

”Konkurrenstillsyn i ett digitaliserat samhälle”

Anförande av Rikard Jermsten, generaldirektör vid Konkurrensverkets konferens ”Konkurrenstillsyn i ett digitaliserat samhälle” den 24 november 2017 i Stockholm.

Det talade ordet gäller

Välkomna!

Det är jätteroligt att få hälsa er alla välkomna till Konkurrensverkets tillsynskonferens. Jag hoppas att vi här i dag ska få möjlighet att diskutera dagens två huvudämnen: digitalisering och konkurrenstillsyn, samt Konkurrensverkets beslutanderätt, särskilt ingående.

Allra först vill jag passa på att kort presentera mig själv. Jag heter Rikard Jermsten och är generaldirektör för Konkurrensverket sedan den 1 september i år. Jag är jurist och domarutbildad och har arbetat många år inom Regeringskansliet och i olika domstolar, senast Kammarrätten i Stockholm där jag var kammarrättslagman. I min roll som expeditions- och rättschef på Finansdepartementet ansvarade jag bland annat för den nya upphandlingslagstiftningen men jag har också arbetat med processrätt i flera år. Jag har nära följt konkurrensfrågornas utveckling under åren, inte minst från ett lagstiftningsperspektiv.

Den digitala ekonomins utveckling visar på dess oerhörda potential att leda till ökad tillväxt och innovation som kan vara till nytta för konsumenterna. Det gränsöverskridande utbytet av varor och tjänster ökar bland annat tack vare den stadigt växande e-handeln. Nya digitala affärsmodeller uppstår och vi ser innovativa digitala tjänster etablera sig och växa på marknaden i snabb takt. Samtidigt märker vi att utvecklingen på de digitala marknaderna inte sker isolerat från ”offline-världen”. Aktörer som tidigare enbart varit verksamma i den digitala sfären rör sig även mot offline-kanalerna. Integrationen sker numera i båda

riktningar varför gränsen mellan dessa kanaler kan uppfattas som alltmer flytande. Vi lever möjligen i en post-digitaliseringsekonomi.

Under mina första månader som generaldirektör för Konkurrensverket har jag vid mitt deltagande vid olika konferenser erfarit att digitaliseringens inverkan på konkurrensförhållandena, kunderna och konsumenterna och de konkurrensrättsliga utmaningarna det ställer oss inför är ett ämne som har genomsyrat den konkurrensrättsliga debatten under senare tid.

Den digitala ekonomins utmaningar har också stått högt upp på agendan för Konkurrensverkets tillsynsarbete och kommunikationsarbete. För visst finns utmaningar när konkurrensreglerna som författades under en analog tid ska appliceras på digitala marknadsförhållanden. Det är bland annat dessa utmaningar vi ska tala om här i dag.

Genom e-handelns tillväxt har vi sett en ökande pristransparens. Det innebär fördelar för konsumenterna när det leder till ökad priskonkurrens bland konkurrenter. Men det innebär också att företagets prisbevakning i både det horisontella och vertikala handelsledet underlättas betydligt bland annat genom användning av "prisrobotar". Det faktum att marknadsaktörers prisövervakning numera görs med hjälp av prisrobotar medför inte att de konkurrensrättsliga rekvisiten för samordning skulle sättas ur spel. Att överlåta skötseln av prisbevakning till en robot ersätter inte den samordning som skulle förutsättas för att det ska vara fråga om otillåtet konkurrensbegränsande samarbete.

På den digitala plattformfronten präglas konkurrensförhållandena av snabbriktighet och omstörtande innovation. Nya affärsmodeller utmanar de äldre. Vi ser hur digitala aktörer breder ut sin produkt- och tjänsteportfölj och tar sig in på nya marknader, man talar inte enbart om stordriftsfördelar utan även diversifieringsfördelar.

Hur marknadsavgränsningsverktyget ska användas givet dessa komplexa marknadsförhållanden är föremål för ständiga diskussioner, exempelvis nyligen på Konkurrensverkets Pros & Cons-konferens. Det är viktigt att beakta de egenskaper som kännetecknar digitala plattformsmarknader när marknadsförhållandena utreds. I våra utredningar lägger vi stor vikt vid att identifiera en robust skadeteori och att utreda förekomsten av marknadsmakt, utifrån de förhållanden som råder på den specifika marknaden vi undersöker. Det är därför viktigt för oss att verkligen förstå marknaden och hur den fungerar, även tekniska och dynamiska aspekter.

Samtidigt vill jag understryka att marknaders digitalisering inte har förflyttat Konkurrensverket till okänd konkurrensrättslig mark. Det vi ser är snarare att de konkurrensrättsliga frågeställningarna uppstår i nya former. I dessa avseenden ser vi att våra konkurrensrättsliga principer är tillräckliga och robusta.

För konkurrenstillsynens del är det också en fråga om vad som kännetecknar en effektiv tillsyn i denna marknadsverklighet. Ju snabbare marknaderna rör på sig desto snabbare måste vi arbeta. Konkurrensverkets mål är att bedriva en effektiv tillsyn och verka för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Den digitala ekonomin når inte sin fulla potential utan en effektiv, modern konkurrenstillsyn. Tillsynen är en viktig beståndsdel för att se till att de förutsättningar som leder till ökad konkurrenskraft, innovation och tillväxt som kommer konsumenterna tillgodo inte sätts ur spel. Det är således inte fråga om tillsynen har en roll i den digitala ekonomin. Det är snarare fråga om *hur* den på bästa sätt kan bidra till att den digitala ekonomins potential frigörs.

Konkurrensverket har redan flera års erfarenhet av tillsyn med koppling till digitalisering. Låt mig bara mycket kort nämna några exempel.

Onlinebokningar av hotellrum. Vi utredde de avtalsvillkor som onlineresebyråerna Booking.com och Expedia tillämpade och som begränsade hotellens möjligheter att sätta olika priser hos olika onlineresebyråer. Konkurrensverket godtog ett åtagande från Booking.com som undanröjde konkurrensproblemen. Expedia ändrade sen också sina avtalsvillkor på likartat sätt. Utredningen samordnades med systemmyndigheterna i Frankrike och Italien. Motsvarande åtaganden godtogs där och vår approach följdes sen av ett tiotal EU-medlemsstater och även av Australien och Nya Zeeland. Åtagandet innebar att förutsättningarna för konkurrens förbättrades och följdes upp inom EU-nätverket ECN. Många hotell uppmärksammade inte de förändringar som åtagandet ledde till, och Konkurrensverket genomförde därför en informationsinsats mot hotellen om förändringarna.

Bilannonsering på internet. Vi utredde här villkoren som systerbolagen Blocket och Byt Bil Nordic tillämpade gentemot bilhandlare. Enligt villkoren var bilhandlare som ville annonsera ut fordon på den digitala annonsplatsen Blocket.se tvungna att också annonsera på Byt Bils digitala annonsplats. Vi utredde om detta kunde påverka konkurrensen negativt genom att begränsa kundunderlaget för andra annonsplattformar. Under utredningen informerade företagen oss om att de skulle ändra sin affärsmodell på så sätt att annons i Blocket skulle bli en del i en grundprodukt, och annons i Byt Bil en tilläggstjänst. Konkurrensverket kunde därför skriva av ärendet.

Matbeställning via plattform. I ett ärende som rörde matbeställningsplattformen Online-pizza utredde vi ett villkor som Online-pizza hade i sina partneravtal med restauranger. Villkoret gav Online-pizza rätten att avsluta samarbetet med en restaurang som samtidigt valde att samarbeta med en konkurrerande plattform. Under utredningen valde Online-pizza att ändra ordalydelsen i avtalsvillkoret. Efter att Online-pizza ändrat sina partneravtal och förtydligat att anslutna restauranger också kan vara anslutna till konkurrerande beställningsplattformar, avslutade Konkurrensverket sin utredning mot företaget.

Coty-målet. Vidare har Konkurrensverket i egenskap av expertmyndighet bistått regeringen med rådgivning rörande en tysk domstols begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen. Frågan som EU-domstolen har att ta ställning till är om tillverkare har rätt att förbjuda onlineförsäljning på plattformar som t.ex. Amazon i sina avtal med distributörer inom selektiva distributionssystem. Domstolens beslut i frågan är aviserat till den 5 december.

Konkurrensverket har även tagit fram en rad rapporter för att öka kunskapen om och belysa marknader där digitalisering har stor betydelse. Jag kan här nämna till exempel: "Betaltjänstmarknaden i Sverige" och "Framväxten av mobila, elektroniska betalningstjänster i Sverige". Frågeställningar i anslutning till betaltjänstmarknaden kommer att diskuteras närmare under dagens tredje pass.

För knappt tre veckor sedan ägde även vår årliga forskningskonferens Pros & Cons rum, i år på temat "Definition av den relevanta marknaden". Ett återkommande inslag på konferensen var den ökande komplexiteten i digitala marknadsstrukturer och dess inverkan på hur vi avgränsar relevanta marknader i en digital miljö.

Som jag har varit inne på så är vår utgångspunkt som tillsynsmyndighet att det konkurrensrättsliga regelverket och de konkurrensrättsliga principer vi ska tillämpa gör sig gällande oavsett om vi rör oss i ett marknadslandskap online eller offline. Det är alltså samma regelverk marknadsaktörerna ska förhålla sig till. Utmaningen för oss ligger i att anpassa vår konkurrenstillsyn till de nya formerna.

Jag återkommer till snabbheten som kännetecknar de digitala marknaderna; den inneboende marknadsdynamiken fordrar av oss som tillsynsmyndighet motsvarande snabbhet och effektivitet i flera avseenden.

Som tillsynsmyndighet har vi självklart en utmaning i att vara effektiva i våra ingripanden. Att dessutom träffa rätt i balansgången mellan upprätthållandet av innovation i en digitaliserad miljö och samtidigt se till att konkurrensen inte snedvrids fordrar av oss att vi inte enbart agerar snabbt utan också att vi agerar rätt.

I vårt tillsynsarbete har vi möjlighet att prioritera vilka ärenden vi ska utreda för att uppnå störst effekt och bäst resursfördelning. Vi har således stort utrymme för flexibilitet. Men när vi väl beslutar oss för att vidta åtgärder blir såväl tidpunkten för våra ingripanden som formerna för det kritiska. Ett ingripande vid fel tidpunkt kan riskera att hämma innovation; i annat fall kan det komma för sent. Vilka verktyg vi väljer för att komma åt konkurrensproblem i det enskilda fallet beror på vad som då är mest ändamålsenligt – för att vara snabba och effektiva förutsätts att vi är pragmatiska och lösningsorienterade.

Digitaliseringen medför en ökad gränsöverskridande e-handel och e-handelsföretag etablerar sig över nationsgränserna. Detta medför ett ökat behov av samarbete mellan konkurrensmyndigheter och vi följer med spänning den lagstiftningsprocess som nu pågår på EU-nivå rörande ECN+ direktivet. Vi ser framför oss fler tillsynsärenden med gränsöverskridande aspekter men även att samma förfaranden utreds parallellt av flera medlemsstater. Det är därför av stor vikt att vi som nationell tillsynsmyndighet får utökade befogenheter för att bedriva en ändamålsenlig konkurrenstillsyn av ärenden med gränsöverskridande aspekter.

Att hämta in relevant information och effektivt bearbeta informationen när vi väl får in den är ytterligare en utmaning. Digitaliseringen har inneburit att vi kan och måste komma åt en större mängd information än någonsin. Att avgöra vilken information som är relevant att hämta in och hur vi hanterar den mängd data vi får in är avgörande för att vi ska kunna utreda effektivt. I det avseendet befinner vi oss i en utvecklingsprocess där vi ständigt arbetar med att förfina våra utredningsverktyg och metoder och satsar på effektiva tekniska lösningar för informationsinsamling och interna stödsystem.

Jag vill avsluta med att säga några ord om vikten av vårt förebyggande arbete. Vi har under de senaste åren arbetat aktivt med att förse intressenter och marknadsaktörer med kunskap om konkurrensreglerna. Detta genom framtagandet av ett stort antal rapporter, publicering av interaktiva vägledningar och genom att i större utsträckning motivera våra beslut att skriva av ärenden. Det är till gagn för både företagen och konsumenterna om vi bibehåller ett proaktivt arbete där vi sprider kunskap om vårt regelverk och är tydliga med hur vi prioriterar. Ökad kunskap om regelverket och det vi gör ökar förtroendet och tilliten till myndigheten, och fler vänder sig till oss med tips och information. Förhoppningsvis minskar det även behovet av ingripanden om företagen gör rätt från början.

Konkurrensverket ska uppfattas som en professionell, kompetent, förtroendegivande och effektiv myndighet som bidrar till konsumentnytta och som både *leder* och *vägleder* in i den digitala utvecklingen

Med så många intresserade och kunniga deltagare både på scen och i publiken ser jag fram mot en intressant dag med mycket diskussion!

./.