



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
11/449-

Dato

Påstått ulovlig prissamarbeid i asfaltbransjen - spørsmål fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har ved brev av 3. februar 2011 stilt meg to spørsmål vedrørende Konkurransetilsynets kompetanse og ressurser til håndheving av konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Bakgrunnen for spørsmålene er opplysningene som er kommet frem i media den siste tiden om et påstått ulovlig prissamarbeid i asfaltbransjen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen peker i brevet på at aktører i asfaltmarkedet også tidligere har vært gjenstand for etterforskning og blitt bøtelagt for ulovlig markedsdeling og prissamarbeid, at det samarbeidet som nå er under etterforskning kan ha foregått over tid og at både denne og den tidligere asfaltsaken ikke er et resultat av kontrollvirksomhet fra Konkurransetilsynets side, men av tips som er kommet inn. Komiteen stiller på denne bakgrunn følgende spørsmål:

1. Hvordan har statsråden forsikret seg om at Konkurransetilsynet er i stand til å oppfylle kontrollvirksomheten overfor anleggsbransjen for å sikre reell konkurranse?
2. Mener statsråden at Stortingets forutsetning om at Konkurransetilsynet skal være et effektivt kontrollorgan er oppfylt?

Den pågående saken er under etterforskning i Konkurransetilsynet. Sakens omfang og art og partenes eventuelle skyld er ikke avgjort. Jeg kan derfor ikke kommentere denne saken særskilt, men vil i det følgende redegjøre for Konkurransetilsynets kontrollvirksomhet generelt og forholdene i asfaltmarkedet/anleggsbransjen spesielt.

Innledningsvis vil jeg understreke at de norske konkurransemyndighetene har lang erfaring i, og var i internasjonal målestokk meget tidlig ute med, å prioritere etterforskning av ulovlig kartellsamarbeid. Allerede fra midten av åttitallet begynte det daværende Prisdirektoratet aktivt å avdekke karteller i Norge med egen etterforskning utført av direktoratet. På det tidspunktet var det i europeisk sammenheng primært Kommisjonen og det tyske konkurransetilsynet (Bundeskartellamt) som drev denne type etterforskning. På bakgrunn av den internasjonale erfaringen og den erfaringen Prisdirektoratet hadde, la lovgiver i arbeidet med konkurranseloven av 1993 sterk vekt på å gi Konkurransetilsynet effektive prosessuelle virkemidler i etterforskningen av kartellsaker. På flere områder fikk Konkurransetilsynet mer omfattende kompetanse enn det Kommisjonen hadde. Flere av virkemidlene i den norske konkurranseloven har derfor tjent som eksempel og inspirasjon for det nye regelverket for Kommisjonens håndheving av artikkel 101 og 102 i Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV)¹, som trådte i kraft 1. mai 2004. Dette gjelder for eksempel Konkurransetilsynets hjemmel til å gjennomføre bevissikring i private hjem, som er et svært viktig virkemiddel for å fremskaffe informasjon som befinner seg utenfor kartell deltageres forretningssted.

Konkurransetilsynet har i hele denne perioden lagt stor vekt på å profesjonalisere og effektivisere etterforskningen. Den norske satsningen og metodikken for å avdekke karteller er blitt et eksempel til etterfølgelse for andre europeiske land og EU. Frem til ny konkurranselov ble vedtatt i 2004, ble det i Norge, på bakgrunn av tilsynets etterforskning, gitt reaksjoner på til sammen over 150 millioner kroner overfor en lang rekke foretak og personer. Mange av aktørene kom fra bygg- og anleggsbransjen, herunder også asfaltbransjen.

Den gjeldende konkurranseloven, som trådte i kraft 1. mai 2004, viderefører den sterke satsningen på å avdekke overtredelser av konkurranselovens forbudsbestemmelser. Tilsynets hjemler til å utføre bevissikringer (ransaking og beslag) hos foretak mistenkt for konkurransekriminalitet, samt foreta forklaringsopptak (avhør) der den som avgir forklaring som regel vil ha en forklaringsplikt, er videreført. Loven gir også Konkurransetilsynet selv anledning til å sanksjonere overtredelser med gebyr. Nivået på overtredelsesgebyr ble hevet vesentlig og harmonisert med nivået i EU/EØS.² Det ble også innført nye og effektive måter å innhente informasjon om karteller på gjennom lempningsordningen. Jeg omtaler dette nærmere nedenfor.

Konkurranseloven er, slik Regjeringen ser det, et effektivt verktøy i bekjempelsen av karteller. Det skjer imidlertid en løpende utvikling både i Norge og Europa i håndhevingen av konkurransereglene. Regjeringen er opptatt av å sikre at Konkurranse-

¹ Rådsforordning (EU) nr. 1/2003 av 16. desember 2002 om gjennomføring av konkurransereglene fastsatt i traktatens artikkel 81 og 82 (nå artikkel 101 og 102 TEUV). Tilsvarende regler gjelder for EFTAs overvåkningsorgans håndheving av EØS-avtalen artikkel 53 og 54, jf. Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA) protokoll 4 kapittel II.

² Jf. forskrift 22. august 2005 nr. 909.

tilsynet har en mest mulig effektiv verktøykasse i håndhevingen av konkurranseloven. Det ble derfor i statsråd 17. desember 2010 nedsatt et ekspertutvalg som skal gjennomgå konkurranseloven og foreslå endringer i loven. Ett av de forholdene utvalget skal se på, er om lovens virkemidler for håndheving av § 10 om konkurransebegrensende samarbeid og § 11 om misbruk av dominerende stilling er tilstrekkelige og hensiktsmessige. Fordi bl.a. karteller ofte vil være grenseoverskridende, vil et viktig hensyn ved lovrevisjonen også være å legge til rette for et effektivt samarbeid i slike saker med konkurransemyndigheter i andre jurisdiksjoner. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. februar 2012. Jeg er trygg på at utvalget, som besitter en bred og omfattende kompetanse på konkurranseområdet, vil gå grundig gjennom disse spørsmålene.

Jeg vil understreke at kartelletterforskning er regnet som særdeles vanskelig. Selve overtredelsen manifesterer seg ikke i form av åsted, synlig skade eller tap. De som må betale mer for en vare eller tjeneste, vil være uvitende om at de er offer for en ulovlighet. Det er som regel tette bånd mellom aktørene som samarbeider. Konkurrentene som inngår i det ulovlige samarbeidet, har lite behov for notoritet om hva de har avtalt seg i mellom. Det finnes derfor ofte ikke skriftlige dokumenter som kan avsløre det ulovlige samarbeidet. Kartelldeltagere vil gjøre det de kan for å holde samarbeidet skjult. Etter hvert som flere karteller i Norge og andre jurisdiksjoner er blitt avdekket, er aktørene blitt betydelig "flinkere" til ikke å etterlate seg synlige spor av den ulovlige aktiviteten. Dette gir et fragmentarisk bevisbilde, der mange indisier vil utgjøre en kjede det kan være vanskelig å avdekke og bevise. Dette er sammenfallende med erfaringer i EU og USA.

For å sikre at Konkurransetilsynet skal kunne fortsette som effektivt kontrollorgan både overfor anleggsbransjen og andre bransjer, er det derfor satset betydelig på nye metoder og kompetanseheving innen etterforskning. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har særlig fremhevet viktigheten av å bekjempe karteller. I styringsdialogen mellom mitt departement og Konkurransetilsynet er det således understreket at kartellbekjempelse skal være tilsynets første prioritet. Dette kommer bl.a. til uttrykk i budsjettproposisjonene, departementets tildelingsbrev og tilsynets rapportering.

Konkurranseloven av 2004 innførte en ny ordning med såkalt lempning. Lempning er en metode for avdekking av karteller som går ut på at et foretak som deltar i et ulovlig samarbeid med en konkurrent, kan bli fritatt helt eller delvis for overtredelsesgebyr dersom foretaket gir Konkurransetilsynet nødvendig informasjon for å kunne avdekke og gripe inn mot kartellet. Vilårene for lempning er bl.a at foretaket av eget tiltak forteller tilsynet om det ulovlige samarbeidet, legger alle bevis for overtredelsen i sin besittelse frem for tilsynet og deretter fullt ut samarbeider med tilsynet om avdekking av saken. På denne måten kan foretak bryte ut av ulovlige samarbeidsstrukturer de ellers lett blir innelåst i.

Hensikten med lempning er todelt. For det første skal det avsløre eksisterende karteller og medvirke til at disse bringes til opphør. Faren for at andre kartelldeltagere kan

melde fra om samarbeidet, gir deltagerne i kartellet sterke incentiver til å melde om samarbeidet først, for å oppnå lempning. For det andre vil denne faren for avsløringer fra "egne rekker" ha en betydelig avskrekkende effekt på potensielle kartelldeltagere, og er således et effektivt virkemiddel for å hindre at karteller oppstår.

Lempning er en effektiv og innarbeidet metode. Betydningen av lempningsordningen illustreres ved at over 70 prosent av de karteller som forfølges av Kommisjonen i dag, er avdekket gjennom lempningssøknader. I USA er det i følge statistikk fra Department of Justice utmålt bøter i kartellsaker på til sammen over 5 milliarder USD siden 1996. Over 90 prosent av dette er knyttet til lempningssøknader. Lempningsordningen må også sees i lys av at mange foretak opererer internasjonalt. Ulovlig samarbeid mellom konkurrerende foretak skjer ofte på tvers av landegrensene. Det blir da særdeles viktig at ikke bare forbudene i loven, men også metodene for å bekjempe lovbrudd, er harmonisert. Et foretak som søker lempning i hele EU må, for at lempningsordningen skal være tilstrekkelig attraktiv, også kunne gjøre dette i Norge.

I tillegg til opprustning av lovverket, er det satset betydelig på ytterligere å øke kompetansen i Konkurransetilsynet. Det er derfor siden 2007 bevilget økte midler til tilsynet for å styrke tilsynets mulighet til effektiv etterforskning. Dette har bl.a. ført til at tilsynet har:

- Ansatt personell med bakgrunn fra politi og påtalemyndighet. I tillegg er ansatte med juridisk og økonomisk utdannelse satt sammen i en etterforskningsseksjon med særlig ansvar for å bistå øvrige saksbehandlere i å avdekke ulovlig samarbeid.
- Gjennomført flere kurs i avhørsmetodikk.
- Gjennomført opplæring i bevissikring generelt.
- Satset betydelig på oppbygning av kompetanse til å foreta og håndtere digitalt beslag. Særlig datakyndig personell er ansatt og særskilt kurset videre. Det er bygget opp et eget datalaboratorium for analyse av digitalt beslag.

Avsløring av ulovlig pris- og anbudssamarbeid er i stor grad avhengig av at markedsaktører tar kontakt med tilsynet. En viktig del av Konkurransetilsynets metodikk er derfor informasjonsvirksomhet for å oppfordre både lempningssøkere og tipsere om å ta kontakt med tilsynet. Konkurransetilsynet har i denne forbindelse utformet hjemmesider med kontaktinformasjon, tipsmail og tipstelefon og informasjon om konkurranselovgivningen, herunder om forbudsbestemmelsene.

For å avskrekke aktørene fra ulovlig virksomhet, har Konkurransetilsynet gjennom flere år drevet informasjonskampanjer ved å oppsøke markedsaktørene på bransjetreff, fagseminarer og i paraplyorganisasjoner. Det er lagt vekt på å informere om lempningsordningen. Det er bl.a. gjennomført en kampanje på flytoget og det er utviklet eget brosjyremateriell for å informere næringslivet generelt og potensielle tipsere og lempningssøkere spesielt om de mulighetene som eksisterer. Denne satsningen over tid synes nå å gi resultater i form av en markert økning i innkomne lempningssøknader.

Det siste året er det kommet inn 9 lempingssøknader, mot 2 totalt i tiden fra lovens ikrafttredelse og frem til 2009.

Konkurransetilsynet har det administrative ansvaret for sekretariatet for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Dette gir synergieffekter når det gjelder å nå ut til innkjøpersiden med viktig informasjon fra tilsynet. Tilsynet har utarbeidet en oversikt over særlige kjennetegn som en utbyder av en anbuds konkurranse skal være årvåken på med tanke på å avdekke ulovlig samarbeid mellom tilsynelatende konkurrenter. Tilsynet informerer innkjøpere om denne sjekklisten og om tilsynets tilgjengelighet i alle fora tilsynet kan komme til. Samlet kompetanse i Konkurransetilsynet om både innkjøpsregelverket og konkurranselovgivningen gir god totaloversikt og kontakt mot både innkjøpere og tilbydere.

Konkurranseskriminalitet åpner for tilgrensende kriminalitet som korrupsjon, brudd på innkjøpsreglene, skatte- og avgiftsunndragelser og regnskapsovertredelser. OECD retter stadig mer oppmerksomhet mot dette. Konkurransetilsynets tette samarbeid med Økokrim gjennom flere år sikrer bred oppfølging av tilgrensende kriminalitet og en koordinert innsats mot konkurranseskriminalitet. Konkurransetilsynet har initiert og gjennomført koordinerte aksjoner sammen med Økokrim.

Anleggsbransjen er tilsynelatende særlig sårbar for ulovlig samarbeid mellom konkurrenter. Konkurransetilsynet har tidligere avdekket mange tilfeller av konkurranseskriminalitet i bransjen. Dels basert på egne erfaringer og analyser og dels basert på analyser og erfaringer i andre land, har tilsynet fra tidlig i 2009 overvåket asfaltmarkedet og bygg- og anleggsmarkedet særskilt. Jeg kan også nevne at det på initiativ fra tilsynet ble gitt en tilleggsbevilgning i forbindelse med regjeringens tiltakspakke mot finanskrisen til å intensivere oppmerksomheten mot disse markedene. Begrunnelsen for tilleggsbevilgningen var å sikre sunn konkurranse i de prosjektene som ble lagt ut på anbud i forbindelse med tiltakspakken. Konkurransetilsynet har altså viet anleggsbransjen særskilt oppmerksomhet over lang tid. Å avdekke karteller i en bransje som allerede har vært undergitt så mye etterforskning som anleggsbransjen, er vanskelig. Det synes som om informasjonskampanjene og tips- og lempningsprogrammet nå likevel har gitt resultater.

Arbeidet for at bransjeaktører tar kontakt med Konkurransetilsynet om ulovligheter, er en del av konkurranselovens system og en vesentlig del av Konkurransetilsynets kontrollvirksomhet. I den pågående saken om asfaltbransjen har et foretak, Kolo Veidekke A/S, henvendt seg til tilsynet og søkt om lempning. Den store majoriteten av konkurransesaker i EU og USA begynner som nevnt nettopp på denne måten, og det er slike henvendelser Konkurransetilsynet arbeider for å legge til rette for. Sakens oppstart er altså resultat av konkurranseloven slik den er utformet, og den innsatsen som er gjort for å få lempningsordningen til å fungere effektivt.

Konkurransetilsynets resultater over tid og avdekkingen av den foreliggende asfalsaken, viser at tilsynet er et effektivt kontrollorgan. Styrkingen av tilsynets kompetanse og etterforskning har medført at antall saker til aktiv etterforskning hos Konkurransetilsynet har gått markert opp. Det er både komplisert og tidkrevende å etterforske slike saker. Jeg er informert om det for øyeblikket er fem kartellsaker under etterforskning parallelt i tilsynet. Flere saker venter på ledig etterforskningskapasitet.

Jeg vil understreke at det er for tidlig å si om Konkurransetilsynet i den pågående saken fra asfaltbransjen vil konkludere med at loven er overtrådt og i tilfelle i hvilket omfang. Som jeg har redegjort for ovenfor, har Konkurransetilsynet rettet oppmerksomheten mot nettopp denne bransjen og dette markedet også i tiden før Kolo Veidekke A/S søkte om lempning. For øvrig vil jeg peke på at Konkurransetilsynet også sto for etterforskningen i den forrige asfalsaken, der Økokrim bøtela flere aktører i bransjen for ulovlig samarbeid.

Overtredelse av konkurranselovens forbudsbestemmelser er alvorlig økonomisk kriminalitet, som kan føre til betydelige økonomisk tap for konkurrenter og tredjemenn. Departementet og tilsynet prioriterer derfor bl.a. å bekjempe karteller. Selv om Konkurransetilsynet i dag har effektive virkemidler i konkurranseloven og høy etterforskningskompetanse, vil regjeringen løpende vurdere behovet for ytterligere styrking av lovens virkemidler og tilsynets ressurser. Lovutvalget er en del av dette arbeidet.

Med hilsen

Rigmor Aasrud