

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Kompletterande yttrande - En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket (SOU 2016:49)

N2016/04747/KSR

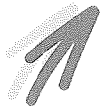
Konkurrensverket har i sitt remissyttrande den 27 oktober 2016 tillstyrkt förslagen i utredningen om utökad beslutanderätt för Konkurrensverket (SOU 2016:49). Yttrandet fokuserades på frågor om harmonisering av tillämpningen i olika EU-länder medan frågor om effektivitetsvinster huvudsakligen berördes i anslutning till utredningens konsekvensbeskrivning.

Konkurrensverket delade i allt väsentligt utredningens bedömning avseende effekter av utredningens förslag att ge Konkurrensverket egen beslutanderätt. Den utökade beslutanderätten ökar effektiviteten i Konkurrensverkets utredningar och därmed förutsättningarna för att inom befintlig resursram bredda myndighetens tillsyns- och informationsarbete. Utredningens förslag kommer därför att medföra positiva effekter för konkurrensen i Sverige, till nytta för konsumenterna.

Med anledning av remissutfallet vill Konkurrensverket genom detta kompletterande yttrande ytterligare tydliggöra de förväntade effektivitetsvinsterna som ett underlag för den fortsatta beredningen. Konkurrensverket vill samtidigt understryka att det knappast kan anses förvånande att näringslivets företrädare i remissvar varit negativt inställda till regelförändringar som förbättrar Konkurrensverkets möjligheter att ingripa mot konkurrensbegränsande åtgärder vidtagna av företag.

Konkurrensverket vill i sammanhanget även påminna om att ett flertal svenska myndigheter har egna beslutanderättsbefogenheter i frågor med lika ingripande effekter för tillsynsobjekten. Här kan t.ex. nämnas PTS, Skatteverket och Finansinspektionen. Den sistnämnda har den 12 december 2016 beslutat om sanktionsavgifter mot Stockholmsbörsen/Nasdaq på sammanlagt 55 miljoner kronor. Detta kan jämföras med ett ärende om missbruk av dominerande ställning där Konkurrensverket med ett yrkande om konkurrensskadeavgift uppgående till

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



ca 31 miljoner kronor stämde Stockholmsbörsen/Nasdaq den 27 maj 2015 och där förhandlingarna i första domstolsinstansen, Patent- och Marknadsdomstolen kommer att inledas först i maj 2017. Först efter beslut från domstolen kan rättsverkningar uppstå i det ärendet.

Effektivitetsvinster genom att ärendena avgörs snabbare

Konkurrensverket vidhåller att en utökad beslutanderätt skulle skapa förutsättningar för att ärenden handläggs snabbare. Erfarenheterna från myndighetens ärenden som gått till domstol under den senaste dryga tioårsperioden (från januari 2006 fram till våren 2016 när statistiken togs fram) visar att i snitt 67 % av den totala tiden i dagar från ax till limpa avser väntetider och process i domstol, dvs. tiden efter att Konkurrensverket har fattat beslut i ärendet.¹

I och med samhällets ökande digitalisering kommer framtida marknader att ha ett ännu större behov av snabba och effektiva beslut från tillsynsmyndigheten. Egen beslutanderätt för Konkurrensverket skulle därigenom utgöra ett sätt att rusta konkurrenslagstillämpningen för de utmaningar vi möter i den nya ekonomin med marknader som rör sig allt snabbare. En betydande risk finns annars att konkurrensrättsliga avgöranden i Sverige allt oftare skulle framstå som överspelade när de vinner laga kraft, helt enkelt för att marknaden ser annorlunda ut än när ärendet startade. Att Sverige avviker från europeisk tradition, där flertalet andra länder har konkurrensmyndigheter med egen beslutanderätt, kommer därför sannolikt att utgöra ett växande problem för svenska konsumenter och mindre företag.

Att möjliggöra för snabbare handläggning och förkorta väntetiderna skulle vara värdefullt både för företagen och för effektiviteten i själva processen. Konkurrensrättsliga ärenden vilar dessutom delvis på muntlig bevisning och ett vittne har svårare att minnas och återge skeenden korrekt om han eller hon förhörs i domstol flera år efter det inträffade.

Särskilt vad gäller koncentrationsärenden kan konstateras att osäkerheten skulle minska för marknadens intressenter, inklusive parterna, om Konkurrensverket fick egen beslutanderätt. Redan idag är det ofta så att parterna drar tillbaka sina ansökningar om tillstånd att genomföra förvärv efter det att Konkurrensverket meddelat sina invändningar eller lämnat in en stämningsansökan. En otillfredsställande effekt av detta blir att de ärenden där detta inträffar inte bidrar till praxisskapande då det inte finns något slutligt beslut från Konkurrensverket. En ordning med egen beslutanderätt för Konkurrensverket kan därför särskilt avseende förvärvsprövningen bidra till förbättrad transparens och praxisbildning.

¹ All statistik avser tiden från januari 2006 fram till våren 2016, vilket är samma period som användes för det statistikunderlag som Konkurrensverket tidigare har delgivit utredningen.



Effektivitetsvinster genom att alla ärenden inte överklagas

Den mest uppenbara – om än inte nödvändigtvis den viktigaste effektivitetsvinsten – är att egen beslutanderätt för Konkurrensverket skulle spara resurser i ärenden där företag väljer att inte överklaga Konkurrensverkets beslut. Den tidsvinst som uppkommer i de ärenden som inte överklagas innebär en besparing i processkostnader för både Konkurrensverket och företagen och även en besparing för domstolarna vad gäller tid och resurser. För marknadsintressenter, såsom kunder och småföretag innebär det att effekterna av beslutet får genomslag avsevärt tidigare.

Konkurrensverket anser att det är irrelevant att emot detta anföra att en stor del av ärendena ändå kommer att överklagas och att det därigenom skulle bli en prövning i tre istället för två instanser. Konkurrensverkets bedömning görs ju redan inom ramen för nu gällande regelverk och kan därför inte anses vara en tillkommande faktor. Skillnaden med egen beslutanderätt är att det skapas förutsättningar för att Konkurrensverkets bedömning blir den enda nödvändiga bedömningen. Detta är normalt sett inte möjligt med dagens regler, vilka förutsätter i vart fall domstolsprövning i en instans.

Konkurrensverket vidhåller att egen beslutanderätt skapar förutsättningar för betydande effektivitetsvinster och att det objektivt sett är rimligt att anta att inte samtliga verkets beslut kommer att överklagas. Det kan konstateras att Konkurrensverket helt eller delvis har nått framgång i ca 70 procent av de ärenden som rör konkurrensbegränsande samarbeten, missbruk eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och som avslutats i domstol under de senaste dryga tio åren.

Att Konkurrensverket nyligen har avslutat ytterligare ett ärende med avgiftsföreläggande bekräftar bilden av att alla våra motparter inte alltid önskar en domstolsprocess. Konkurrensverket har sedan tidigare möjlighet att besluta om avgiftsförelägganden och det kan konstateras att de ärendena har kostat mindre, räknat i dagar och timmar nedlagd tid. En egen beslutanderätt ökar förutsättningarna för att fler ärenden hanteras kostnadseffektivt, till nytta för alla intressenter.

Effektivitetsvinster genom att frågor kommer på bordet i tid

I de flesta fall är de företag som utreds av Konkurrensverket relativt samarbetsvilliga. Det förekommer dock att vissa företag ser ett taktiskt värde i att invänta med att framställa invändningar och lägga fram viss fakta till domstolsprocessen². Detta leder till onödiga tidsförluster och uppenbara risker för lägre kvalitet i utredningarna liksom ökade kostnader eftersom Konkurrensverket inte har

² De nya preklusionsreglerna gäller i ledet PMD-PMÖD, men inte omedelbart i PMD i förhållande till de uppgifter parterna fört in i ärendet hos Konkurrensverket.

samma möjligheter att vidta ytterligare utredningsåtgärder efter det att ett domstolsförfarande inletts.

Enligt Konkurrensverket är det idag ett problem att vissa företag som undersöks för en överträdelse, eller i samband med ett förvärv, tidvis är senfärdiga, ofullständiga eller sparsmakade med information på ett sätt som försvårar för Konkurrensverket att slutföra utredningen på ett effektivt sätt.

Konkurrensverket bedömer att en egen beslutanderätt skulle skapa incitament för de utredda företagen att på ett tidigare stadium lägga fram all relevant information – innan ärendet når domstol. Detta skulle medföra viktiga effektivitetsvinster i utredningarna och förbättra förutsättningarna för snabbare handläggning och tidigare avgöranden.

Effektivitetsvinster genom ökade möjligheter till samordning

Avslutningsvis konstaterar Konkurrensverket att EU-kommissionen, liksom de flesta andra konkurrensmyndigheter inom EU, har möjlighet att fatta beslut som kombinerar böter med åläggande om förbud mot överträdelsen i fråga, i de fall där överträdelsen är pågående.

På grund av att Konkurrensverket inte självt kunnat besluta om konkurrensskadeavgifter har detta hittills inte varit praktiskt möjligt i Sverige, eftersom det skulle ha medfört två helt olika parallella processer, vilket inte varit processekonomiskt försvarbart.

Även om det redan införts en ordning där Konkurrensverkets ålägganden om förbud mot ett visst förfarande kommer att prövas i Patent- och marknadsdomstolen i första instans kommer sammanläggning inte att vara ett praktiskt alternativ så länge Konkurrensverket saknar egen beslutanderätt i avgiftsdelen. Detta eftersom en sådan sammanläggning enligt dagens regler förutsätter att prövningen av förbudsåläggandet inväntar den prövning som följer efter det att Konkurrensverket stämt företagen med yrkande om konkurrensskadeavgift.

Konkurrensverket bedömer att det även av detta skäl är av vikt för regelverkets effektivitet att förslaget om egen beslutanderätt genomförs.

Effektivitetsvinsternas omfattning

Det är inte möjligt att generellt bedöma den närmare omfattningen av ovan redovisade effektivitetsvinster. Stora olikheter förekommer i de ärenden som Konkurrensverket hanterar. De uppkommer dessutom på olika håll, såväl hos Konkurrensverket som hos domstolar och företag.

Av underlag som Konkurrensverket har tagit fram i samband med utredningen om utökad beslutanderätt framgår dock att mer än hälften av verkets nedlagda resurser hänförs sig till processen i domstol. Fördelningen mellan å ena sidan

utredningsarbete och å andra sidan processförberedande arbete samt process på Konkurrensverket (dvs. fördelningen i nedlagd tid i timmar mellan avdelningen för konkurrenstillsyn och den juridiska avdelningen) ligger i genomsnitt på 43 % utredning och 57 % process i de ärenden som rör konkurrensbegränsande samarbeten, missbruk eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Vad gäller företagskoncentrationer blir statistik över handläggningstider mindre intressant på grund av de lagstadgade tidsfristerna. Ett par exempel från nyligen avgjorda ärenden är dock Swedbank Franchise/Svensk Fastighetsförmedling, som avslutades efter huvudförhandling i MD och där fördelningen i timmar mellan utredning och process för Konkurrensverket var 46 % respektive 54 %.

Koncentrationsärendet Kronfågel/Lagerbergs kan i sin tur tjäna som exempel på ett ärende som avgjordes efter att Konkurrensverket lämnat in ansökan om att koncentrationen skulle förbjudas, men där parterna tog tillbaka anmälan innan huvudförhandling. I det ärendet var fördelningen mellan utredning och process i stället 96 % respektive 4 %.

Även om en utökad beslutanderätt inte kommer att utesluta framtida domstolsprocesser framstår det ändå som troligt att antalet timmar som läggs på processförberedande arbete och processer minskar med utredningens förslag. Detta är som framförts ovan av särskilt stor vikt för den digitala ekoniomins område där den allt snabbare utvecklingen uppställer tydligt ökade krav på snabbhet i processerna, om konkurrensrättsliga avgöranden ska vara relevanta för svenska konsumenter och småföretag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit avdelningschefen Johan Hedelin.



Dan Sjöblom



Johan Hedelin