

Konkurrensverkets prioriteringar för 2016

Anförande av Dan Sjöblom vid Konkurrensrättsforum den 20 april 2016 i Stockholm

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att få vara här och träffa så många experter och intresserade av konkurrens och hur vi arbetar på Konkurrensverket. Det är alltid roligt att möta personer som är engagerade i konkurrensfrågor. Jag hoppas att det kommer att bli framåtsyftande diskussioner under konferensen.

Jag ska tala om Konkurrensverkets prioriteringar under 2016, men låt mig först kasta en snabb blick bakåt i tiden.

Ingen har väl undgått de förändringar som gjorts på Konkurrensverket under de senaste åren. Först fick vi en breddad verksamhet med uppdraget att bygga upp ett samlat nationellt upphandlingsstöd. Dåvarande miljöstyrningsrådet, delar av Kammarkollegiet, och delar av Vinnovas ansvar för olika upphandlingsstödjande verksamheter, flyttas till Konkurrensverket. Efter bara några månader med det breddade ansvaret och nya organisationen beslutade regeringen att bilda en ny myndighet: Upphandlingsmyndigheten. Dit flyttade den upphandlingsstödjande verksamheten. Upphandlingsmyndigheten startade sin verksamhet den 1 september förra året.

Det var inte utan en viss stolthet jag kunde lämna över ansvaret för det samlade nationella upphandlingsstödet till nya Upphandlingsmyndigheten. Vi hade relativt kort tid på oss att utföra uppgiften, men trots det blev resultatet bra. Det medför att 2016 blir Konkurrensverkets första helår i sin nygamla roll som fokuserad tillsynsmyndighet för upphandlings- och konkurrensfrågor och med ansvar för konkurrensfrämjade insatser, eller "advocacy" på god svengelska.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

= = =

Prioriteringen av tillsynsärenden under 2016 är ju lite vanskligt att uttala sig om. Men jag kan utlova att vi kommer att satsa på att driva många och bra ärenden!

Lite lättare är det att tala om några av våra lite större pågående ärenden:

Just nu har vi tre ärenden som rör missbruk av dominerande ställning som väntar på avgörande i domstol. Det handlar om Swedish Match, Swedavia och om Stockholmsbörsen/Nasdaq OMX.

Vår stämningsansökan mot tobaksföretaget Swedish Match handlar om att de missbrukat sin marknadsmakt för att missgynna sina konkurrenter. Det har handlat om att de ställt krav på begränsningar i konkurrenternas marknadsföring. Målet beräknas komma upp till huvudförhandling i Stockholms tingsrätt i november i år.

Arlanda flygplats och taxi har under åren återkommit i våra undersökningar. I dagarna håller vi huvudförhandling i ett mål som rör Swedavia. Under en tid tog de en särskild "skyltavgift" av taxiägare som hämtade förbeställda kunder vid Arlanda. Marknadsdomstolen har i en dom slagit fast att Swedavia då gjorde sig skyldigt till en överträdelse av konkurrenslagen. Konkurrensverket har därför vänt sig till Stockholms tingsrätt med krav på konkurrensskadeavgift för den tid överträdelsen pågick.

Ärendet om Stockholmsbörsen/Nasdaq OMX handlar om att de använt sin dominerande ställning för att påverka ägaren av en serverhall att inte tillåta en konkurrent att ha sina datorer i närheten av Nasdaq OMX egna servrar. Detta har påverkat marknaden under den tid då monopolet togs bort och den så kallade robohandeln infördes. Agerandet missgynnade den nya aktören, Burgundy, som ville ta sig in på marknaden.

Två av ärendena rör alltså missbruk av marknadsmakt i form av utestängning av tillkommande konkurrens, medan Swedavia rör ett exploaterande missbruk. Vår förhoppning är att ärendena ska sända tydliga signaler även till andra företag om att dessa former av missbruk av marknadsmakt kan resultera i konkurrensskadeavgift.

Vi har också tre pågående ärenden om otillåtet, kartelliknande samarbete, varav två avser anbudssituationer vid offentlig upphandling. Jag pratar då om Telia-Gothnet och ärendet med de tre vårdbolagen.

Telia-Gothnet handlar om ett otillåtet samarbete inför en offentlig upphandling. Telia avstod från att lägga anbud i en kommunal upphandling efter hemlig överenskommelse med det kommunala bolaget Gothnet. Uppgårelsen var att Telia skulle få vara exklusiv underleverantör när väl Gothnet vunnit

upphandlingen. Det ärendet väntar nu på huvudförhandling i Stockholms tingsrätt, vilken planeras till oktober i år.

Ärendet mot Aleris, Capiro och Hjärtkärlgruppen har avgjorts av Stockholms tingsrätt, men överklagats till Marknadsdomstolen. Tingsrätten gick på Konkurrensverkets linje och dömde de tre företagen att betala sammanlagt 28 miljoner i böter/konkurrensskadeavgift.

I ärendet mot de tre flyttföretagen Alfa Quality, NFB Transport och ICM Kungsholms ska vi få en dom den 16 maj efter att huvudförhandlingen i tingsrätten nu avslutats. Ärendet handlar om att företagen ingått ett otillåtet avtal om att inte konkurrera med varandra på marknaden för internationella flyttar.

Min förhoppning är att dessa ärenden ska skicka tydliga signaler även till andra företag om att Konkurrensverket ger mycket hög prioritet till att motverka kartellsamarbete i alla dess former. Otillåten samverkan mellan konkurrenter skadar konsumenterna, oavsett om det sker i telekombranschen, i vårdsektorn, inom flyttjänster, inom banksektorn eller någon annanstans i den svenska ekonomin.

I samband med offentlig upphandling har dessa överenskommelser ofta ett syfte att motverka den konkurrensutsättning som den upphandlande myndigheten vill uppnå. Det är därför fråga om allvarliga överträdelser när företag som har förmåga att lämna separata anbud minskar konkurrensen i upphandlingen genom olika former av överenskommelser. Det är viktigt att företag och dess rådgivare inser att sådant beteende kan kosta stora konkurrensskadeavgifter. Detsamma gäller långtgående avtal om att inte konkurrera om vissa uppdrag, som i ärendet med flyttbolagen.

En annan reflektion som jag tyvärr gör när jag ser listan på aktuella ärenden är att flera av dem rör tidigare reglerade marknader och statliga aktörer. Det handlar om Telia, Swedish Match, Stockholmsbörsen och Swedavia.

En viktig uppgift för Konkurrensverket är att även fortsatt följa vad tidigare monopolister på tidigare starkt reglerade marknader eller andra företag som verkar ha svårt att hitta sin roll på en konkurrensutsatt marknad har för sig.

== =

Den våg av företagskoncentrationer som vi sett under senare tid verkar inte avta.

Swedbank, som är ägare av Fastighetsbyrå, köpte huvudkonkurrenten Svensk Fastighetsförmedling. Köpet skedde utan att Konkurrensverket fick en möjlighet att förhandspröva affären. Efter att vi begärt in ärendet, och efter att vi vänt oss till domstol för att få ett förbud mot affären, och efter förhandlingar i både Stockholms tingsrätt – som gick på samma linje som Konkurrensverket – och i

Marknadsdomstolen, valde Swedbank att stoppa affären och hitta en annan lösning.

Vi är nöjda med resultatet: att affären stoppades. Jag hoppas att det framöver ringer kraftiga varningsklockor hos alla som vill slå ihop en marknadsetta med en marknadstvåa om att inte försätta sig i den situationen att prövningen görs efter att affären genomförts.

Vi har för övrigt sett ett påfallande stort antal transaktioner där marknadsettan vill köpa upp antingen det näst eller tredje största företaget på marknaden. Det är dessa ärenden som leder till fördjupade undersökningar och till förbudstalan i domstolen. Detta är en av Konkurrensverkets viktigaste uppgifter, att agera kraftfullt emot försök att köpa bort konkurrens från marknaden.

Ett medskick till företag och rådgivare är därför att vid alla transaktioner som föreslås involvera marknadsledaren och någon av dess viktigaste konkurrenter överväga genomförbarheten enligt konkurrensreglerna. Konkurrensverket kommer alltid att betrakta sådana transaktioner utifrån de förhållanden som gäller på de relevanta marknaderna och om konkurrensen försvagas vara berett att ingripa kraftfullt för att försvara konsumenternas intressen.

Företaget Orkla ville köpa konkurrenten Cederroths varumärke Allévo. Detta skulle påverka konkurrensen på marknaden för kosttillskott. Konkurrensverket vände sig därför till Stockholms tingsrätt för att få ett förbud mot affären. Efter åtaganden från parterna drog vi tillbaka ärendet från domstol och godkände affären. Därmed kunde ett hotande konkurrensproblem förhindras.

Konkurrensverket lämnade i januari in en stämningsansökan för att stoppa Kronfågels planerade köp av konkurrenten Lagerberg. Båda är aktiva på marknaderna för produktion och förädling av kyckling och tydliga problem skulle uppstå avseende färsk kyckling. Innan tingsrätten hann ta upp målet kom en annan köpare av Lagerberg in i processen, och målet kunde dras tillbaka från domstol. Det var en bra lösning för alla konsumenter av kyckling.

Vi har ett koncentrationsärende som just nu väntar på förhandling och avgörande i Stockholms tingsrätt. Det är företaget Logstor som vill köpa konkurrenten Powerpipe. Båda företagen säljer rör för fjärrvärme, och de är varandras viktigaste konkurrenter. Sammanslagningen skulle påtagligt minska konkurrensen på marknaden. Sveriges nuvarande och framtida fjärrvärmekunder riskerar då att bli förlorare, och det är därför vi lämnat in stämningsansökan för att få domstolen att förbjuda affären. Huvudförhandling kommer att hållas i slutet av maj.

En fördjupad granskning pågår för närvarande hos Konkurrensverket av mediekoncernen Schibsteds planerade köp av bostadsannonseringsplatsen Hemnet. Schibsted äger idag redan Blocket bostad som är den största

konkurrenten till Hemnet. Senast den 9 juni ska vi ge besked om vi går vidare till domstol för att få ett förbud mot affären.

== =

Vi har för en tid sedan avslutat en utredning mot Booking.com genom ett åtagande att ändra företagets villkor för försäljning på konkurrerande digitala plattformar. Den tidigare skadliga effekten av så kallade prisparitetsbestämmelser kunde därmed undvikas, samtidigt som den kundnytta som dessa plattformar medför kunde bevaras. Det tyckte vi var en bra lösning.

Detta ärende är också intressant på det sättet att utredningar har bedrivits parallellt i Sverige, Frankrike och Italien, och i alla tre länderna har konkurrensmyndigheterna samtidigt fattat beslutat att acceptera partens åtaganden för att lösa konkurrensproblemet. Det är bra att vi på detta sätt kan arbeta gränsöverskridande och samfällt i utredningar, och fatta likartade beslut. I många branscher, inte minst i hotell- och resebokningsbranschen, är verksamheterna gränsöverskridande. Då är det bra om likartade bedömningar görs i flera länder.

Ärendet kring Booking.com är intressant även ur en annan aspekt. Här är det en aktör som skapar en helt ny form av plattform för att få resenärer att välja hotell på ett rationellt sätt, men utan att vara direkt kopplade till hotellen. Denna typ av nya plattformar ser vi sedan en tid på allt fler områden.

Airbnb förmedlar kontakt mellan privata bostäder och övernattande gäster. Tomma fritidshus eller tomma bostadsrum används i stället för att stå outnyttjade. Och ägaren gör samtidigt en liten förtjänst. Tjänsten Uber förmedlar kontakt mellan bilister och kunder. De erbjuder samåkning mot betalning, och är en direkt utmanare mot taxibranschen. Uber lär idag vara ett av världens största "taxibolag" utan att äga en enda bil. På en rad områden ser vi denna typ av delningstjänster dyka upp. De som vill låna pengar kan få direktkontakt med långgivare utan att gå via banken.

Under 2016 avser Konkurrensverket att fokusera på hur vi från konkurrenssynpunkt bör se på dessa nya företeelser. Vi gillar ju å ena sidan innovativa lösningar som utmanar existerande strukturer. Å andra sidan är det tydligt att en effektiv konkurrens förutsätter likvärdiga villkor för marknadens aktörer (level playing field på engelska). Här kommer frågor om ändamålsenlig sektorsreglering in, liksom konsumentskydd och fullgörandet av skattemässiga åtaganden.

== =

Det senaste tillskottet i Konkurrenslagen, reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) har nu varit ikraft drygt 6 år. När de infördes fanns

mycket stora förväntningar, framför allt hos näringslivets företrädare på det nya instrumentet. Konkurrensverket har nu hunnit hantera ett relativt stort antal KOS-ärendet. Regeln har haft ett positivt genomslag och bara dess existens har öppnat ögonen för konkurrensprinciper hos många offentliga aktörer.

I de ärenden vi drivit till domstol har vi genomgående varit framgångsrika i att styrka vår bedömning om att det förfarande vi ifrågasatt varit otillåtet enligt kommunalrättsliga principer. Däremot har vi i några principiellt viktiga ärenden inte övertygat Marknadsdomstolen om att de effekter som vi pekat på varit tillräckligt stora för att motivera de åtgärder vi yrkat på.

När det gäller Badanstalten i Strömstad så gick Stockholms tingsrätt på vår linje och menade att verksamheten drevs på ett olagligt sätt – men valde ändå att fria. Vi överklagade till Marknadsdomstolen som dock inte heller ansåg att effekterna av konkurrensbegränsningen var så pass omfattande att ett förbud kunde meddelas. I den bedömningen ingick bland annat att motparten gjort en del förändringar för att minska de negativa effekterna efter det att Konkurrensverket avslutade utredningen. I ärendet mot Borås kommuns Servicekontor gick Stockholms tingsrätt på Konkurrensverkets linje, men efter överklagande från kommunen ansåg Marknadsdomstolen även här att effekterna av kommunens agerande på den relevanta marknaden inte kunde anses tillräckligt störande för att meddela ett förbud.

Konkurrensverket måste naturligtvis förhålla sig till dessa domar från Marknadsdomstolen. Vi håller för närvarande på med en analys av hur de av domstolen uppställda beviskraven påverkar våra möjligheter att driva KOS-ärenden framöver. När denna analys är färdig avser vi självklart att kommunicera kring detta angelägna ämne med berörda intressenter.

== =

Sedan en tid pågår diskussioner om de nationella konkurrensmyndigheternas ställning. Både inom EU och i Sverige är frågan högaktuell.

Europeiska kommissionen gick i vintras ut med en bred förfrågan till alla intressenter på konkurrensrättens område om hur de ser på behovet av starkare nationella konkurrensmyndigheter. Jag förutsätter att flera av er här idag har tagit del i kommissionens enkät som nu avslutats och ska utvärderas. Frågan handlar om att en effektiv konkurrenspolitik kräver politisk oavhängighet, tillräckliga resurser och effektiva utredningsverktyg hos de myndigheter som nationell nivå utövar tillsyn av de gemensamma konkurrensreglerna (Artikel 101 och 102 i TFU). Fortfarande finns det stora olikheter och brister i dessa avseenden bland konkurrensmyndigheterna inom EU.

Om den inre marknaden ska kunna fungera väl till nytta för konsumenterna är det viktigt att det finns en harmonisering av regler, och tillämningen av dessa regler, inom hela unionen. Konkurrensverket ser därför mycket positivt på detta initiativ.

Eva Edwardsson har av regeringen fått i uppdrag att utreda en utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. Det är bra att denna fråga nu får en grundlig genomlysning. Eva Edwardsson ska bland annat föreslå vilka typer av beslut som Konkurrensverket kan ha beslutanderätt i, framför allt är frågan om myndigheten självt bör kunna besluta om att påföra konkurrensskadeavgift och att neka tillstånd att slå samman företag på ett sätt som begränsar konkurrensen.

Vid en jämförelse visar det sig att Sveriges konkurrensmyndighet har mindre kraftfulla verktyg än de flesta andra EU-länder. Behovet av att stärka konkurrensrättens ställning är påtaglig. Jag ser vi fram emot de förslag som utredningen kommer att presentera inom kort.

Konkurrensverket har i en skrivelse till regeringen pekat på ytterligare tre åtgärder som utredningen med fördel skulle kunna hantera i tillägg till de tidigare nämnda. Oavsett utredningens förslag och slutsatser om själva huvudfrågan, alltså beslutanderätten, bör dessa tre åtgärder kunna prövas.

Det handlar för det första om att ställa krav på att företag som är under utredning ska vara skyldiga att inte försvåra Konkurrensverkets utredning. De företag som håller inne med information för att försvåra Konkurrensverkets utredning borde kunna bötfällas direkt av Konkurrensverket. Detta är redan idag rättsläget inom större delen av EU och medför att företag är skyldiga att samarbeta vid förhör, vid oanmälda platsundersökningar, och när de besvarar skriftliga frågor.

Därutöver föreslog vi en uppstramning av reglerna om att det råder förbud mot att fullfölja en företagskoncentration innan Konkurrensverkets koncentrationsprövning är avslutad och att eventuellt domstolsbeslut har vunnit laga kraft. Den tredje punkten avsåg möjligheten att kombinera ett beslut om åläggande att upphöra med ett beteende med en sanktionsavgift. Dagens ordning där dessa beslut inte kan sammanläggas är otidsenlig.

===

I EU har vi en inre marknad med fri handel, och från svensk sida eftersträvar vi också friare handel med många andra länder utanför EU. Just nu pågår till exempel arbetet med att få till stånd ett frihandelsavtal mellan EU och USA. Företag och konsumenter känner allt svagare hinder i form av nationsgränser. Då är det viktigt att också regelverk och myndigheter fungerar på ett likartat sätt i olika länder. De samarbeten vi har internationellt är viktiga att fördjupa och bredda. Det gäller inte minst samarbetet med EU-kommissionen och mellan de

nationella tillsynsmyndigheterna. På nordisk nivå har vi ett regelbundet samarbete mellan konkurrensmyndigheterna sedan årtionden.

Inom Sverige har vi också behov av samarbete och samverkan med andra myndigheter. Några av de som ligger oss nära är till exempel Post- och Telestyrelsen och den nya Upphandlingsmyndigheten. Men vi har också samverkan med en rad andra myndigheter.

På regeringens uppdrag har Arbetsmiljöverket inlett arbetet med en överenskommelse mellan ett antal myndigheter om informationsutbyte. Det handlar om bland annat Skatteverket, Tullen, Ekobrottsmyndigheten och Arbetsmiljöverket. Avsikten med dessa typer av samarbeten kan till exempel vara att ta ett gemensamt tag mot osund konkurrens i arbetslivet. Om företag som inte följer reglerna får agera på marknaden så är det de ärliga företagen som blir förlorare. Det kan vi inte tillåta. Därför är det bra att detta samarbete mellan olika myndigheter om informationsutbyte kan sjösättas som ett led i arbetet att få företag att agera på likartade villkor på marknaden.

===

I remissvar och i rapporter redovisar vi vår syn på konkurrens på olika sätt. Vårt uppdrag är, utöver att bedriva tillsyn, också att påtala konkurrenshinder som vi identifierar – eller som kan uppstå. Frågan om amorteringskrav på bolån är en sådan fråga som på senare tid fått relativt stor uppmärksamhet. Först framförde vi kritik på hur ett eventuellt amorteringskrav organisatoriskt skulle kunna skötas, och där menade vi att samarbetet inom Bankföreningen riskerade att strida mot kartellbestämmelsen i konkurrenslagen. Därefter hade vi anledning att påtala att ett statligt amorteringskrav inte bör utformas så att det förtar bankernas möjlighet att konkurrera sinsemellan.

Under förra året presenterade vi inte mindre än tre olika rapporter om konkurrenssituationen på byggmarknaden. Vi visade även på kostnader för hyrläkare på vårdcentraler beroende på vilken driftsform de har.

På detta sätt ska vi agera för att värna och stärka konkurrensen på olika områden. När det finns anledning kommer vi fortsätta att påtala konkurrensproblem som vi har identifierat, eller som vi befarar kan uppstå.

====

Under senare tid har vi arbetat med att ta fram en ny prioriteringspolicy för hur Konkurrensverket ska välja ärenden som går till utredning. Det handlar om ett av våra viktigaste styrdokument. Enligt konkurrenslagen är vi inte skyldiga att utreda alla tips och klagomål som kommer in till oss, utan vi ska välja ut de viktigaste ärendena som vi sedan ska utreda och eventuellt ta till domstol. Policyn

visar tydligt vilka typer av frågor Konkurrensverket avser att prioritera i tillsynsverksamheten.

Jag är mycket nöjd med att nu kunna presentera den nya och uppdaterade prioriteringspolicyn. Utgångspunkten i policyn är vår ledstjärna, nämligen att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Enligt policyn ska vi i konkurrenstillsynen väga in följande fyra faktorer när vi avgör om ett ärende ska utredas:

- Om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna
- Hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande
- Om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera
- Om det finns förutsättningar att med stöd av konkurrensreglerna effektivt utreda och ingripa mot problemet

Därutöver innefattar den uppdaterade policyn mer konkret vägledning om hur myndigheten ser på prioriteringsfrågan inom de olika konkurrenstillsynsinstrumenten, det vill säga karteller och andra otillåtna avtal, vertikala relationer, missbruk av marknadsmakt och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Dokumentet i sin helhet finns att läsa på vår webbplats. Förhoppningen är att alla våra intressenter ska kunna bättre förutse och förstå hur vi ser på möjligheterna att ta omhand deras frågor inom ramen för myndighetens uppdrag, resurser och befogenheter.

== =

Förtroendet för Konkurrensverket fortsätter att ligga på en hög nivå, och har till och med ökat lite senaste året. Det visar de intressentmätningar vi gör regelbundet. Att företag och allmänheter har förtroende för Konkurrensverket är viktigt. Utan det förtroendet skulle vi inte få så många tips om missförhållanden, lagöverträdelser och andra konkurrensproblem som vi får.

Vi arbetar ständigt på att upprätthålla och stärka förtroendet för oss, och det gör vi på många olika sätt. Vi informerar om hur vi arbetar, och vi informerar om våra beslut och resultat. Med nya sätt att kommunicera – till exempel via sociala medier, poddradio, filmer och interaktiva webbaserade vägledningar – har vi skaffat oss viktiga komplement till tidigare kanaler som till exempel nyhetsbrev, broschyrer och webbplats.

Vi fortsätter att vara en öppen och transparent myndighet. Det är en förutsättning för fortsatt högt förtroende för oss och för vårt arbete.

Tack för uppmärksamheten.