

## Konkurrensverkets prioriteringar

Anförande av Rikard Jermsten, generaldirektör Konkurrensverket, vid Konkurrensrättsforum den 23 maj 2018 i Stockholm.

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att få komma hit i dag och träffa er advokater, företagsjurister, ombud och andra som är intresserade av konkurrensrätt.

För mig är det första gången jag deltar vid detta forum. Jag har nu varit generaldirektör för Konkurrensverket i åtta månader, sedan den 1 september 2017. Min första arbetsdag ägnade jag mig åt att fira Konkurrensverkets födelsedag. Den dagen firade myndigheten 25-års jubileum. Det var ett mycket angenämt sätt att börja på en ny arbetsplats. Jag hoppas bli inbjuden när Konkurrensverket fyller 50 år, för konkurrensrätten är i många avseende på frammarsch. Det ser man inte minst på den internationella utvecklingen. Det internationella samarbetet inom bland annat International Competition Network (ICN) har på drygt femton år gått från i runda tal drygt ett dussin myndigheter till att nu omfatta drygt 130 konkurrensmyndigheter. Kort sagt alla nya ekonomier, oavsett styrelseskick, ser behovet av en effektiv konkurrensrätt för att främja ekonomisk utveckling. Det är en spännande utveckling och framtid!

Tillbaka till hemmaplan. Sedan den 1 september i fjol har det verkligen inte saknats spännande och viktiga arbetsuppgifter att ta itu med. Vi har avslutat ett antal ärenden, vi har överklagat andra till högre instans, vi har gjort gryningsräder och vi utreder misstänka överträdelser av konkurrenslagen. Vi har infört ett helt nytt visselblåsarsystem där det anonymt går att tipsa oss om misstänkta överträdelser. Vi har en ny prioriteringspolicy. Och så har vi fått utökad beslutanderätt i koncentrationsärenden.

Jag ska i dag berätta kort om vad Konkurrensverket har arbetat med den senaste tiden, vad som sysselsätter oss just nu, och en del om vilka utmaningar och uppgifter som väntar oss framöver. En del av detta framgår också av den särskilda rapport vi presenterade nyligen "Konkurrensverkets konkurrenstillsyn 2017".

Förra året avslutade vi fem utredningar som rörde misstänkta otillåtna samarbeten mellan konkurrenter. Två skrevs av efter att företagen ändrat sina beteenden på ett sådant sätt att konkurrensproblemet avhjälpes. De ärendena gällde storköksutrustning och agenter för ishockeyspelare.

När ett ändrat beteende hos företag gör att vi kan skriva av ett ärende ser jag det som en stor framgång. Om vi kan påtala ett konkurrensproblem, och en eventuell lagöverträdelse, och snabbt kan få en rättelse så innebär det att problemet löser sig snabbt och utan höga rättegångskostnader. Vinst för alla parter. En sorts hjälp till självhjälp, kan man säga.

Två av de tre övriga ärendena gällde byggvaruhandel och ramavtal för anpassning av skolor, och båda skrevs av eftersom utredningarna inte gav stöd för att något otillåtet hade skett. Den tredje utredningen, som rörde juristtjänster, avslutades av prioriteringsskäl.

Ärenden som rör missbruk av dominerande ställning visar upp ett likartat protokoll: Ett ärende, som handlade om annonsplattformar för fordon skrevs av efter ändrat beteende. En form av hjälp till självhjälp även här, alltså.

Tre större utredningar avslutades under året. Ett handlade om lotterimarknaden. Där inriktades utredningen mot att väcka talan och kräva konkurrensskadeavgift, men eftersom förfarandet låg längre bak i tiden, beteendet därefter ändrats och vi konstaterade bevissvårigheter i domstol, så avslutade vi den utredningen i ett sent skede. Vi måste alltid vara beredda att omprioritera våra ställningstaganden; jag ska återkomma till vikten av det. Ett annat ärende rörde marknaden för låsmedsgrossister, och där gav vår analys och utredning inte stöd för att det var frågan om marginalklämning eller att kundavtalen haft förmåga till konkurrensbegränsande utestängning. Ärendet skrevs därför av.

Ett tredje ärende handlade om leveransplikt för mjölk. Vi fann bland annat att Arla ändrat reglerna i strid med ett frivilligt åtagande från 2010 i ett tidigare ärende. Konkurrensverket beslutade därför att återkalla det tidigare beslutet att godta åtagande. Det ger oss möjlighet att utreda och ingripa mot Arlas regler om leveransplikt i framtiden om det skulle finnas skäl att göra det.

På området konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har vi avslutat ett ärende om larmtjänster där vi inte kunde påvisa något egentligt konkurrensproblem. Ett annat ärende, som rör Hässleholms kommun, gick vidare till domstol.

Hässleholms kommun har, enligt Konkurrensverket, nekat privata företag tillgång till mark för att kunna gräva ner fiberkabel. Flera företag har på detta sätt hindrats från att gräva ner fiberkabel, och de har därmed frångått möjligheten att etablera sig i Hässleholm. Konkurrensverket har lämnat in en stämningssökan mot Hässleholms där vi yrkar att kommunen ska förbjudas att fortsätta sitt konkurrensbegränsande agerande, och vi väntar nu på huvudförhandling som enligt planerna ska hållas i januari 2019. Den tidsaspekten är ett problem i sig. Vi lämnade in vår stämningssökan i september 2017. Mer om det senare.

Andra ärenden som gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har vi avslutat eftersom vi bedömt att möjligheterna att få gehör i domstol varit små. Vi har i stället kunnat fokusera resurserna på att kommunicera om innebörden i reglerna och på att följa upp självrättelser. Uppföljningen är inte avslutad, men det preliminära resultatet tyder på att drygt ett 20-tal offentliga aktörer i samband med att de blivit föremål för en utredning har ändrat sitt beteende på ett sådant sätt att risken för konkurrensbegränsande effekter har minskat. Förändringen i de offentliga aktörernas beteende förefaller också i många fall ha varit bestående. Det här är en viktig aspekt att lyfta fram: många vill faktiskt göra rätt. Det är bra!

\*\*\*\*\*

Att prioritera och välja att lägga resurser på ärenden som vi är mer eller mindre säkra på att få gehör för är naturligtvis ett effektivt sätt att något slumpmässigt få prejudicerande domar. Men det är ett förenklat och grumligt resonemang. Vi kommer alltså inte lägga ned utredningar vid allra mesta tveksamhet om vi har möjligheten att få domstolarna på vår sida. En viktig uppgift för Konkurrensverket är självklart att testa hur domstolarna ser på olika frågeställningar, och var gränserna går. Att bidra till rättsutvecklingen. Det är ett ansvar tillsynsmyndigheter har, och som man inte kan förvänta sig att privata rättssubjekt ska ansvara för, till exempel genom att driva processer i form av skadeståndsmål. Det är också ett ansvar vi ska ta på allvar.

Den internationella rättsutvecklingen i allmänhet och den nationella i synnerhet innebär att vi i ökad utsträckning behöver genomföra effektanalys i våra utredningar. Vi har förlorat vissa mål där vi inte har visat på något faktiskt eller potentiellt resultat.

Därmed inte sagt att vi aldrig mer kommer att driva ärenden som bygger på en syftesöverträdelse till domstol. Vi kommer att utveckla vårt utredningsarbete och våra metoder. Vi kommer att se syftesöverträdelser i domstol även framöver, men fokus kommer förmodligen inte att ligga på att utvidga syftesboxen; den har domstolarna bestämt är snäv.

Just nu har vi fullt upp med utredningsarbete. Det gäller till exempel försäkringsbranschen, statliga Samhalls städtjänster, tillverkning av kistor, anläggningsbranschen och musikinstrumentbranschen. Vi har också ett ärende som rör insamling av förpackningar från hushåll. I det sistnämnda ärendet har vi beslutat om ett åläggande, vilket parten har överklagat.

\*\*\*\*\*

I vårt utredningsarbete har vi valt att lägga mer resurser på de stora och svåra ärendena, och mindre resurser på ärenden där vi tidigt ser att vi inte har så stora möjligheter att nå framgång i domstol. Tittar vi på handläggningstiderna av olika ärenden så är detta tydligt. Antal timmar vi lägger på ärenden som vi inte prioriterat för djupare utredning har på två år sjunkit från 80 timmar till 32 timmar per ärende. Det har gjort att vi fått mer resurser att lägga på de mer komplicerade ärendena. Det är, enligt min mening, en riktig prioritering.

Ser vi på den totala tiden från att vi startat en utredning tills vi fått en laga kraftvunnen dom så ser vi att en tredjedel av den tiden är utredningsarbete inom Konkurrensverket. Två tredjedelar av tiden är från det att talan väckts i domstol fram till lagakraftvunnen dom.

Vi måste fortsätta att effektivisera vårt utredningsarbete och bli ännu bättre på att prioritera. Det är viktigt att framhålla att behovet av prioritering inte bara gäller vid inledningen av en utredning utan är något som måste ske kontinuerligt. Det är viktigt av många skäl. Våra ställningstaganden binder stora resurser hos andra aktörer, inte minst domstolarna. Vi vill presentera ett underlag som håller i domstol, och vi vill att företagen som är föremål för utredning och rättslig process så snabbt som möjligt ska få besked om utgången. Samtidigt är det viktigt för andra aktörer på marknaden att få besked om hur domstolarna tolkar lagen så att de inte begår samma misstag. Jag hoppas verkligen att domstolarna förfogar över de resurser och de verktyg de behöver för att kunna förkorta tiderna från stämningensansökan till slutlig dom. Vi kommer att göra allt vi kan för att bidra genom att sträva efter att begränsa omfattningen av våra processer och verka för att i ett tidigare skede och i högre utsträckning snäva in våra utredningar och därmed även de efterföljande processerna. Sammanfattningsvis: vi ska förkorta våra handläggningstider och aktivt verka för effektivare och kortare domstolsprocesser. Processuellt skulle detta underlättas av en ändring av beslutsordningen för vissa ärenden. Mer om det senare.

\*\*\*\*\*

Vid årsskiftet fick vi en ändring av konkurrenslagen som innebär att Konkurrensverket får en utökad beslutanderätt i ärenden som rör företagskoncentrationer. Som bekant gäller nu att vi kan förbjuda koncentrationer som är skadliga för konkurrensen. Med denna nyordning är jag övertygad om att vi kommer att

kunna korta ned tiden från det att en företagsaffär anmäls till slutligt beslut. Och detta utan att rättssäkerheten sätts åt sidan. Våra eventuella beslut kan alltid överprövas av domstolarna, och så ska det vara.

Min förhoppning är att vi i framtiden ska kunna ha befogenhet att fatta beslut på fler områden. Så är det redan i de flesta andra länder i EU, och jag är övertygad om det är möjligt att komma till snabbare avslut med en utökad beslutanderätt. Det skulle tydliggöra processramen att våra beslut överprövas i domstol, i stället för att den tar sin avstamp i en ansökan. Det är jag övertygad om leder till mer effektiva processer. Men det måste ske så att rättssäkerheten bibehålls. Förtroendet från företagen att utredningar görs effektivt och rättssäkert, och att beslut fattas på välgrundade analyser och slutsatser, är otroligt viktigt. Det hela bygger på att det finns en tillit för vårt arbete och att omvärlden har förtroende för oss och att rättssäkerheten inte sätts åt sidan.

Inom EU pågår just nu förhandlingar om ett direktiv som är avsett att stärka de nationella konkurrensmyndigheterna. Detta arbete sker under namnet ECN+ (ECN-plus). Vi stöder detta initiativ från svensk sida, och vi ser framför oss att alla nationella konkurrensmyndigheter i EU framöver ska ha en viss gemensam minimi-standard när det gäller utredningsmöjligheter, sanktioner och eftergiftsprogram. Konkurrensverket bistår regeringen och Regeringskansliet med förhandlingarna för att få ett sådant direktiv på plats. I en internationell kontext har frågor om konkurrensmyndigheternas budgetar och oberoende en stor plats. Som bekant är inte det en stor fråga i Sverige där till exempel oberoendet i beslutsfattandet är konstitutionellt säkrat.

Inflödet till Konkurrensverkets tipsfunktion är bra. Det ligger på cirka 1 350 indikationer om året, varav cirka hälften rör egentlig konkurrensrätt. Det är många som hör av sig för att påtala brister i konkurrensen, berätta om misstänkta felaktiga upphandlingar, eller tipsa om direkta lagöverträdelse. En stor del av de utredningar vi startar har sin grund i antingen tips, eller i att någon som är med i ett misstänkt olagligt samarbete vill kliva ur samarbetet och lätta sitt hjärta. Då kan de också få eftergift. En väl fungerande tipsfunktion, med tillhörande omvärldsbevakning, kan liknas vid startmotorn i vårt tillsynsarbete. Jag vill särskilt framhålla att vi får många tips om till exempel karteller som härrör från offentliga upphandlingar. Det är ett utmärkt exempel på att det för oss finns fördelar med att ansvara för tillsynen över såväl den offentliga upphandlingen som konkurrensrätten.

Det finns flera vägar att nå oss. Telefon, brev, e-post, personliga möten och inte minst ansökan om eftergift. För bara ett par månader sedan sjösatte vi dessutom ett helt nytt visselblåsarsystem. Eftersom vi är en offentlig myndighet är all ut- och ingående post och e-post allmänna handlingar som kan begäras ut. De som vill kontakta oss anonymt har hänvisats till telefon, eller till envägskommunikation via papperspost. Med det nya visselblåsarsystemet kan vi ta emot anonyma

tips, men vi kan även kommunicera med uppgiftslämnaren. Vi kan ställa följdfrågor, be om kompletterande uppgifter, kontrollera fakta etc. inom ramen för vårt utredningsarbete.

En ny prioriteringspolicy har precis beslutats. Mycket känns igen, det blir inga stora revolutioner jämfört med den tidigare prioriteringspolicyn. Men fokus på korruption är nytt! I vår prioriteringspolicy finns nu en ny grund för om vi ska prioritera ett ärende, och det är om det finns tecken på korruption eller annat förtroendeskadligt agerande. Det gäller för såväl tillsynen över upphandlingen som konkurrensrätten. Det är ett gemensamt ansvar för oss alla att bekämpa korruption, som dessutom i de flesta avseenden är just konkurrensbegränsande till sin natur. Riktiga syftesöverträdelser! I sammanhanget ska framhållas att vår främsta prioriteringsgrund alltid är om problemet orsakar skada för konkurrensen eller konsumenterna.

I arbetet med revideringen av prioriteringspolicyn presenterade vi ett förslag och synpunkter från dem som hade sådana. Vi gjorde en likartad avstämning inför hur vi nu arbetar med beslutanderätten vid företagskoncentrationer. Jag tycker detta är en transparent och bra modell för hur man bör arbeta med att ta fram den här typen av dokument. Men det gäller inte bara dokument. Vi ska bli ännu mer transparenta om våra arbetssätt. Som ett led i det har vi för avsikt att i höst bjuda in till samtal om bland annat gryningsråder och it-sök. Vi ska vara tydliga och förutsägbara, vilket tillsynsmyndigheter ska vara. Finns det synpunkter som kan förbättra vårt arbetssätt så är vi givetvis glada att få del av dem. Jag vill också rikta ett varmt tack till alla som engagerat sig och tagit del av förslagen – och detta oavsett om ni därefter haft anledning att lämna in synpunkter eller inte.

Ett annat verktyg som också är på väg att hamna i vår verktygslåda är det nya nordiska samarbetsavtalet som kommer att underlätta kommunikationen mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna. Den 8 juni 2018 förväntas Sveriges riksdag säga ja till avtalet, och inom kort väntar vi på motsvarande godkännande i de övriga nordiska länderna.

Det nordiska samarbetsavtalet omfattar även Norge och Island som inte ingår i det ordinarie EU-samarbetet. Finland, som tidigare stod utanför, är nu också med och undertecknar samarbetsavtalet. Den finska riksdagen har för övrigt redan godkänt det nya avtalet. EU:s regler ger inte någon möjlighet för konkurrensmyndigheterna att hjälpa varandra när de utreder överträdelser av de nationella konkurrensreglerna. De nordiska länderna får genom avtalet betydligt bättre möjligheter att hjälpa varandra när vi utreder överträdelser av de nationella konkurrensreglerna, inte minst i samband med oanmälda inspektioner – det vi ibland kallar gryningsråder.

Även på it-området utvecklar vi ständigt våra metoder. Det it-forensiska arbetet förändras hela tiden, och vi strävar efter att hänga med i den utvecklingen. En typ

av utredningsarbete är att vi i ett inledningsskede, mer än tidigare, granskar de öppna källor som finns. Här har vi en särskild arbetsgrupp som ägnar sig åt sådan informationsinhämtning. Vid undersökningar på plats, så kallade gryningsräder, har det blivit allt viktigare att kunna hämta information från digitala källor. Vi kommer under året att utvärdera, och vid behov vidareutveckla, vårt arbetssätt. Vi måste också få bättre tekniska och personella resurser för att genomföra så kallade it-sök. Vi har begärt ökade anslag för att hantera bland annat detta. Vilka förutsättningar vi har att arbeta effektivt i de här avseendena har stor betydelse, inte minst för att minimera det intrång som våra räder innebär för inblandade företag

\*\*\*\*\*

I februari presenterade vi rapporten "Konkurrensen i Sverige 2018" för regeringen. Där tar vi upp några aktuella företeelser för närmare belysning, och vi har också tittat på ett 20-tal branschen/marknader för att identifiera eventuella konkurrensproblem.

Digitalisering, och de nya plattformsmarknader som digitaliseringen har gjort möjlig, står i fokus i rapporten. Fler varor och tjänster marknadsförs via plattformar, och de digitala strömmarna har svårt att känna av nationsgränser. Det är i dag lika lätt att köpa varor som tillverkats i Indonesien, och som marknadsförs från USA, som att köpa innovativa it-lösningar från ett nystartat företag på en mindre ort i Sveriges inland.

Hänger konkurrenslagstiftningen och konkurrensmyndigheterna med i denna nya digitala verklighet? Svaret är för stunden ja. Hittills ser vi inte att konkurrensreglerna skulle vara otillräckliga för att använda för att utöva tillsyn på de nya digitala marknaderna. Reglerna är teknikneutrala, och det är bra. Och vi som tillsynsmyndighet måste hela tiden följa den tekniska utvecklingen och hålla jämna steg med hur affärer och företag utvecklas. Vi har redan utrett och ingripit mot konkurrensproblem på flera olika plattformsmarknader, och då har det också visat sig, som jag nämnde, att regelverket fungerar. Vi måste dock ingripa i rätt tid. Om vi ingriper för sent så har konkurrensen försämrats och för tidigt så kan innovationsgraden hämmas. Det är en svår men nödvändig avvägning.

Av de marknader vi granskat inom ramen för regeringsuppdraget kan vi notera att det främst är två som sticker ut och visar upp konkurrensproblem: Det är bygg- och byggmaterial, och det är bank. Inom båda dessa branscher har vi tidigare noterat att konkurrensen är svag, och det är min förhoppning att våra genomlysningar och granskningar på sikt ska leda till att konkurrensen förstärks så att kunderna känner att de har en reell valmöjlighet. Vi kommer att fortsätta att granska dessa marknader!

Kanske ser vi ett litet tecken på ljusning när det gäller bolånegivare. Nya aktörer, vid sidan av de etablerade storbankerna, kan i dag erbjuda villkor som är väsentligt bättre än storbankernas. En orsak är att vinstmarginalerna för bolån har varit hög, och det har skapat utrymme för nya aktörer. Det är bra! I en ny uppdragsforskningsrapport, författad av Tomas Pousette, och som vi initierat och finansierat, belyses hur nya aktörer, bland annat bolånefonder, kan komma in på marknaden.

I en annan uppdragsforskningsrapport, skriven av Jeanette Carlsson Hauff behandlas ett näraliggande ämne. Rapporten har titeln "Byta bank, komplettera eller klaga – en studie av rörligheten på den svenska bankmarknaden med speciellt fokus på bakomliggande faktorer". En slutsats är att konsumenterna har blivit mer aktiva men att de behöver engageras ytterligare.

Vid ett frukostseminarium den 1 juni kommer vi att diskutera båda de ämnen som redogörs för i rapporterna. Välkomna då!

Vi kommer på olika sätt att följa utvecklingen på bank- och bolånemarknaderna. Konkurrensen här är svag, samtidigt som konsumenterna är oerhört beroende av att det fungerar bra. Inte minst kommer vi att bevaka marknaden för betaltjänster. Ett nytt betaltjänstdirektiv har som bekant nyligen trätt i kraft. Syftet är att utveckla marknaden för elektroniska betalningar och skapa bättre förutsättningar för säkra och effektiva betalningar. Betalningar är en marknad som långsiktigt är viktig för Konkurrensverket att granska eftersom de påverkar andra marknader – och konsumenter.

\*\*\*\*\*

Jag nämnde vår stämningsansökan mot Hässleholms kommun tidigare. Det är ett exempel på ett ärende som handlar om offentlig säljverksamhet som kan vara konkurrensbegränsande och därmed förbjuden enligt konkurrenslagen. Vi får oförminskat antal klagomål på detta område – cirka hundra om året. Det handlar om synpunkter på hur kommuner eller statliga myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata företag.

När vi granskar de tips och upplysningar som kommer till oss så ser vi först på om det finns ett konkurrensproblem. Affärsverksamheten i sig är inte primär för oss – utan om någon kan drabbas av den. De ärenden där vi kan visa på negativa effekter för företag, eller för konkurrensen, är sådana ärendena som vi kommer att driva. Där tvekar vi aldrig. Samtidigt märker vi att många aktörer gör själv-rättelser och vidtar olika åtgärder när de blir uppmärksammade på problemet. Det innebär en snabb lösning på problemet, och det är bra!

+ + + +



Konkurrensverkets beslut, och den rättspraxis vi är med att utveckla, bidrar till ett regelverk som aktörer på marknaden har att förhålla sig till. En viktig uppgift för oss är att kommunicera alla dessa beslut och ställningstaganden så att företag och andra får den vägledning de behöver för att göra rätt.

Kommunikation är en central uppgift i vårt arbete att vara tillsynsmyndighet. För att förebygga att överträdelser inte upprepas måste intressenterna få kännedom om resultaten av vårt tillsynsarbete.

Samtidigt är kommunikationsarbetet en viktig komponent i arbetet med att bibehålla och förstärka förtroendet hos våra intressenter. Med ett starkt förtroende för oss som myndighet ökar möjligheten att det är fler som vänder sig till oss med tips och inspel om konkurrensproblem. Det är viktigt att allmänheten och intressenter litar på att vi kan leverera resultat.

\*\*\*\*\*

Förtroendet för Konkurrensverket är oerhört viktigt och det är avgörande att vi alltid strävar efter att förbättra det! Det krävs för att ge oss legitimitet att utöva tillsyn och utföra de uppdrag regeringen och riksdagen har gett oss.

Den tillsyn som vi utför syftar till att skydda konkurrensen och företagen från oschyst konkurrens. Vi vill uppfattas som konkurrensens väktare, vilket gynnar företagen och konsumenterna.

Jag vill att företag ska få möjligheter att själva inse att det gör fel och ändra sitt beteende. Hjälp till självhjälp är ofta bättre än långdragna och dyra processer i domstol. Samtidigt krävs avskräckning – utdömande av konkurrensskadeavgifter – för att säkerställa regelefterlevnaden. Vi ska kraftfullt ingripa mot inte minst allvarliga överträdelser av konkurrensreglerna.

Min ambition är att ni framöver ska se Konkurrensverket som en snabbare och vassare myndighet. Men jag kommer aldrig att göra avkall på rättssäkerheten för att nå dit.

Tack!