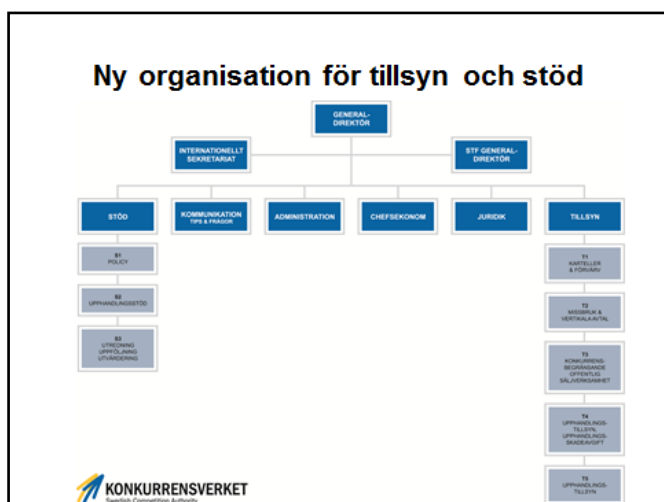


Konkurrensverkets prioriteringar 2014 – utdrag ur anförande

Anförande av Hanna Witt, avdelningschef för tillsynsavdelningen, Konkurrensverket, vid Konkurrensrättsforum 24 april 2014.

Det talade ordet gäller



Många av er känner säkert till att regeringen har beslutat att ge Konkurrensverket ett vidgat ansvar genom att samla upphandlingsstödet hos oss. Detta innebär att den stödjande och främjande verksamhet som idag finns eller har funnits hos Kammarkollegiet, Vinnova och Miljöstyrningsrådet samlas på ett ställe. Förberedelserna för att axla detta vidgade ansvar på bästa sätt har pågått hos oss sedan vi först fick reda på det i höstas. Vi har lagt ned mycket arbete på att rigga en organisation som kan erbjuda ett samlat och mer slagkraftigt upphandlingsstöd, samtidigt som tillsynsrollen på både upphandlings- och konkurrensområdena värnas. Vid årsskiftet sjuöattes den nya organisationen. Som ni ser innebär den en tydlig organisatorisk indelning i två ben; en avdelning ansvarar för all stödverksamhet och en avdelning för all tillsynsverksamhet.


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

Den 1 januari fick vi över Vinnovas ansvar för innovationsupphandlingar och den 1 mars kom Upphandlingsstödet från Kammarkollegiet. Det avslutande steget tas den 1 juli, när Miljöstyrningsrådets upphandlingsstödjande verksamhet kommer in i organisationen. Om mindre än två månader kommer vi på Konkurrensverket alltså att ha slutfört arbetet med att få en ny organisation på plats.

Våra mål med det upphandlingsstödjande arbetet är att stärka upphandlingens strategiska betydelse, underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingar, förebygga korrupktion och jäv i offentlig upphandling, bidra till hållbar utveckling, uppmuntra innovationsfrämjande upphandling och frivillig förbättring av näringslivets och offentliga sektorns miljöarbete.

Synergier konkurrens och upphandling

- Upphandlingsmarknader intressanta ur ett konkurrensperspektiv
- Upphandlare och information från upphandlingar viktig informationskälla
- Upphandlingskompetens viktig ingrediens även i konkurrensrättsliga utredningar

 KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority


I en internationell jämförelse är det fortfarande ganska ovanligt att samla upphandlings- och konkurrensfrågor på en och samma myndighet. Vi som numera har några års erfarenhet av att ha upphandlingstillsynen hos oss kan konstatera att det är förvånande att det är så pass ovanligt när det faktiskt har stora fördelar. När vi fick tillsynsansvaret över upphandlingsreglerna kunde vi ganska snabbt konstatera att det öppnade nya dörrar för oss även i konkurrenstillsynen. Vi har i flera år bedrivit ett omfattande utåtriktat arbete gentemot upphandlare där vi har beskrivit hur vi arbetar på upphandlingsområdet. Den goda kontakten med upphandlare har även givit oss möjlighet att utnyttja de arenor där upphandlare möts och nätverkar för att berätta om konkurrensrelaterade upphandlingsproblem som exempelvis anbudskarteller. Vi har publicerat informationsmaterial och vägledningar om var gränsen går för att samarbeta i en upphandling och hur man som upphandlare kan minska risken att utsättas för anbudskarteller och hur man kan känna igen tecknen om man ändå skulle råka ut för en kartell. Den återkoppling vi har fått är att även den typen av bredare information som inte enbart är inriktad på upphandlingsreglerna har varit väldigt uppskattad av upphandlare. Upphandlare är en av våra absolut viktigaste kategorier av tipsare. Även om den information vi får från dem inte alltid leder direkt till en konkurrensrättslig utredning lär den oss oerhört mycket om olika upphandlingsmarknader –

information som är väldigt värdefull för oss när vi ska prioritera vilka ärenden vi ska driva. Som ni kanske förstår är tipshantering i konkurrensrättsärenden i stor utsträckning en förmåga att lägga pussel – varje pusselbit för sig kanske inte räcker för att starta en utredning, men tre vaga tips från olika upphandlare på samma marknad blir tillsammans – hur diffusa de än må vara var för sig – en stark indikation på att något inte står rätt till.


En annan synergi som är oerhört värdefull för tillsynsverksamheten är den upphandlingsrättsliga kompetens som vi har på Konkurrensverket och som stärks och vidgas för varje dag nu. I utredningar av anbudskarteller eller andra typer av konkurrensrättsliga ärenden med koppling till upphandlingsmarknader är det väldigt nyttigt för utredningarna att så tidigt som möjligt få synpunkter från de duktiga juristerna på våra upphandlingstillsynsenheter. Även våra utredningar av konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan ligga nära upphandlingstillsynen och de två grenarna av vår tillsynsverksamhet kan ha stor glädje och nytta av att utbyta information och samarbeta med varandra.

Stöd och tillsyn i en myndighet

Organisationsstrukturen syftar till att:

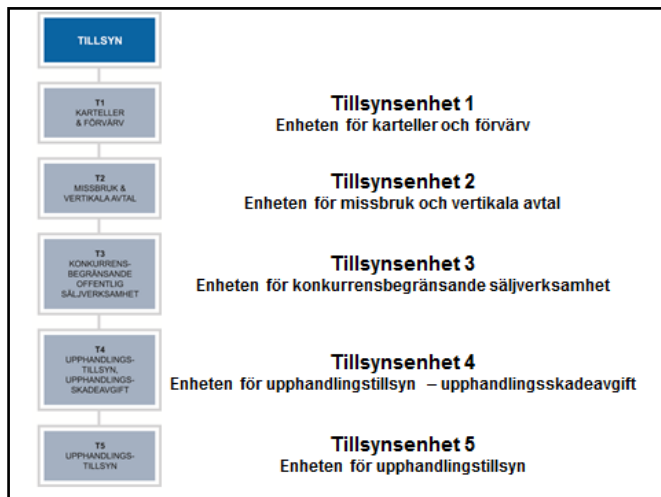


- Stötta renodling
- Möjliggöra effektivt informationsflöde mellan stöd och tillsyn, vilket behövs eftersom:
 - Tillsynsinsatser kan inspirera stödinsatser och minska risken för ytterligare tillsynsärenden av samma slag.
 - Stödsidan kan notera behov för områden som bör prioriteras upp på tillsynssidan.



Vår uppfattning är alltså att det finns väldigt viktiga synergier mellan upphandling och konkurrens och vi är glada att ha fått ansvaret för tillsynen av både konkurrens och upphandlingsregelverken. Men det finns ju ytterligare en aspekt som tillkommer i och med vårt – sedan den 1 januari – avsevärt vidgade uppdrag på upphandlingssidan. I massmedia och i den offentliga debatten har fokus sedan det meddelades att upphandlingsstödet skulle flytta till Konkurrensverket i stor utsträckning varit på vilka risker och möjligheter det innebär för stödet att samlas hos Konkurrensverket. Många har påtalat risken med att ha stöd och tillsynsarbete samlat i en och samma organisation. Vi på Konkurrensverket ser inga problem med det och är fast beslutna att vända kritikerna genom att visa att vi kan och ska leverera ett upphandlingsstöd av högsta klass. Organisationsstrukturen som jag har berättat om här visar ju också på en väldigt tydlig intern uppdelning i stöd och tillsyn. Dessutom finns det flera myndigheter – exempelvis Skatteverket – som har klarat att kombinera de bägge rollerna som stöd- och

tillsynsmyndighet på ett utmärkt sätt. Vi är därför övertygade om att vi på Konkurrensverket kommer att kunna göra detsamma. Vad som däremot inte har synts och påtalats när det nya uppdraget har debatterats i massmedia är att den nya organisationen inte bara är riggad för att omhänderta våra nya arbetsuppgifter vad gäller upphandlingsstöd; den nya organisationen innebär också en tydlig upprioritering av tillsynsarbetet.



Många av er har varit i kontakt med Konkurrensverket tidigare och vet att vi förut hade en avdelning som arbetade med allt som rörde upphandling och fyra avdelningar som arbetade med lagtillämpning på konkurrensområdet. De fyra konkurrensavdelningarna utredde allt från karteller till missbruk och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, de svarade på remisser och skrev rapporter. De av er som varit i kontakt med oss tidigare vet också att de avdelningar som innan årsskiftet ansvarade för lagtillämpningen på konkurrenssidan var branschindelade. Den nya organisationen är i stället indelad efter ärendetyper och samlar exempelvis alla missbruksärenden på en och samma enhet. Dessutom har vi i stort sett dubblat antalet utredare som är fokuserade på upphandlingstillsyn, utan att för den delen dra ner på bemanningen på konkurrenslagsområdet. Totalt omfattar tillsynsavdelningen 85 personer, på tillsynsenheterna 1-3 är det en blandning av ekonomer och jurister medan 4-5 företrädesvis består av jurister.

Fördelar med renodling

- Underlättar enhetliga prioriteringar och tydlighet
- Möjliggör tematiska satsningar
- Underlättar uppföljning och effektivisering
- Specialisering vässar kompetensen

 KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Jag tror att vi kommer att se fördelar med en sådan indelning baserad på ärendetyp rätt snabbt. När handläggarna får möjlighet att specialisera sig inom ett visst område medför det naturligtvis att de också kan vässa sin kompetens på det området. Renodlingen av arbetet sker inte bara efter ärendetyp, utan även på så sätt att andelen "kringuppgifter" för de utredare som arbetar med tillsyn och lagtillämpning har minskat. I den gamla organisationen svarade handläggarna på remisser och deltog i olika typer av rapportskrivning och regeringsuppdrag – oerhört viktiga arbetsuppgifter, men även arbetsuppgifter som tog tid och fokus från tillsynsverksamheten. Jag tror att det är positivt med en sådan renodling. Jag tror att det kommer att synas på de genomsnittliga handläggningstiderna i slutet av året att vi arbetar mer fokuserat med tillsynsverksamheten.

Även från utvärderingssynpunkt är det oerhört värdefullt att ha alla ärenden av samma typ i en korg. Eftersom vi vet att samtliga ärenden av en viss typ har prioriterats och utretts med samma ansvariga enhetschef gör det att eventuella flaskhalsar och resursslöserier har större chans att upptäckas än vad som var fallet i den gamla organisationen. För er som är i kontakt med oss från utsidan tror och hoppas jag att vi kommer att framstå som tydligare och mer enhetliga i våra prioriteringar. Vi kommer ju självklart även fortsättningsvis vara tvungna att prioritera bland de ärenden vi vill driva, men nu kommer missbruksärenden att ställas mot andra missbruksärenden och prioriteras av en och samma chef. Även om hans prioriteringsbeslut alltid kommer att behöva påverkas av vilka ärenden som han har pågående på sin enhet när ett nytt tips kommer in så kommer det nya tipset eller klagomålet på ett tydligare sätt än förut ställas mot de andra missbruksutredningar som pågår på verket vid en given tidpunkt. Ett missbrukstips ska inte tävla med karteller eller klagomål rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Det gör prioriteringarna mer oförutsägbara för dem som kommer till oss med ett problem.

Att ha alla ärenden av samma typ i en och samma korg underlättar också möjligheten att identifiera återkommande problem. Om en viss typ av tips är ofta åter-

kommande kan det finnas anledning att göra en tematisk satsning mot en viss bransch, myndighet eller typ av upphandling. Den nya organisationen gör det möjligt för oss att upptäcka sådana problembanscher.

Det är alltså mycket som ändrar sig i och med den nya organisationen, men det finns en sak som vi redan i dag tycker fungerar mycket bra och som vi i nuläget inte har för avsikt att ändra på och det är vår interna kvalitetssäkringsprocess. Innan vi skickar ett utkast till stämningsansökan till företag har vi en omfattande och oerhört självkritisk process för kvalitetssäkring. Jag vill särskilt nämna den eftersom jag har förstått att den inte är så välkänd utanför Konkurrensverket. I korthet går den ut på att projektgruppen i god tid innan utkastet skickas ut föredrar ärendet för ett antal utvalda personer på vår chefsekonomavdelning och på vår juridiska avdelning. De utvalda personerna varierar från ärende till ärende, men har alltid det gemensamt att de inte innan har arbetat med ärendet som föredras. Ett omfattande material ur akten delas innan och diskussionerna är på en detaljerad nivå. Det är ofta rätt tuffa motfrågor som ställs till projektgruppen och det är inte ovanligt att projektgruppen efter en sådan beredning behöver ställa kompletterande frågor till parterna eller förtydliga skadeteorier och argument innan ärendet bedöms hålla en sådan kvalitet att vi kan lyfta det till vår generaldirektör, som alltid konsulteras innan en preliminär stämningsansökan sänds ut till parterna. Det är enbart ärenden som kommer igenom detta nålsöga av tuff intern granskning som vi går vidare med mot en stämningsansökan eller ett åläggande. Vi anser att vårt resultat talar sitt tydliga språk och visar att vår interna kvalitetssäkring håller måttet. De senaste tre åren har vi i sak inte förlorat en enda process.

Om kostnadsdataprojektet

Ett väldigt spännande projekt som vi på tillsynsavdelningen och ni som ombud kommer att ha stor nytta av är vårt kostnadsdataprojekt. Kanske särskilt i förvärsärenden, men också i ärenden som rör missbruk och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har vi ibland upplevt att kommunikationen med ombud och företag är utmanande när vi efterfrågar information om kostnader. Vår chefsekonomavdelning har det senaste året därför bedrivit ett projekt som syftar till att underlätta kommunikationen. Vår ambition är att vi ska bli bättre på att förklara varför vi begär information om kostnader, eftersom vi tror att ombuden på det sättet får ett bättre underlag att kommunicera med företagen och förmedla våra önskemål på ett tydligare sätt. Delvis kan det vara en fråga om vilken terminologi vi använder – hos oss arbetar företrädesvis nationalekonomer och deras önskemål ska – ofta via jurister – förmedlas till företagens ekonomer. Det är med andra ord upplagt för risk för missförstånd och den risken vill vi naturligtvis göra vad vi kan för att minimera. Förutom vårt interna arbete med att bli tydligare med våra önskemål är vår plan också att ta fram ett externt informationsmaterial som vi kan ge till företagen och som beskriver vilken typ av data vi

vanligen efterfrågar och varför. Vi vill genom detta bidra till att ärenden blir väl utredda utan onödig datainsamlingsbörda, tidsutdräkt eller missförstånd. Vi tror att alla intressenter tjänar på det.

Förvärv

- Uppdatering av vägledningen för anmälan och prövning av företagskoncentrationer
 - Förberedelse inför stoppa klockan
 - Datarum
 - Beskrivning av Best Practices
 - Betona vikten av att vi tidigt uppmärksammas på och får underlag som visar på effektivitetsvinster och kontrafaktiskt scenario
 - Uppmärksamma förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete
- Ombudsträff



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Vi har också för avsikt att uppdatera vår externa vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer, bland annat genom att beskriva Best Practices för koncentrationer som handläggs parallellt i flera medlemsstater och betona vikten av att vi tidigt uppmärksammas på och får tillgång till underlag som visar på effektivitetsvinster och kontrafaktiskt scenario. Vi vill också lyfta fram möjligheten att bereda partsinsyn via datarum så att ombud kan analysera känsligt material i Konkurrensverkets lokaler medan vår utredning pågår. Dessutom vill vi uppmärksamma förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Vi har ju haft ett ärende – Scandorama Ölvemarks – där de två största aktörerna på marknaden för rundresor med buss i Europa dömdes av Stockholms tingsrätt att betala drygt 11 miljoner kronor i konkurrenskadaavgift för otillåtet kartellsamarbete. Företagen höll på ett relativt utdraget sätt på att gå samman och hade alltför tidigt inlett ett mycket långtgående samarbete där de kom överens om prisättning i sina respektive kataloger, om rabattnivåer och om inställda avgångar. Scandorama och Ölvemarks utgjorde dock inte vid något tillfälle under överträdelseperioden en ekonomisk enhet och var därför skyldiga att agera oberoende av varandra. Vi tycker i kölvattnet av denna dom att det kan vara lämpligt att uppdatera den information vi erbjuder om förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i liknande situationer.

Eftergift

- Tydlighet och förutsägbarhet
- Risk för upptäckt
- Uteslutning från upphandlingar
- Djupintervjuer med eftergiftssökande
- Kölappssystem






Naturligtvis är ambitionen med vårt alltmer proaktiva arbete som ekonomisk kartell-detektion att spåra upp karteller men också att en ökad upptäcktsrisk ska förstärka drivkraften att ansöka om eftergift hos Konkurrensverket. Ett effektivt eftergiftsprogram måste vara tydligt och förutsägbart och företagen måste uppleva att det finns en risk att om de inte kommer till oss kan vi hitta dem ändå. Det är inte alltid vi marknadsför att ett ärende har initierats just genom eftergift men i samband med konkurrenstillsynsutredningen gick vi för första gången ut med statistik om våra eftergiftsärenden och berättade att vi i snitt får fem eftergiftsansökningar per år. Är det mycket eller lite? Vår ambition är naturligtvis att fler ska välja att komma till oss, men jag tycker inte heller att fem är så väldigt få i en liten ekonomi som den svenska. Jag kan här i dag garantera er att det finns en upptäcktsrisk för företag som ingår i en kartell – antingen genom att ett av de företag som ingår i kartellen väljer att komma till oss för att göra rent bord, alternativt genom att vi själva initierar ett ärende baserat på vår egen analys och tips-hantering. Vi har just nu flera pågående kartellutredningar på verket. Dessa rör områden som flyttverksamhet, trävaror, elektronisk kommunikation, mediaområdet och transporter av avfall. Självlärt pågår också en rad förstudier som inte är publika av bevissäkringsskäl. Vi fick nyligen en dom i Däckmålet och domstolsprövning pågår när det gäller sjukvårdsupphandling i Stockholm. I det ärendet har vi i en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt krävt att de inblandade företagen ska betala konkurrensskadeavgift på sammantaget närmare 30 miljoner kronor. Kort sagt, vi har fullt upp på kartellenheten, men vi skapar alltid utrymme för spaning och vi har alltid utrymme att ta emot en eftergiftsansökan på bästa sätt eller att prioritera ett bra tips. Vi är självklart glada över förslaget om så kallad kölapp inom eftergiftssystemet för det gör det ännu enklare att anmäla en överträdelse till oss och de svenska kartellerna blir ännu mer instabila.


Jag har hört invändningar från vissa ombud vad gäller förutsägbarheten i det svenska eftergiftsprogrammet. Anledningen till deras oro har varit att det finns en osäkerhet rörande vad en ansökan om eftergift kan få för konsekvenser för det egna företaget om uteslutning i kommande upphandlingar. Vår uppfattning –

som vi också har framfört till regeringen – är att ett företag som beviljas eftergift av konkurrensskadeavgift även i möjligaste mån ska undgå uteslutning från upphandlingar på grund av överträdelsen ifråga. Vårt förslag till regeringen är att det införs ett uttryckligt författningsstöd för detta i den svenska upphandlingslagstiftningen. Vi vet ännu inte vad som kommer att hända i den frågan, men kan konstatera att det finns en annan aspekt på risken för uteslutning också – kapplopningsincitamentet som finns inbyggt i eftergiftsprogrammet och som innebär att man ska sträva efter att bli först att anmäla överträdelse kan bli ännu tydligare; Det är inte bara konkurrensskadeavgift och näringsförbud du riskerar när du ingår i en kartell – det är också uteslutning från framtida upphandlingar. Vi får ofta frågan från upphandlare vad vi tycker om de överväger att utesluta ett företag från en upphandling med anledning av att företaget har varit inblandat i en överträdelse av konkurrensreglerna. Vår utgångspunkt är då att kartellverksamhet är en allvarlig överträdelse som absolut kan utgöra grund för uteslutning och detta har vi inget problem att framföra, även om vi också poängterar att det - i det enskilda fallet - är den upphandlande myndighetens eller enhetens sak att avgöra. MEN, jag kan lova er att när vi får den frågan från en upphandlare om ett företag som har beviljats eftergift kommer vi alltid att sticka ut hakan och avråda den upphandlande myndigheten från att utesluta företaget.

Platsundersökningar

- IT-sök och konkurrenstillsynsutredningen
- Broschyr med enkel information om platsundersökningar
- Teknisk utveckling
- Fortsatt arbete med effektiviseringar, konflikthantering och bemötande





Som jag tidigare nämnde är det vår ambition att ha ombudsträffar om råder och vi har precis publicerat en enkel broschyr om råder. Förutom det kommer vi att fortsätta att arbeta med det som vi har satsat mycket på under senare år – hur vi bör agera på platsundersökningar och i de ibland konfliktfyllda situationer som kan uppstå i samband med dem för att våra motparter ska uppleva att de blivit respektfullt bemötta. Vi är medvetna om vilken ingripande åtgärd en platsundersökning är för det enskilda företaget och vi vill därför ha en väl genomtänkt strategi för hur vi ska agera. Vi utbildar alla våra handläggare som ska ut på råd i värdegrund och bemötandefrågor och jag hoppas att det syns utåt för er som möter oss. Ombudsträffen kan säkert komma att bidra till att ytterligare

utvecklingsområden och effektiviseringar kommer upp på bordet och det är vi positiva till.

Naturligtvis måste jag nämna konkurrenstillsynsutredningen även i samband med platsundersökningar. Vi får förhålla oss till att regeringen bedömde att frågan om hantering av digitalt material i samband med räder behövde utredas ytterligare.

Vi kommer fortsatt att vara lyhörda i frågan om att ta med oss speglat material i samband med platsundersökningar. I vår nya rädbroschyr är vi tydliga med att ett företag kan begära att vi ska genomföra indexering och it-sök efter räd i företagets egna lokaler. Samtidigt vill jag gärna passa på att lyfta att platsundersökningar även verkar vara ett område där det finns vissa uppfattningar som vi inte riktigt känner igen oss i. Detta gäller särskilt att IT-sök skulle gå snabbare om vi stannar på företaget och gör indexering och sökning där. Vi har visserligen bara stannat på företaget vid några få tillfällen, men den erfarenhet vi har är entydig och pekar på att det tar längre tid att it-söka när vi inte är i vårt eget IT-labb.