

## Konkurrens för effektiva företag och bra affärer

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom vid Konkurrensrättsforum 12 april 2012 i Stockholm. Konkurrensverkets aktuella prioriteringar – Vilka är de viktigaste prioriteringarna under 2012?

*Det talade ordet gäller*

### Kära konkurrensrättskollegor

Tack för möjligheten att återigen få komma hit och berätta vad Konkurrensverket arbetar med.

Att möta er som på olika sätt jobbar med konkurrensfrågor är alltid lika roligt och stimulerande. Konkurrensverkets uppdrag – att bidra till att marknader fungerar väl – är en viktig uppgift. Företagen, samhället och konsumenterna är vinnare när konkurrensen fungerar. Konkurrens stimulerar till nya produkter och metoder som leder till tillväxt och effektiv resurshushållning.

Jag ska här i dag redogöra för något av det som Konkurrensverket arbetat med under det gångna året, och om våra prioriteringar framöver. Bland annat så har den nya regeln i konkurrenslagen om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet funnits en tid. Nu börjar vi få en del erfarenheter från det området att reflektera över.

Som ni vet är Konkurrensverkets uppdrag att på olika sätt främja konkurrens och bidra till effektiva offentliga upphandlingar. Vår vision är att vi vill åstadkomma välfärd genom väl fungerande marknader.

Det uppnår vi genom att tillämpa konkurrensreglerna och lagarna om offentlig upphandling och valfrihetssystem. Vi lämnar också förslag till regelförändringar om vi ser att de kan öka eller effektivisera konkurrensutsättningen i samhället. Att främja forskning och kunskapsuppbyggnad på konkurrens- och upphandlingsområdena ingår också i vårt uppdrag.

Jag har idag omkring 140 – i mitt tycke – mycket kompetenta medarbetare på Konkurrensverket. Nyligen gjorde vi vissa organisatoriska förändringar internt för att bli än mer effektiva. Bland annat samlade vi främst disputerade ekonomer i en nyskapad chefsekonomavdelning. Detta gjorde vi för att markera den betydelse som ekonomisk analys har i såväl utrednings- som beslutsstadiet på myndigheten.

Jag har en tydlig ambition att vi ska ha en hög nivå av respekt för, och transparens mot, alla inblandade parter i våra ärenden. Det är helt enkelt mer effektivt att tidigt i en utredning få upp alla relevanta argument på bordet och att skapa ökad transparens kring till exempel vilken skadeteori som ligger i fokus för tillfället och vilka utredningsinsatser som är att vänta. För att en så konstruktiv dialog som möjligt ska uppnås vad gäller förståelsen för Konkurrensverket inriktning i en utredning är det viktigt att sådana samtal kan föras i en positiv och konstruktiv dialog, vilket jag starkt vill uppmuntra till. Stundtals har jag det senaste året upplevt att vissa parter valt en från mina utgångspunkter mindre konstruktiv dialog och istället fokuserat mer på procedurfrågor. Det är olyckligt när så sker, framför allt då det riskerar att hämma effektiviteten i ärendehantering. Jag har också svårt att se att en sådan strategi främjar det granskade företags sak.

Om man lyfter blicken mot de ramverk som påverkar Konkurrensverket kan man konstatera att det just nu pågår två utredningar inom upphandlingsområdet som kan komma att påverka vårt arbete framöver. Den sista april kommer utredaren Hans Jepsson att lämna förslag om den framtida organisationen för statligt upphandlingsstöd. I december kommer Anders Wijkman med sina förslag om effektivare offentliga upphandlingar. Även på EU-nivå pågår ett reformarbete som riktar in sig på att effektivisera och förenkla de offentliga upphandlingarna.

För några veckor sedan presenterade regeringen en proposition om ny och delvis stärkt lagstiftning mot mutor och korruption. Skärpta krav för att komma tillrätta med mutor är ett viktigt instrument för att uppnå effektivare upphandlingar, men även för att minska risken för anbudskarteller. Även om Sverige redan är bland klassens bästa elever i en internationell jämförelse så vet vi att det förekommer mutor och påtryckningar av olika slag – inte minst i samband med offentliga inköp. Den senaste tidens avslöjanden om misstänkta missförhållanden till exempel inom Kriminalvården, i Göteborgs och Faluns kommuner och i samband med bygget av nationalarenan i Solna förskräcker. Mutor som används för att sätta offentlig upphandling ur spel är uppenbarligen ett problem i Sverige år 2012. Den nya mutlagstiftningen är ett viktigt bidrag i arbetet för att nå en nollvision för mutor och korruption i Sverige. Vi ligger redan bra till, men vi kan bli bättre.

Jag har också förstått att det inom regeringskansliet finns en ambition att ytterligare vässa och effektivisera konkurrenslagen på vissa punkter. Det är oerhört viktigt att kontinuerligt uppdatera regelverket. Bland de frågor som jag gärna skulle se en översyn av kan nämnas våra turordningsregler eller "kölappar" vid

eftergiftsansökningar, hur tidsfrister vid koncentrationsprövningar ska kunna anpassas till hur parter i en pågående prövning samarbetar i fråga om till exempel tillhandahållande av efterfrågade dokument. Det finns även behov att tydliggöra en del aspekter beträffande undersökning i elektroniska medier i samband med oanmälda inspektioner – alltså regler för hur spegling av datorer vid gryningsräder ska gå till.

---

Några ord om vårt eget arbete på upphandlingsidan. Sedan en tid har Konkurrensverket möjlighet att gå till förvaltningsdomstol och kräva att myndigheter och kommuner ska betala upphandlingskadeavgift, det vill säga böter, om de inte följt reglerna för offentlig upphandling. Vi har hittills lämnat in knappt 30 ansökningar och fått 13 avgöranden från första instans. Vi kan konstatera att förvaltningsdomstolarna som regel i allt väsentligt gått på Konkurrensverkets linje och till exempel uttalat stöd för vår syn på beräkningen av och nivån för upphandlingskadeavgifter och i frågor om försvårande eller förmildrande omständigheter.

Det mest positiva med möjligheten att ålägga upphandlingskadeavgift är att det bidrar till att inskräpa vikten av att ha god upphandlingskompetens i de organ som beslutar om offentliga inköp och därför på sikt minska förekomsten av otillåtna direktupphandlingar och att följa upp ingångna avtal.

En fungerande konkurrensutsättning i samband med offentlig upphandling leder till högre kvalitet och bättre priser på de varor och tjänster som köps för våra skattepengar, men även till att marknaderna tillåts att fungera bättre genom att samtliga offentliga kontrakt konkurrensutsätts med jämna mellanrum.

---

Ett område där vi fått ett vassare regelverk nyligen är när statliga myndigheter eller kommuner bedriver säljverksamhet i egen regi. Det finns en uppenbar risk att detta inte sker på samma villkor som när privata företag bedriver verksamhet. Möjligheterna att kalkylera och ta betalt för olika risker är helt olika. Detsamma gäller vid garantier för lån och säkerhet. En kommun, eller staten, riskerar ju aldrig att gå i konkurs. Därför var det mycket välkommet när konkurrenslagen fick ett tillägg som förbjuder konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Låt mig först göra klart att det inte handlar om ett totalförbud för offentliga institutioner att sälja varor eller tjänster. Det handlar om *hur* det sker. Det får inte ske på ett otillbörligt sätt eller på ojusta villkor.

Konkurrensverket har fram tills idag lämnat in fyra stämningsansökningar som rör detta nya område, och vi väntar på avgöranden från Stockholms tingsrätt under innevarande år.

Ett fall handlar om ett kommunalförbud, Räddningstjänsten Dala Mitt, som vägrar att ge en konkurrent tillgång till ett övningsområde som användes för att arrangera en viss typ av brandskyddsutbildning. Denna vägran att upplåta väsentlig infrastruktur anser vi både snedvrider och hämmar konkurrensen.

Ett annat ärende rör det kommunala bussbolaget Skelleftebuss AB som bedriver beställningstrafik i konkurrens med andra privata företag i regionen. För ändamålet används andra bussar än de som körs inom stadstrafiken och verksamheten har en betydande andel av marknaden. Enligt vår mening hämmar verksamheten konkurrensen, och den omfattas inte av den kommunala kompetensen.

Ytterligare ett ärende gäller det kommunala företaget Mälarenergi i Västerås som har sålt bredbandstjänster i nät utanför den egna kommunen och i konkurrens med privata företag. Detta både snedvrider och hämmar konkurrensen och strider mot den kommunala lokaliseringsprincipen.

Det senaste fallet som vi har tagit till domstol rör Servicekontoret i Borås kommun. Servicekontoret har sålt tjänster inom anläggning och gatuunderhåll till offentliga aktörer, företag och privatpersoner både i och utanför kommunen. Vi menar att Servicekontorets agerande hämmar och snedvrider konkurrensen på den lokala marknaden, bland annat genom att göra det svårare för företag att etablera sig.

Alla dessa fyra ärenden ligger nu i Stockholms tingsrätt för prövning och vi ser fram mot avgöranden. Detta är de första fallen där den nya regeln i konkurrenslagen tillämpas och vi hoppas självklart att domstolens beslut kommer att klargöra och vidareutveckla regelverket.

Från Konkurrensverket ser vi gärna att utslagen i domstol blir tydliga och att de kan ge en bra vägledning åt kommuner och myndigheter i hur de kan och får agera i framtiden när de bedriver verksamheter som kan konkurrera med privata företag. Vi vill även bidra till att den självsanering och självrättelse som inletts i många kommuner fortsätter. Målet för Konkurrensverket är inte att ha så många ärenden som möjligt i domstol, utan att kommuner och myndigheter får upp ögonen för regelverket och undviker att bedriva verksamheter som snedvrider konkurrensen.

I flera fall har vi redan i samband med en inledande skriftväxling med en kommun eller myndighet fått besked om att verksamheten ska säljas, upphöra eller förändras. Det har alltså räckt med att vi ställt frågor om avsikten med verksamheten eller dess omfattning, så har vi fått omedelbara reaktioner. I andra fall har reaktionerna kommit i senare skeden av utredningen. Sådan typ av självrättelse är alltid bra då konkurrensproblem kan undanröjas utan allt för stora kostnader i form av utdragna rättsprocesser. Så har skett till exempel beträffande Casino Cosmopols restaurangverksamhet, Örebro kommuns verksamhet vid Kilsbergen,

och nyligen beträffande vissa Larmtjänster i Kristianstads kommun där kommunen valde att rätta sig efter Konkurrensverkets preliminära bedömning, och Patent- och registreringsverkets prissättning för att få del av myndighetens varumärkesdatabas.

Samtliga dessa beslut finns att tillgå på Konkurrensverkets webbplats och ger en god bild av de principer som tillämpas. Beslutet i PRV-ärendet är intressant från flera utgångspunkter. Dels ligger det i gränslandet mellan det äldre regelverket mot missbruk av dominerande ställning i KL 2:7 och det nya förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i KL 3:27. Dels kan man från beslutet utläsa viktiga principer för hur en myndighet kan täcka upp kostnader för rimliga tillkommande marginalkostnader i samband med försäljning av myndighetsdata till företag som konkurrerar med myndigheten på en nedströms marknad.

Under 2011 presenterade vi en uppföljning av denna ärendetyp i en rapport till regeringen. Vi har för avsikt att göra ytterligare uppföljningar av dessa ärenden framöver, dels för att se om löftena om ändrad inriktning på vissa ifrågasatta offentliga verksamheter har förverkligas, dels för att se om regelns utformning medför att de avsedda målen kan uppnås.

---

Några ord om företagskoncentrationer. Ett sätt att förebygga uppkomsten av kraftigt dominerande aktörer på den svenska marknaden är den prövning av större företagskoncentrationer som sker, antingen hos Konkurrensverket eller hos EU-kommissionen. De allra flesta företagskoncentrationer är ett utslag av ett dynamiskt och väl fungerande näringsliv. Starka företag skapar arbetstillfällen och vinster som leder till tillväxt och ökad välfärd. Men i vissa fall finns det anledning att slå larm eller till och med stoppa företagskoncentrationer på konkurrensrättslig grund. Det är när den tänkta företagskoncentrationen skapar så starka aktörer på marknaden att en fungerande konkurrens hotas eller sätts ur spel.

På senare tid har vi haft tre exempel där vi gått till domstol, eller varit beredda att gå dit, för att stoppa sådana affärer. I ett fall slutade det med att vi ställde krav på åtaganden för att kunna acceptera en affär, medan det i två fall slutade med att parterna avstod från att genomföra transaktionen.

Bland villkoren för att Arla skulle få köpa konkurrenten Milko fanns bland annat försäljning av fem viktiga varumärken. Det är bra att dessa försäljningar nu har skett. Det sista villkoret avser Grådö mejeri i Hedemora som Arla också ska sälja. Proceduren för detta pågår fortfarande och jag förväntar mig att det kommer att lyckas på det sätt som vi förutsett vid beslutet.

Ärendet Arla-Milko var minst sagt delikat. Det nya och större Arla får en ännu starkare ställning på marknaden. Men mot detta stod Milkos överhängande konkurshot. Vår *failing firm*-analys bekräftade att en konkurs för Milko skulle påverkat situationen för ett stort antal mjölkproducenter och ägare till Milko, men även för konsumenterna som skulle få försämrade valmöjligheter. De överenskomna åtagandena avsåg att möjliggöra fusionen, samtidigt som marknadsutvecklingen inte skulle bli sämre jämfört med vad vi ansåg vara det kontrafaktiska scenariot, nämligen en konkurs och ett övertagande av en konkursförvaltare som skulle avyttra Milkos tillgångar.

Ett annat fall rörde Kabel-tv-operatören Com Hem som hade för avsikt att köpa Canal Digitals kabel-tv-verksamhet. Affären skulle, om den genomförts, ha lett till att den klart största aktören inom kabel-tv skulle ha blivit än starkare. Vi lämnade in en stämningsansökan till domstol med yrkande om förbud mot affären. Säljaren, Telenor, valde då att avbryta affären och istället fortsatt satsa på kabel-tv i Sverige. Resultat blev att antalet aktörer på den redan koncentrerade marknaden för kabel-tv bibehölls, vilket gynnar konsumenterna.

Även Eniro 118 118 avbröt sin planerade affär med den konkurrerande söktjänsten 118 800. Från Konkurrensverket var vi beredda att gå till domstol för att få ett förbud mot affären.

En likhet mellan dessa tre transaktioner är att de avsågs äga rum på redan högt koncentrerade marknader och att det var det klart största företaget på respektive marknad som tänkte ta över en av sina få kvarvarande konkurrenter. En annan likhet var att inträdeshindren på samtliga marknader var betydande. Jag vill gärna uppmana dem som tänker sig att göra likande affärer framöver att studera dessa ärenden för att sedan ha realistiska förväntningar när ni kommer till oss. Konkurrensverket kommer att fortsätta att ta sig an prövningen av liknande fall med en stark ambition att se till att kunder och konsumenter ska kunna välja mellan olika alternativa leverantörer.

---

Ett ärende som har varit något av en långbänk har kommit till ett resultat i och med den fällande domen mot Telia Sonera i Stockholms tingsrätt. Som de flesta vet gäller det vår stämning för missbruk av dominerande ställning på marknaden för bredbandstjänster, närmare bestämt ADSL. Överträdelsen ägde rum under 2000-talets första år och vi lämnade in stämningsansökan 2004.

Domen är sannolikt den mest principiellt viktiga i ett missbruksärende i Sverige sedan 1990-talet. Styrkan i tingsrättens dom förstärks av det förhandsavgörande som kom från EU-domstolen.

Stockholms tingsrätt gav i sin dom Konkurrensverket bifall på alla punkter och Telia Sonera dömdes att betala 144 miljoner i konkurrensskadeavgift. Givetvis är jag och mina kollegor på Konkurrensverket nöjda med det utslaget. Domen är överklagad till Marknadsdomstolen och målet kommer att tas upp senare i år.

---

Även på kartellområdet har vi haft en hel del aktivitet. Trenden mot att fler ärenden avgörs med avgiftsföreläggande har fortsatt. Senast var det ett otillåtet samarbete mellan anläggningstransportföretag i Uppland som avslutades på detta sätt.

Våra erfarenheter av avgiftsförelägganden är goda. Finns det en samsyn mellan Konkurrensverket och de berörda företagen om vad överträdelsen består i, och om påföljden – som ju ofta följer förhållandevis enkelt från Konkurrensverkets allmänna råd – så kan frågan effektivt avgöras utan någon dyrbar eller långdragen domstolsprocess.

Detta snabbspår visar att det är möjligt att ta beslut om konkurrensskadeavgift utan att gå till domstol. Personligen anser jag att det vore värdefullt att mer generellt pröva frågan om att vidga Konkurrensverkets beslutanderätt ytterligare. Den modell som används i de flesta EU-länder, liksom på EU-nivå, är ju att konkurrensmyndigheten tar avgiftsbeslutet, och att det beslutet sedan kan överklagas till domstol.

Nyligen beslutade Stockholms tingsrätt – i allt väsentligt enligt Konkurrensverkets yrkande – att döma två bussbolag till böter för otillåtet samarbete. De hade kommit överens om prissättning i sina respektive kataloger, om rabattnivåer och om inställda avgångar. De båda bolagen Scandorama och Ölvemarks har nu att betala drygt 11 miljoner i konkurrensskadeavgift. Domen har inte överklagats till Marknadsdomstolen, utan har vunnit laga kraft. Domen innehåller även skrivningar av stort intresse för bedömningen av så kallad *gun jumping*, det vill säga hur långt det är möjligt för företag att samarbeta när de står inför ett eventuellt samgående. Domstolen konstaterar i enlighet med vårt yrkande att de inblandade företagen – som idag har slagits samman till ett företag – inte kunde undkomma ansvar för sitt kartellsamarbete på den grunden.

Enligt våra beräkningar ledde kartellsamarbetet till en prishöjning på mellan 10-20 procent för de drabbade resenärerna. Det är därför glädjande att läsa i tidningarna att Konsumentombudsmannen (KO) eventuellt är intresserad av att föra en grupp talan för drabbade konsumenters räkning. Om det blir så är det första gången detta sker på konkurrensrättens område. Också inom EU pågår ett arbete för att öka möjligheten för drabbade att söka ersättning vid brott mot konkurrensreglerna. Det är en viktig utveckling. Skadestånd för drabbade är ett bra komple-

ment till de processer som vi driver och hjälper till att avskräcka företag att begå överträdelser av konkurrensreglerna.

Ett annat kartellärende som väntar på avgörande i domstol rör däckmarknaden. Från Konkurrensverket hävdar vi att två däckföretag haft ett otillåtet samarbete i samband med offentliga upphandlingar. För närvarande avvaktar vi ett mellandomsbeslut avseende en preskriptionsinvändning där Stockholms tingsrätt gett oss medhåll, men den frågan har överklagats till Marknadsdomstolen.

Ytterligare ett ärende som väntar på avgörande från Marknadsdomstolen rör motorsport. Konkurrensverket beslutade under 2011 att Svenska Bilsportförbundet ska ändra i sina stadgar på ett sådant sätt att licenserade funktionärer och tävlanden inte ska kunna bestraffas och bli av med sin licens om de deltar i tävlingar som inte sanktionerats av Bilsportförbundet. Bilsportförbundet har följt beslutet och ändrat i sina stadgar, men de har samtidigt överklagat vårt beslut till Marknadsdomstolen och i samband härmed bett att domstolen söker förhandsavgörande från EU-domstolen. Bilsportförbundet begärde också inhibition av vårt beslut, men Marknadsdomstolen gick inte på den linjen.

Det kan konstateras att idrotten har en särart. Till exempel måste någon avgöra vem som ska representera Sverige i internationella tävlingar. Men det finns ingen anledning att ha monopol på att arrangera och tjäna pengar på idrottsevenemang i övrigt. Det är för långtgående att påstå att ett idrottsförbund ska ha vetorätt för vilka arrangemang som en idrottsutövare eller funktionär deltar i. Vi anser att detta följer befintlig EU-rättslig praxis på konkurrensområdet och jag ser fram emot Marknadsdomstolens huvudförhandling, som förhoppningsvis hålls redan under maj månad.

---

Om jag ska blicka framåt så kan jag nämna att det pågår ett stort antal intressanta utredningar inom Konkurrensverkets många verksamhetsområden. Att vi har varit ute på oanmälda besök med kartellmisstankar hos ett antal byggföretag i Östersundsområdet är redan bekant, liksom att vi har en liknande utredning avseende två företag inom den medicinsktekniska sektorn i Göteborgsområdet. I detta sammanhang kan det vara värt att nämna att vi inte enbart gör egna undersökningar med oanmälda besök. Europeiska kommissionen och andra länders konkurrensmyndigheter agerar också mot företag i Sverige om det finns misstankar om överträdelser. Vi har från Konkurrensverket hjälp till vid sådana platsundersökningar i Sverige vid ett tiotal tillfällen på mindre än två år.

Ett flertal utredningar av möjliga överträdelser pågår också inom de från konsumentens synpunkt så viktiga telekom- och finansmarknaderna. Avseende telekom undersöker vi bland annat de initiativ som främst Telia Sonera och Tele2 tagit för att erhålla tilläggsbetalning för så kallad terminering av samtal från övriga mark-



nadsaktörer. Ett annat exempel gäller värdepappersmarknaden där vi för närvarande utreder en misstänkt överträdelse av konkurrensreglerna huruvida Nasdaq OMX och Verizon hindrat eller försvårat marknadstillträde för en konkurrerande marknadsplats.

Konkurrensen på bankmarknaden har varit föremål för mycket diskussion under senare tid. Riksdagens finansutskott kallade till offentlig utfrågning för några veckor sedan och i samband med det pekade jag på att det är viktigt att befintliga aktörer verkligen konkurrerar med varandra och att inträdesbarriärerna för nya aktörer hålls låga, samt att ingen hindras att använda den infrastruktur som finns för till exempel bankomat- och betalsystem.

Värt att påpeka är att vinsterna förefaller vara goda hos bankerna, och det borde vara en indikator på att fler aktörer skulle vara intresserade av att konkurrera och tjäna pengar. Från Konkurrensverket kommer vi att titta närmare på valda delar av fond- och bankmarknaden för att bland annat klargöra orsaker till konkurrensproblem.

---

Avslutningsvis vill jag summera med att vi på Konkurrensverket kommer att ha fortsatt stort fokus på att lagföra allehanda överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna. Jag ser fram emot att proaktivt använda alla befintliga verktyg och ser till exempel stor anledning att vid tillfälle föra talan om näringsförbud för kartellister som lurat andra företag eller konsumenter. Ett gott råd till personer som av någon anledning hamnat i riskzonen för detta är därför att vända sig till oss för en eftergiftsdiskussion *innan* Konkurrensverket får kännedom om förhållandet på annat sätt.

Utöver lagtillämpningen kommer vi under det kommande året också att genomföra ett antal aktiviteter för att bidra till ökade kunskaper kring våra olika uppgifter. Vi kommer bland annat att ha dialogmöten med utvalda intressenter, delta i debatten på olika sätt och lägga ut forskningsuppdrag för att få mer kunskap om regelreformerade marknader. Det sistnämnda är ett område som ofta styrs av tyckande och känslor, men där kunskap och fakta är bristfällig. Vi vill bidra till bättre beslutsunderlag på sådana områden.

Varje år arrangerar Konkurrensverket en internationell forskarkonferens på temat "Pros and Cons". Förra året var ämnet "The Pros and Cons of Consumer Protection". I år är rubriken "More Pros and Cons of Merger Control", och fokus kommer alltså att läggas på företagskoncentrationer. Denna konferens kommer att hållas i november.

Tack för uppmärksamheten