är ägnade att utbyta underlätta ett kartellsamarbete. Den information som utbyts kan ge konkurrenter alltför stor insyn i varandras verksamhet.

Det finns fler exempel på hur företag söker olika vägar att samordna sig än genom direkt prissamarbete. Genom att standardisera produkter och leveransvillkor kan ett prissamarbete underlättas. På detta sätt kan företag driva upp priserna till samma nivå som de skulle vara vid en priskartell.

Nolltolerans mot karteller

Karteller är ett gift och ett dödligt hot mot väl fungerande marknader. Därför bör vi ha en nolltolerans mot dessa företeelser.

Det bör vara kristallklart att de som begår kartellbrott ska dömas till höga böter på en avskräckande nivå. Vid de grövsta överträdelserna kan avgifterna bestämmas till upp till tio procent av omsättningen. Att svenska domstolar nu börjat tillämpa ett strängt synsätt framgår av den nyligen avkunnade bensinkartell domen. Dessutom träder den 1 augusti i år en skärpning av konkurrenslagen ikraft som innebär ökade möjligheter för dem som drabbats till följd av konkurrensbrott att tilldömas skadestånd. Det kan därför i framtiden bli ännu dyrbarare för de företag som sätter konkurrensen åt sidan till förmån för egen kortsiktig vinning. Det är också nu så att svenska domstolar sedan maj 2004 ska tillämpa europarätten. Detta borgar för högre böter i framtiden.

Men detta är inte nog. Därutöver vill jag här uppmärksamma två initiativ, som jag tänker ta.

För det *första* kan offentliga aktörer utnyttja de möjligheter som lagen om offentlig upphandling redan ger att utesluta notoriska överträdare av kartellreglerna. I ett remissvar har nyligen Nämnden för offentlig upphandling (NOU) uttalat att en överträdelse av konkurrensreglerna medför att upphandlande enheter har rätt att utesluta berörda leverantörer.



Så här skriver NOU i sitt remissvar: "En upphandlande enhet som vill utesluta en leverantör från en upphandling för att denne överträtt bestämmelserna i KL (konkurrenslagen) eller EG-fördraget kan enligt NOU:s mening redan i dag göra detta (...)." (slut citat)

Denna möjlighet har såvitt jag känner till ännu inte utnyttjats vid offentlig upphandling. Enligt min mening bör denna möjlighet övervägas och jag tänker ta initiativ till att denna fråga uppmärksammas av offentliga myndigheter och att frågan diskuteras närmare i samband med den nu pågående översynen av Lagen om offentlig upphandling (LOU).

En förebild till hur detta kan fungera finns i USA. Om denna förebild tillämpades i Sverige skulle det kunna leda till att företag som fällts för brott mot konkurrensreglerna inte ska få lämna anbud vid offentliga upphandlingar.

För det *andra* bör institutionella och andra investerare se över hur de agerar och reagerar. Bl.a. kan krav ställas i placeringsriktlinjer. Ett exempel är Sjunde AP-fonden, som i sin placeringspolicy har inskrivet att företag som dömts för till exempel kartellmedverkan inte ska ägas av fonden under ett antal år. Jag tänker ta initiativ till att diskutera denna fråga med berörda parter.

Med effektivare företag stärks möjligheterna att skapa tillväxt i ekonomin, anställa personal och bidra till välfärden i samhället. Samtidigt leder konkurrensen till ökad produktivitet, pressade priser och höjd kvalitet och leveranssäkerhet. Konkurrens stimulerar också till nya idéer som leder till nya produkter, tillverkningsmetoder och tjänster.

Konkurrensen bidrar till att stärka konkurrenskraften hos de enskilda företagen, hos branschen och hos hela nationen. Att värna om en fungerande konkurrens är därför viktigt.

Lönsamt avslöja kartell

I vintras besökte jag några av era kolleger på den så kallade FIA-dagen. FIA är en samarbetsorganisation inom anläggningsbranschen. Då ställdes – mest på skoj – ett antal mentometerfrågor till beställare, entreprenörer, ingenjörer, företagare och konsulter om hur de såg på förekomsten av karteller.

61 procent trodde att det förekommer karteller i begränsad omfattning i anläggningsbranschen. Hela 18 procent ansåg att det förekommer karteller i betydande omfattning och bara 19 procent svarade att det inte förekommer

karteller. Jag går verkligen inte i god för denna högst ovetenskapliga enkät, men svaren manar ändå till eftertanke.

Men företag kan välja att samarbeta med Konkurrensverket i kampen mot karteller. Min tes är att detta är lönsamt för branschen **och** för konsumenterna.

En uppköpare, oavsett om man är verksam inom den privata eller offentliga sektorn, har här en mycket viktig roll att spela. Som ett stöd för alla uppköpare att hitta eventuella tecken på karteller i anbudena har vi på Konkurrensverket tagit fram en checklista. Den finns på vår webbplats, och den ska tjäna som ett stöd för att hitta tecken på eventuella karteller eller andra oegentligheter vid upphandlingar.

Jag rekommenderar alla som arbetar med upphandlingar, såväl inom det privata som inom det offentliga, att vara vaksamma på den här typen av problem. Hittar ni någonting som känns märkligt ska ni inte tveka att kontakta oss på Konkurrensverket.

Företag som bryter mot konkurrensreglerna riskerar höga böter, upp till tio procent av omsättningen vid grova överträdelser. Här på bilden ser ni några exempel på vad företag har dömts att betala, eller vad Konkurrensverket menar att deras överträdelser är värda. Det är inga små summor vi talar om, vilket framgår av denna tabell.



Exempel på kartellböter

Bensinkartell	112 miljoner kr	utdömt av MD
Asfaltkartell	1 600 miljoner kr	stämning
Bitumenkartell	394 miljoner kr	stämning
Gipsskivor	478 miljoner euro	utdömt av EU
Vitaminer	855 miljoner euro	utdömt av EU

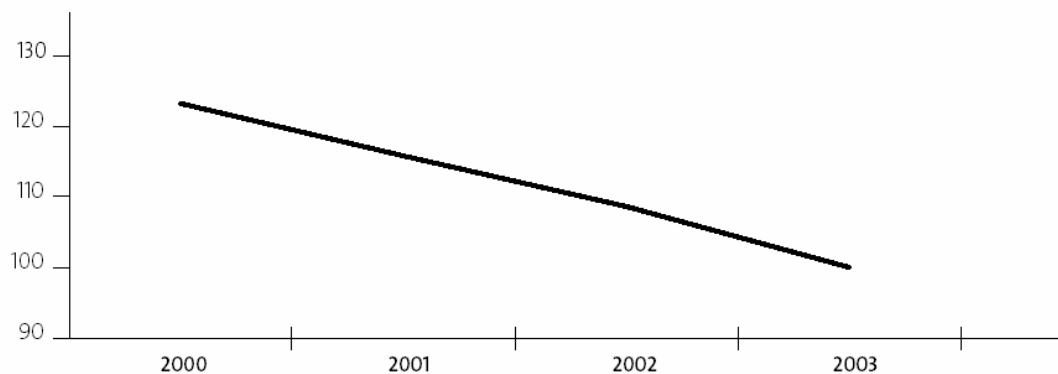
Men det finns lösningar även för företag som är med i, eller känner till, otillåtna karteller.

Ett företag som deltar i en kartell kan helt eller delvis slippa undan från böter / konkurrensskadeavgift om det kommer till Konkurrensverket och erkänner sin lagöverträdelse. Tanken är att det ska löna sig att lämna en kartell och det företag som är först ut med att avslöja kartellen kan tjäna mest. Den som är först slipper i normalfallet helt att betala några böter.

Det företag som avslöjade asfaltkartellen finns därför inte med i vår stämningsansökan till domstolen. Jag uppmanar de företag som vill vara säkra på att slippa böter för brott mot konkurrensreglerna att kontakta oss.

Att det också är mycket lönsamt för samhället om karteller avslöjas framgår av denna illustration.

DIAGRAM 42: Utvecklingen av indexerat genomsnittligt beläggningspris* (2003=100)



Under hösten år 2001 genomförde Konkurrensverket en särskild undersökning, en s.k. gryningsråd, hos ett antal aktörer inom anläggningsbranschen. Källa: Vägverket.
*) Ett viktat genomsnitt för åren 2000–2003.

Diagrammet ur Konkurrensverkets rapport "Konkurrensen i Sverige 2004"

Bilden visar hur positiv prisutvecklingen har varit sedan Konkurrensverket gjorde sin gryningsråd och avslöjade asfaltkartellen. Den visar på att vi skattebetalare – eller köpare av asfaltbeläggningar om ni så vill – numera betalar betydligt mindre för våra vägar. Denna råd kunde äga rum bland annat till följd av att vi fick värdefull information. Resultatet visar att det lönar sig att värna efterlevnaden av konkurrensreglerna genom att samverka med Konkurrensverket.

Vi kommer att uthålligt bekämpa överträdelser av konkurrensreglerna och de som samverkar med oss kan räkna med en mycket generös behandling från vår sida.

Tack för uppmärksamheten!