

Konkurrensverkets roll och prioriteringar

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Rikard Jermsten vid Konkurrensrättsforum i Stockholm den 7 november 2019.

Det talade ordet gäller

Aldrig någonsin har den tekniska utvecklingen gått så snabbt som i dag. Vi möter hela tiden nya affärsmetoder, ny teknik och nya marknader. Konsumenters beteenden och krav är helt andra i dag än för bara några år sedan. Företag som startade i ett pojks- eller flickrum för något årtionde sedan kan i dag vara världsledande på sin marknad och i mångmiljardklassen. För att effektivt kunna verka för väl fungerande marknader måste vi som tillsynsmyndighet ligga i framkant. Vi måste förstå och agera på rätt sätt, i rätt tid och alltid på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det är naturligtvis, milt uttryckt, en rejäl utmaning.

Digitaliseringen och den växande plattformsmarknaden ställer som sagt höga krav. Som tillsynsmyndighet är det en förutsättning att vi kan analysera marknader och ageranden som är nya och komplexa och där utvecklingen går fort. Vi är inte rädda för att ta oss an de problem som är de största utmaningarna för väl fungerande marknader i dag. Den komplexiteten innebär också att vi ibland behöver och ska prioritera ärenden som är tunga att utreda och kräver mycket resurser av oss, och där det dessutom inte alltid finns vägledande domstolspraxis. Det är vår uppgift att upprätthålla konkurrensen under denna utveckling, och det är en uppgift som vi tar på största allvar. Ibland innebär det att vi måste nå snabba avslut och resultat i våra ärenden. Samtidigt ställs allt högre krav på våra utredningar, och robust utredningsarbete tar tid. Här behöver vi ha rätt balans mellan framåtblickande, resultatinkriktade insatser och att samtidigt inte dra oss för att lagföra allvarliga överträdelser med alla medel som konkurrenslagen ger oss. En väl fungerande tillsyn kräver såväl avskräckning som vägledning.

I dag tar vi oss an den komplexiteten på ett lite nytt sätt och går ut med en konsultation inom ramen för en just påbörjad sektorsundersökning av digitala



plattformar. Syftet med studien är att försöka förstå hur marknads- och konkurrensförhållandena på digitala plattformar rent faktiskt ser ut, och undersöka om det finns behov av åtgärder. Det här är en viktig undersökning. Vi vill inte enbart vara beroende av den information som kommer till oss i form av tips eller klagomål, och vår sektorsundersökning tror vi kan ge oss en kunskapsbas för att bli mer proaktiva och ingripa där behovet av tillsyn är som störst. Jag vill uppmuntra er alla som är här i dag att medverka i konsultationen genom att besöka vår webbplats och berätta hur ni tycker att konkurrensen fungerar på digitala plattformar samt var ni anser att det finns behov av ingripanden eller regelförändringar.

Som ni alla vet har tillämpningen av konkurrensreglerna utvecklats under senare år. Domstolarna har också flera gånger underkänt våra bedömningar och kraven på våra utredningar är som sagt mycket höga. Sett i backspegeln anser vi att vi oftast gjort rätt val i ljuset av den kunskap vi hade vid prioriteringstillfället. Men prioriteringar måste göras löpande och ställningstaganden omprövas. I våra fortsatta prioriteringar och vår analys behöver vi självklart förhålla oss till den utveckling som sker, och beakta all relevant praxis, både från EU och från de svenska domstolarna. Vi är en aktiv konkurrensmyndighet inom det europeiska nätverket för konkurrensmyndigheter, ECN, och följer noga utvecklingen och diskussionen i andra medlemsländer och hos kommissionen. Det är nödvändigt att lära av varandra.

Prioriteringar i konkurrenstillsynen kan som sagt vara komplexa och det är svårt att utarbeta en policy som ger detaljerad vägledning i varje enskilt ärende. Tanken med vår policy för prioriteringar är att den ska vara ett effektivt stöd både för oss och för dem som funderar på att kontakta oss om vilka ärenden vi ska utreda. Policyn kan närmast liknas vid en fyr eller vägvisare, snarare än en detaljerad karta över samtliga stigar i terrängen. Genom åren har vi flera gånger uppdaterat policyn. Vi arbetar även just nu med att se över den. Dels finns det frågor som vi vill fånga upp med anledning av Riksrevisionens nyligen genomförda granskning av tillsynen, dels vill vi säkerställa att den återspeglar hur vi faktiskt arbetar för att skapa transparens och tillit. Som ett led i översynen bjuder vi in till ett rundabordssamtal om prioriteringar. Alla som har synpunkter på hur vi bör prioritera våra ärenden eller som vill framföra åsikter om hur vi arbetar med prioriteringar är välkomna att delta. Inbjudan och mer information publicerades på vår webbplats och i vårt nyhetsbrev i förra veckan. Vi vill gärna ha era åsikter om hur vi kan få till stånd en bra balans i policyn så att den utgör det stöd för både omvärlden och oss som den är tänkt att göra.

Men i dag står jag här framför er och är inbjuden för att framföra ett budskap om prioriteringar. Jag ska därför göra ett försök att sätta lite mer kött på benen på policyn som den ser ut i dag och ge er några exempel på hur vi tänker när vi fattar beslut om vi ska driva ett ärende eller ej.

Jag vill börja med att ta upp missbruk av dominerande ställning. En stor andel av dagens missbruksärenden rör på ett eller annat sätt konkurrensbegränsningar online, och inte minst digitala plattformar. Vi kan här se tecken på mer aggressiva beteenden än på andra marknader. Ett naturligt inslag på många av dessa "nya" innovationsmarknader är att man tävlar om att ta hela marknaden. Eftersom det finns en sådan marknadynamik kan det vara svårt ibland att dra gränsen mellan normal konkurrens och konkurrensbegränsande beteenden. Vi strävar alltid efter att vara lösningsorienterade och att försöka förstå företagets behov och syfte med sina ageranden. Det kan till exempel handla om en ny aktör som inte har insett att den har en dominerande ställning med de krav som det innebär. Vi kan då välja att inrikta oss mot vägledande tillsyn i form av kommunikationsinsatser och utbildning riktad mot branschen på en mer övergripande nivå. Samtidigt har vi naturligtvis ett ansvar att se till att marknaden inte tippas så att konkurrensen begränsas genom utestängande beteenden från det dominerande företagets sida. Om det existerar något sådant som en klockren prioritering vad gäller dominansmissbruk så skulle jag beskriva det som ett misstänkt utestängande förfarande på en ny plattformsmarknad där en tidig aktör lyckats få så stor marknadsmakt att den genom förfarandet kan styra marknadens utveckling på ett sätt så att det inte kan uppstå någon plattformskonkurrens. Vår prioriteringspolicy tar särskilt upp exkluderande missbruk, men med det sagt utesluter policyn inte heller ärenden rörande typiska exploaterande missbruk, om det finns en tydlig misstanke om betydande konsumentskada.

Digitaliseringen har också lett till ökad prisstelhet online. Pristransparensen har ökat och många traditionella aktörer pressas hårt, samtidigt som nya förutsättningar för tyst eller uttalad samordning uppstår. Här är det viktigt att framhålla att digitaliseringen inte bara innebär utmaningar för tillsynen, utan även innebär möjligheter att mer proaktivt söka upp konkurrensproblem som behöver åtgärdas. Som ett exempel kan jag nämna vertikal prisstyrning, där pristransparensen online visserligen underlättar konkurrensbegränsande förfaranden, men också förbättrar våra möjligheter att hitta och utreda dem. Vi har till exempel både kunskap och förmåga att enkelt få del av både dagsaktuella och historiska priser online. Detta är naturligtvis ett viktigt hjälpmedel i våra förstudier. En klockren prioritering vad gäller vertikal prisstyrning skulle vara en situation där vi ser en tydlig, systematisk prisstyrning som täcker hela eller stora delar av marknaden. Detta är skadligt eftersom det kan påverka hela branschen, minska konkurrensen mellan företag och skada konsumenterna.

Vad gäller karteller och andra horisontella konkurrensbegränsande samarbeten värnar vi särskilt om upphandlingsmarknader. De anbudssamarbeten som vi utrett hittills har även lärt oss att sådana typer av överträdelser inte sällan har kopplingar till korruption och ekonomisk brottslighet. Sådana ärenden ger vi hög prioritet.

Vi prioriterar av naturliga skäl också ärenden där vi har fått in en eftergiftsansökan. Vad gäller karteller vill jag särskilt framhålla att det inte är storleken på omsättningen eller marknaden som avgör. Vi anser att det är viktigt att agera kraftfullt mot alla former av karteller och drar oss inte för att, i avskräckande syfte, prioritera även mindre överträdelser som varat under kort tid. Här är det enligt min uppfattning otillräckligt och ofta till och med olämpligt att agera med mindre kraftfulla åtgärder.

Rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet vill jag däremot framhålla att en enklare och snabbare väg framåt kan vara lämplig i många ärenden. Hos offentliga aktörer räcker det ofta med att vi som tillsynsmyndighet kontaktar aktören eller inleder ett formellt ärende för att ett konkurrensbegränsande agerande ska upphöra. Om vi inte når framgång den vägen drar vi oss naturligtvis inte för att driva frågan i domstol. Jag anser att Hässleholms-ärendet, som väntar på prövning i högsta instans, är ett exempel på en bra prioritering från vår sida då kommunens agerande i praktiken ledde till att privata konkurrenter hindrades från att verka på marknaden. Kommunen som tog del av vårt utkast till stämningsansökan valde dock att stå fast vid sitt beslut att neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun. Eftersom kommunen inte ändrade sig var det rätt att driva ärendet i domstol. Även för offentliga aktörer krävs ibland skarpa åtgärder, t.ex. förbud.

Vad gäller vårt arbete med företagskoncentrationer så vill jag lyfta blicken, för här är den hetaste frågan just nu snarare konkurrenspolitisk än konkurrensrättslig. I våras kom frågan upp om vissa större företagskoncentrationer som prövas av EU-kommissionen ska kunna överprövas politiskt av rådet. Jag och de övriga cheferna för konkurrensmyndigheterna i Norden skrev med anledning av detta en gemensam artikel. Där framhöll vi bland annat att förslaget att ändra de europeiska reglerna för prövning av företagskoncentrationer enbart skulle gagna ett fåtal större europeiska företag och vara särskilt skadligt för medlemsstater med mindre inhemska marknader, som de nordiska. Vi anser att en rent konkurrensrättslig prövning ger konkurrenskraftiga företag. Prövning av företagskoncentrationer måste, enligt min mening, ha en stark och självständig ställning. Jag menar att det är fel väg att låta politiska överväganden ligga till grund för bedömningen.

En fråga som är under diskussion sedan en tid är hur vi ska värdera företagstransaktioner, inte minst i förhållande till anmälningsplikt- och jurisdiktionsfrågor. I dag är det företagets omsättning som ligger till grund för bedömningen om en företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket för prövning. Men är det fortfarande – i ljuset av framväxande affärsmodeller på flersidiga marknader – just omsättningen som är avgörande för hur en företagsaffär kan komma att påverka marknaden? Och om den ska granskas av tillsynsmyndigheten?

Det finns som bekant exempel på företag som har en mycket liten faktisk omsättning, men som värderas till enorma belopp. Varumärken, förhoppningar om framtida vinster, tillgång till information om kunders vanor och känslor. Sådana värden syns inte alltid i omsättningssiffror. Men företagssammanslagningar kan ändå leda till negativa effekter för konkurrenter och konsumenter. Det här är en fråga som är aktuell på många håll och i Tyskland och Österrike har man infört en alternativ grund för anmälningsplikt som bygger på transaktionsvärde och marknadsandelar. Det verkar samtidigt inte ha varit helt okomplicerat med den modell de valt, och några andra länder har i stället sneglat på den svenska modellen, där vi i dag har möjlighet att kräva anmälan av koncentrationer när det är påkallat av särskilda skäl. Det här är en viktig ventil. Den används inte ofta, men det händer och nyligen har vi ålagt ett företag att anmäla ett genomfört förvärv med anknytning just till digitala tjänster och plattformsmarknader som jag talade om tidigare. Jag talar om Easyparks förvärv av Inteleon som har tjänsten SMS Park och som vi bedömer att det finns anledning att titta närmare på.

För framtiden är vi kanske mer intresserade av att se om vår "ventil" behöver justeras. Vi har genom åren identifierat ett antal fall där företagen tillsammans verkar ha uppnått mycket höga marknadsandelar, men deras sammantagna omsättning i Sverige har understigit tröskeln på 1 miljard kronor som krävs för att vi ska kunna pröva en koncentration.

Jag ser fram emot en fortsatt debatt kring hur vi på bästa sätt ska avgöra vilka företagskoncentrationer som bör anmälas till tillsynsmyndigheten för en granskning innan de får genomföras. En samordning inom EU är givetvis en förutsättning för att kunna få en generell förändring. I centrum står konsumenternas möjligheter att göra rationella val.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi lever i en spännande och föränderlig tid. Jag ser framför mig många och intressanta arbetsuppgifter för Konkurrensverket och alla andra som arbetar med konkurrensrätt. Tillsammans har vi alla ett gemensamt intresse av väl fungerande konkurrens i enlighet med de regler som finns. Ni är alla välkomna att ta kontakt med oss om ni ser tecken på regelöverträdelser. Kom också gärna med synpunkter och förbättringsförslag på våra arbetsmetoder. Vi är skyldiga att utveckla och effektivisera såväl våra prioriteringar som verksamheten i stort. Därför är dialogen med er alla, som vi möter i tillsynen, mycket värdefull i arbetet med att säkerställa en transparent, effektiv och rättssäker tillsyn.
